Documento
CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Borrador

ESTRATEGIA DE MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 SOBRE LA SALUD PÚBLICA, LOS HOGARES Y EL APARATO PRODUCTIVO

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y crédito Público
Ministerio de Salud y Protección Social

Borrador[1] 1- 09/06/2020

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

[1] Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra del Interior

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

María Fernanda Suárez Londoño
Ministra de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Claudia Blum de Barberi
Ministra de Relaciones Exteriores

Margarita Leonor Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Ricardo José Lozano Picón
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Mabel Gisela Torres Torres
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Borrador

Resumen ejecutivo

A principios de enero de 2020 se identificó un nuevo coronavirus en Wuhan (China), que es el causante de la enfermedad COVID-19. La propagación del COVID-19 a nivel mundial implicó la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 11 de marzo del 2020. La primera respuesta del gobierno colombiano consistió en un conjunto de medidas que incluyó compra de tecnología de punta para pruebas de laboratorio, restricciones y controles migratorios y fronterizos, prohibición de eventos masivos, aislamiento para disminuir su propagación y medidas para preparar el sistema de salud para la atención oportuna de los casos que requieren atención hospitalaria, entre otros.

Asimismo, con el objetivo de proteger la vida de los colombianos y siguiendo l recomendaciones basadas en la mejor evidencia científica de la OMS (2020), Colombia entró en una primera etapa de aislamiento preventivo obligatorio el 25 de marzo de 2020, buscando aplazar el pico de la curva de contagio (aplanar la curva), para poder potenciar la capacidad del sistema de salud y, al mismo tiempo, evitar su colapso.

No obstante, tanto la pandemia como el aislamiento conllevan una serie de efectos socioeconómicos negativos, que hacen imprescindible la formulación de políticas y acciones para no solo contener los impactos sobre la salud pública, sino también mitigar los efectos sobre el aparato productivo y los ingresos y bienestar de los hogares. En consecuencia, el documento presenta las medidas que ha implementado el Gobierno nacional, de manera coordinada con las administraciones locales, orientadas a: (i) reducir el impacto del COVID-19 sobre la salud de la población del país, (ii) proteger a los hogares de los efectos adversos del aislamiento físico y (iii) mitigar el impacto de las medidas de contención sobre el aparato productivo. Así mismo, se establecen las acciones de seguimiento y monitoreo a dichas medidas con el fin de evaluar su continuidad y generar insumos para la adopción de nuevas acciones de mediano y largo plazo que permitirán la reactivación gradual de la economía.

Borrador

Clasificación: I18, H12
Palabras clave: salud pública, gestión de crisis.

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN 5
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN 7
2.1. Evolución de las medidas de respuesta a epidemias en Colombia 7
2.2. Justificación 9
3. MARCO CONCEPTUAL 10
4. DIAGNÓSTICO 13
3.1. Salud pública 16
3.2. Impacto sobre los hogares 17
3.3. Impacto sobre el sector productivo 24
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA 29
4.1. Objetivo general 29
4.2. Objetivos específicos 29
4.3. Descripción de las medidas 30
4.3.1. Salud pública 32
4.3.2. Protección del riesgo de los hogares y mitigación de impactos sobre los servicios que utilizan 38
4.3.3. Mitigación de impactos sobre el aparato productivo 45
4.4. Seguimiento 54
4.5. Financiamiento 54
5. RECOMENDACIONES 55
6. REFERENCIAS 56

Borrador

1. INTRODUCCIÓN

Los Coronavirus son una familia de virus causantes de enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos producen infecciones respiratorias, que van desde el resfriado común hasta el síndrome respiratorio por el coronavirus de Oriente Medio (MERS) o el síndrome respiratorio agudo grave (SARS) (Organización Mundial de la Salud, 2020). El 7 de enero de 2020, se identificó en Wuhan (china), un nuevo coronavirus (no reconocido previamente en humanos y de origen animal) tras la aparición de casos de enfermedad respiratoria de etiología desconocida a finales del mes de diciembre de 2019, causante de la enfermedad conocida como COVID-19.

Este nuevo virus, en comparación con otros coronavirus, se caracteriza por su mayor transmisibilidad, pero menor letalidad. Sus vías de propagación son el contacto persona a persona, a través de gotículas provenientes de nariz y boca del infectado, cuando tose o exhala, o por contacto con superficies donde el virus pervive por algún tiempo tras su diseminación por personas infectadas, sintomáticas y asintomáticas. La propagación del nuevo coronavirus rápidamente adquirió las características de una pandemia, declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020, que trajo consigo una serie de consecuencias sin precedentes. Desde todo punto de vista, la pandemia ha desatado una crisis de gran magnitud. En enero, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020a) esperaba que la economía mundial creciera a un ritmo de 3,3 % en 2020. Sin embargo, la rápida evolución de la transmisión del virus y las medidas de contención tomadas globalmente, llevó a un fuerte ajuste a la baja del pronóstico de crecimiento mundial, que para el mes de abril se estableció en -3,0 % (FMI, 2020b). De manera similar, Colombia pasó de tener proyecciones de crecimiento cercanas al 3,7 %, a esperar una contracción de 2,4 % (FMI, 2020b). Estas proyecciones han continuado revisándose a la baja.

Tanto los hogares como todos los sectores productivos del país se están enfrentando a una realidad muy compleja que amenaza aspectos claves del bienestar de los colombianos, que incluyen: el empleo, los ingresos, la seguridad alimentaria, la prestación de servicios de educación, el emprendimiento y, desde luego, la salud.

La primera respuesta del Gobierno colombiano consistió en un conjunto de medidas orientadas a contener la transmisión del virus. Entre estas se destaca la compra de tecnología de punta para pruebas de laboratorio, restricciones y controles migratorios y fronterizos, prohibición de eventos masivos, aislamiento para disminuir su propagación y preparar el sistema de salud para la atención oportuna de los casos que requieren atención hospitalaria, entre otros. Asimismo, con el objetivo de proteger la vida de los colombianos y siguiendo las recomendaciones basadas en la mejor evidencia científica de la (OMS, 2020), Colombia entró en una primera etapa de aislamiento preventivo obligatorio el 25 de marzo de 2020,

Borrador

buscando aplazar el pico de la curva de contagio (aplanar la curva), para poder potenciar la capacidad del sistema de salud y, al mismo tiempo, evitar su colapso.

Sin embargo, el aislamiento de ninguna manera se pensó como única respuesta ante la crisis, pues la suspensión parcial o total de la mayor parte de las actividades económicas traería consecuencias de corto y de largo plazo para Colombia en ausencia de medidas de mitigación. Así las cosas, una vez se fortalecieron las capacidades para realizar pruebas, llevar su trazabilidad y ofrecer atención hospitalaria, se estudió la mejor manera de reactivar gradualmente algunos sectores de la economía y regiones, sin poner en riesgo el terreno ganado en términos de salud gracias a la cuarentena.

La segunda etapa consiste en la implementación de una estrategia de aislamiento inteligente que busca minimizar el impacto negativo sobre la economía y, a la vez, mitigar la afectación sobre la salud pública. Esta estrategia parte del principio de que las medidas sanitarias y las medidas económicas no son forzosamente antagónicas. De hecho, la literatura académica muestra que una combinación adecuada es la política pública óptima, toda vez que un manejo oportuno de la crisis sanitaria imprime mayor confianza en la economía, y ello a su turno, hace que la velocidad de contagio sea menor (Chang & Velasco, 2020; Guerrieri et al., 2020, Baldwin, 2020).

En este documento se presentan un balance de algunas de las medidas más significativas que ha implementado el Gobierno nacional, de manera coordinada con las administraciones locales, orientadas a: (i) reducir el impacto del COVID-19 sobre la salud de la población, (ii) proteger a los hogares de los efectos adversos del aislamiento físico y (iii) mitigar el impacto de las medidas de contención sobre el aparato productivo. Así mismo, se establecen las acciones de seguimiento y monitoreo a dichas medidas con el fin de evaluar su continuidad y generar insumos para la adopción de nuevas acciones de mediano y largo plazo que permitirán la reactivación gradual de la economía.

El presente documento CONPES consta de seis secciones, incluyendo esta introducción. Las secciones subsiguientes se dividen así: la segunda sección hace un recuento de los antecedentes de crisis sanitarias en Colombia y señala la justificación de la existencia de una política pública en términos del impacto social y económico que la crisis actual podría tener. La tercera sección explica en detalle la lógica de la estrategia de aislamiento inteligente. La cuarta sección diagnostica la situación del país en materia de salud pública, impactos a los hogares y al aparato productivo, y hace algunas consideraciones especiales respecto de las diferencias territoriales. La quinta sección explica las medidas que se han tomado para dar respuesta a las problemáticas identificadas. Finalmente, la última sección establece recomendaciones para garantizar la efectividad de las medidas diseñadas.

Borrador

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Evolución de las medidas de respuesta a epidemias en Colombia

Desde la época colonial se encuentran registros de crisis y de respuestas gubernamentales por epidemias que han afectado el territorio que hoy conocemos como Colombia, estas se remontan a brotes permanentes de enfermedades poco comunes hoy día, como el cólera o el sarampión. Por ejemplo, en 1802 una epidemia de viruela en el territorio de la Nueva Granada fue la precursora de la Real Expedición Filantrópica de la Vacuna (Vega, Fuente y Martin, 2007), uno de los mayores hitos en términos de salud pública, pues desplegó, impulsada por la monarquía, una incipiente versión de vacuna de la viruela en todo el imperio español. En la época republicana, se desató el brote de influenza, o gripa española, de 1918 que azotó a todo el territorio nacional, pero especialmente a Bogotá, donde aproximadamente 43 % de los 140.000 habitantes de la ciudad la padecieron (Dáguer, 2018); esta epidemia resaltó el trabajo del Laboratorio de Higiene Samper Martínez, que años más tarde se convertiría en el actual Instituto Nacional de Salud.

Estos hechos, las experiencias internacionales y el aprendizaje de más de dos siglos de vida republicana, han estructurado nuestro sistema de salud y lo han preparado para atender emergencias como la actual; no obstante, es necesario resaltar que el principal cambio reciente del sistema de salud fue la puesta en marcha de la Ley 100 de 1993[2] con la cual se creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que ha sido reformado en múltiples ocasiones[3].

Pese a que esta ley no fue motivada por la existencia de una pandemia, y que se reconoce que aún hay bastantes retos derivados de su implementación, es de destacar que la población colombiana a finales del siglo XX, especialmente la más vulnerable, tenía acceso limitado a servicios de atención en salud. Estas situaciones originaron un cambio institucional basado en la solidaridad, la universalidad y la eficiencia, que 27 años después ha disminuido la brecha entre los hogares de menores y mayores ingresos en el país. Los resultados hoy en día se reflejan en un plan de beneficios en salud único para toda la población afiliada, tanto al régimen subsidiado como al contributivo, y una cobertura de aseguramiento de la población de más del 96 % (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Durante varias décadas la humanidad estuvo anticipando la reaparición de un virus nuevo de influenza. Durante la primera década de este siglo, inicialmente el SARS y

Borrador

---

[2] Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

[3] Dentro de las reformas al SGSSS, se destacan la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011, la Ley 1751 de 2015, la Ley 1753 de 2015, la Ley 1797 de 2016, la Ley 1955 de 2019 y la Ley 1966 de 2019.

posteriormente, la influenza aviar H5N1, aparecieron y fueron tomados inicialmente como la esperada epidemia de influenza. Pero el primero fue contenido rápidamente y el segundo virus, aunque aumentó la alarma de OMS a nivel III, no logró una transmisión efectiva entre los seres humanos.

Finalmente, la pandemia de influenza apareció. Los estudios iniciales ubican su aparición en México entre noviembre de 2008 y febrero de 2009, posteriormente se logró identificar en Estados Unidos este virus como influenza A, subtipo H1N1 el 15 de abril de 2009 (Cortés, 2009). Durante las siguientes semanas el virus se distribuyó a través de los viajeros provenientes de México y Estados Unidos al resto del mundo. En Colombia, el primer paciente identificado con este virus arribó el 25 de abril de 2009. Desde ese mismo fin de semana se implementaron medidas para la contención de la pandemia. La pandemia no es evitable, aunque su impacto, duración y severidad pueden ser atenuados. El virus, un subtipo nuevo de influenza AH1N1, es producto del re-arreglo genético de virus porcinos, aviares y humanos. Por tanto, la gran mayoría de la población mundial carecía de inmunidad previa. El 11 de junio de 2009, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la clasificó como nivel de alerta seis, es decir, pandemia en curso.

En Colombia, desde la semana epidemiológica 22 a 46 del 2009, la influenza AH1N1 se convirtió en el virus predominante (Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública [SIVIGILA], 2020). Finalmente, el 10 de agosto del 2010, la OMS anunció el fin de la pandemia de influenza H1N1 del 2009. Sin embargo, el virus (H1N1) sigue circulando como virus de la influenza estacional y causa casos de influenza, hospitalizaciones y muertes cada año a nivel mundial.

Colombia trabajó cerca de dos años en la preparación de la pandemia H1N1. De hecho, existía un plan de preparación nacional y documentos y guías de manejo de influenza para este escenario. El plan de prevención y mitigación del impacto de una pandemia de influenza aviar incluía: coordinación nacional para la respuesta antipandemia, vigilancia en salud pública, atención y reducción de la morbimortalidad, prevención y control de la transmisión de la enfermedad y preservación de servicios básicos (Ministerio de Protección Social, 2009).

De no haber sido por este esfuerzo, la epidemia habría podido avanzar con mayor rapidez o no ser detectada. Sin embargo, también se evidenciaron algunas debilidades para evitar la propagación de la epidemia, por ejemplo, una vez detectada la aparición del virus en Colombia, a partir de los viajeros, no se estableció una vigilancia sobre la circulación del virus en el territorio nacional sino hasta mediados de junio, con lo que se retrasó la detección del impacto del virus en el país, la identificación de los casos y la utilización del antiviral.

Borrador

Esta pandemia dejó algunas lecciones, entre otras, que la adecuada atención del problema pandémico debe tomar en cuenta su imprevisibilidad y gravedad, especialmente, entre los grupos poblacionales de alto riesgo. Asimismo, los planes pandémicos y las reservas de medicamentos antivirales deben ser parte de las estrategias para enfrentar y mitigar el impacto de la infección; aunque, en el momento de la epidemia, las vacunas contra el H1N1 disponibles no coincidían con la caracterización antigénica del virus circulante. De la misma manera, el seguimiento temporal y geográfico es clave para prever el comportamiento estacional de la enfermedad y relacionarla con factores que propician su aparición.

Finalmente, la última lección se refiere a la importancia de trabajar más en capacitación a la comunidad en cuanto al manejo de enfermedades respiratorias. La comunidad debe tener claridad sobre los tres mensajes básicos que deberían ser parte del manejo de un pico de enfermedad respiratoria: (i) cómo evitar contagio, (ii) cómo atender un enfermo en casa y (iii) cuándo se debe consultar a un profesional de la salud.

2.2. Justificación

Los síntomas del nuevo virus, que produce la enfermedad conocida como COVID-19, suelen ser leves y con presencia gradual de fiebre, cansancio y tos seca, en ocasiones acompañados de pérdida en la facultad olfativa, de diarrea y de dolor de garganta. En general el 81 % de la población infectada y detectada tiene síntomas leves y se recupera en su hogar sin requerir de tratamiento alguno. Dentro del 19 % restante, 14 % desarrolla enfermedades graves como dificultad para respirar y neumonía, y 5 % se catalogan como casos críticos que pueden desarrollar insuficiencia respiratoria, choque séptico e insuficiencia multiorgánica (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Por ser un virus nuevo no se dispone aún de vacuna monovalente específica para su prevención, ni tratamientos antivirales plenamente reconocidos y aceptados por su seguridad y eficacia. Por consiguiente, para controlar, ralentizar y romper las cadenas de propagación, las autoridades sanitarias y los gobiernos han acudido al ejercicio de prácticas recurrentes de higiene y desinfección, a nivel personal y sobre superficies y objetos de interacción humana, y al distanciamiento social, voluntario u obligatorio.

Debe señalarse que, al 4 de junio de 2020, el COVID-19 hace presencia en todos los continentes y en más de 200 países y se han detectado más de 6,5 millones de casos y de 380.000 muertes. El nivel de propagación y la gravedad de la enfermedad llevó a que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), la declarara pandemia. Con base en esto, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria

Borrador

por medio de las Resoluciones 385 de 20204 hasta el 31 de mayo de 20205 y 8446 de 2020 hasta el 31 de agosto de 20207. Vale la pena destacar que minimizar los impactos de la pandemia no solamente tiene efectos en el corto plazo, sino que como lo señalan Guimbeau et al. (2020) y Jordà et al. (2020), este tipo de crisis genera consecuencias que pueden durar varias décadas en términos de productividad, educación, salud y retornos reales a la inversión.

3. MARCO CONCEPTUAL

La virulencia o dinámica de transmisión de una enfermedad infecciosa en una población determinada sirve para establecer, en el contexto de otros parámetros epidemiológicos, la presencia de un brote epidémico, para así determinar su alcance y definir respuestas en materia de salud pública. Dicha velocidad, conocida por los epidemiólogos como *ratio de contagio*, ritmo, factor o número básico de reproducción (R_0), indica el número promedio de casos que pueden ser causados por una persona infectada, en una población susceptible, antes de que se recupere o muera. Si R_0 es menor que uno, entonces la velocidad de contagio de la enfermedad disminuirá de manera considerable. Por otra parte, si R_0 es mayor a 1, la enfermedad se va a diseminar. De aquí el significado e importancia del concepto de aplanar la curva epidemiológica y disminuir la velocidad de contagio de la enfermedad, que tiene como fin reducir el valor de R_0 para que sea inferior a uno (Zhang *et al.*, 2020). Para esto, se pueden implementar estrategias de aislamiento obligatorio o de aislamiento inteligente.

La Tabla 1 muestra la efectividad de las intervenciones no farmacológicas descritas por el *Imperial College London* (2020) en la reducción del número de casos con respecto a un escenario con ausencia de intervenciones. Este, que es el peor escenario, alcanza tasas de ataque de entre el 50 % y 80 % de la población, que es lo que ocurre en una población totalmente susceptible, con los parámetros de R_0 reportados para el COVID-19 de 2,28, y

Borrador

[4] Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

[5] El Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia económica con las facultades que le otorgan los artículos 69 de la Ley 1753 de 2015 y 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016.

[6] Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID-19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

[7] El Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia económica con las facultades que le otorgan los artículos 69 de la Ley 1753 de 2015 y 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016. Así mismo, el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológico, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020[7], con el objeto de conjurar la crisis derivada de la citada pandemia y mitigar los impactos negativos sobre la actividad productiva, los hogares y la salud pública.

asumiendo que no se implementaba ninguna medida de control. Sin embargo, este escenario es más probable en la medida en que no se implementen un conjunto de medidas.

Tabla 1. Descripción de efectividad de intervenciones no farmacológicas

Intervención	Efectividad (porcentaje)
Cierre escuelas y universidades	14
Aislamiento casos Aislamiento casos + cuarentena + distanciamiento social	33
Aislamiento casos + cuarentena Aislamiento casos + distanciamiento social	53
Aislamiento casos + cuarentena + distanciamiento social >70 años durante cuatro meses	67
Cierre escuelas y universidades + aislamiento casos + cuarentena + distanciamiento social >70 años durante cuatro meses	69

Fuente: Imperial College London (2020).

Aplicar las intervenciones sugeridas por el Imperial College London (Ferguson et al., 2020) de forma sostenida por 300 días disminuye tanto el número total de casos, como el pico de la curva epidémica (Gráfico 1).

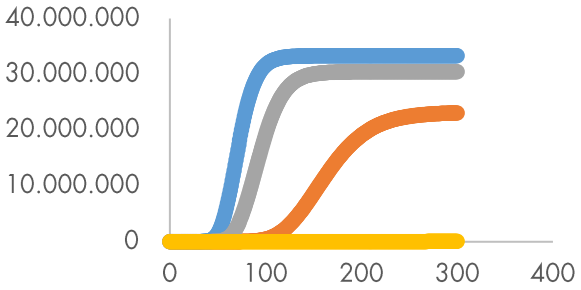
Gráfico 1. Casos acumulados vs casos diarios de COVID-19 en Colombia, 2020

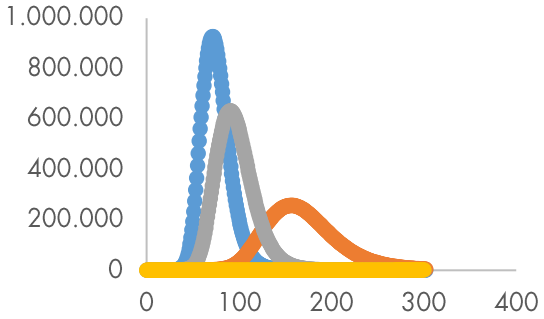
Panel A. Casos acumulados según alternativa no farmacológica

Panel B. Casos diarios según alternativa no farmacológica

Ausencia de medidas
Aislamiento domiciliario
Cierre de escuelas
Aislamiento casos domiciliarios+cuarentena voluntaria/aislamiento domicilio+distanciamiento social

Borrador





Fuente: Ministerio de Salud (2020).

En todo caso, se debe tener en cuenta que mantener la medida más estricta de aislamiento durante 300 días, tal y como lo propone Ferguson et al., (2020) no es factible debido a los impactos socioeconómicos asociados. De hecho, las políticas de cuarentena masiva implementadas en los diferentes países ya develan escenarios de recesión económica (Fondo Monetario Internacional, 2020b), altas tasas de desempleo, reducciones en la producción de todos los bienes y servicios (McKibbin & Fernando, 2020), pérdidas de productividad (Bayham & Fenichel, 2020; Jaume & Willen, 2018), altas tasas de depresión, frustración, aburrimiento, confusión e ira, directamente relacionadas con la duración de la cuarentena (Brooks et al., 2020; Hawryluck et al., 2004; Jeong et al., 2016), incremento en el consumo de sustancias psicoactivas (como alcohol), agudización de enfermedades mentales (Continetti, 2020; Farhoudian et al., 2020), e incluso la afectación de procesos de aprendizaje y nutrición en los niños, niñas y adolescentes más vulnerables. Es por esta razón que la estrategia de aislamiento obligatorio debe ser cuidadosamente implementada, acompañada de medidas de mitigación de impacto colateral, y se deben considerar alternativas que permitan minimizar los costos sociales y económicos.

Borrador

El aislamiento obligatorio implica un distanciamiento físico de toda la población. Para esto, todos los miembros del hogar reducen su contacto con el exterior, como entornos educativos o laborales, lo que implica detener muchas actividades económicas del país, así como también las interacciones sociales. Si con esta medida se logra acercar el promedio de personas que un infectado puede contagiar de la enfermedad (R_0 efectivo) a menos de uno, y poner la situación bajo control (cortar el crecimiento exponencial de casos), se puede considerar relajar las medidas de forma que las personas puedan reanudar gradualmente su vida social y económica lo más rápido posible (Redlener & Fair, 2020), considerando la implementación de las estrategias planteadas a continuación.

Las estrategias de aislamiento estricto tienen como efecto adverso una profunda desaceleración económica que afecta el flujo de caja de empresas y el ingreso de los hogares a través de la afectación del empleo. Estos efectos son particularmente perversos para trabajadores informales e independientes que no cuentan con contratos laborales ni

mecanismos de protección social. Las medidas de contención del virus generan un choque negativo de oferta que a su vez deriva en un choque de demanda que amplifica la desaceleración (Guerrieri, et al, 2020). De esta manera, las medidas para aplazar el pico de la curva de contagio resultan en una profundización de la desaceleración que a su vez afecta la capacidad de la sociedad de observar y acatar las medidas de asilamiento. La respuesta a la emergencia sanitaria requiere medidas simultáneas para aplazar el pico de la curva de contagio y enfrentar la recesión (Baldwin, 2020).

Por su parte, el aislamiento inteligente es una estrategia menos restrictiva que el aislamiento obligatorio estricto. Diferentes modelos epidemiológicos muestran que su implementación exitosa resulta en una efectividad similar al aislamiento masivo en términos de la desaceleración de la propagación del virus (Berger, Herkenhoff & Mongey, 2020; Eilersen & Sneppen, 2020; Jamieson-Lane & Cytrnbaum, 2020). La estrategia del aislamiento inteligente descansa en tres pilares: la reducción sostenida de nuevos casos; la preparación del sistema hospitalario, y el inicio de un tamizaje masivo, la intensificación en la detección y el aislamiento de casos (Fineberg, Kim & Shlain, 2020).

A su vez, esta estrategia requiere de una serie de medidas para garantizar su efectividad, las cuales pueden ser permanentes, a reforzar y adicionales. Las *medidas permanentes* incluyen el aislamiento preventivo obligatorio de los adultos mayores de 70 años y de personas con comorbilidades; la restricción de vuelos nacionales e internacionales; el cierre de fronteras terrestres, marítimas y aéreas, establecimientos educativos, bares, discotecas, casinos, museos, cines, teatros y otros lugares de entretenimiento; la restricción de eventos o reuniones con presencia de más de 10 personas, y por último, el trabajo en casa en donde sea posible aplicarlo.

Finalmente, las *medidas adicionales* suponen el uso de tapabocas obligatorio al salir de casa; el aislamiento por 14 días de toda persona con diagnóstico COVID-19 confirmado junto con los miembros del hogar no pertenecientes a grupos de riesgo, y de igual manera, requerir a toda persona con síntomas respiratorios que no acuda a su lugar de trabajo y se aísle en su domicilio hasta recibir las orientaciones del profesional de la salud.

Borrador

4. Diagnóstico

El Equipo de Pobreza y Equidad del Banco Mundial, junto con el DNP, realizó un ejercicio de simulaciones de los efectos del COVID-19 sobre el mercado laboral y la pobreza, a partir de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH, 2018). Se estimó un total de 15.088.290 trabajadores afectados durante la pandemia del COVID-19. De ese total, el 63 % no realiza cotizaciones a seguridad social y, por tanto, salvo cobertura en salud no

cuenta con ningún tipo de protección para la pandemia. También se determinó que aproximadamente 6 millones de estos trabajadores afectados son mujeres y que los sectores que tienen mayor cantidad de trabajadores afectados son comercio, industria manufacturera; agricultura; construcción; transporte y almacenamiento, y alojamiento y servicios de comida. Adicionalmente, 11,8 millones de afectados (80 %), pertenecen a la clase vulnerable y clase media. Sin embargo, todas las clases se verán afectadas en más del 50 %.

A partir de los ejercicios de simulación antes mencionados, se evidencian diferentes escenarios dependiendo de la magnitud del impacto para los trabajadores (reducción de ingresos en 100 %, 75 % y 50 %) y la duración del impacto (recuperación inmediata o paulatina). Se espera un incremento en la tasa de pobreza de entre 3,5 puntos porcentuales (p.p.) y 9,6 p.p. en el caso de que el gobierno no tome ninguna medida para mitigar este impacto.

A nivel departamental, teniendo en cuenta el peor y el mejor escenario, algunos departamentos verán una mayor afectación en su tasa de pobreza. En el mejor escenario, los departamentos de Bolívar, Cesar, Quindío y La Guajira aumentarán su tasa de pobreza en 4 p.p. o más. Mientras que, en el peor escenario, los departamentos que tendrán aumentos de 10 p.p. o más en la tasa de pobreza serán: Atlántico, Sucre, Risaralda, Bolívar, Caldas, Quindío, Cesar, Magdalena, Córdoba, La Guajira y Norte de Santander.

El desarrollo de la pandemia se materializa en todos los territorios del país, siendo los más expuestos aquellos con grandes concentraciones de población y mayor actividad social y económica. Los primeros análisis, de acuerdo con Bonet et. al, 2020, indican que los departamentos más vulnerables son aquellos que concentran las industrias más productivas del país, como es el caso de Antioquía, Valle del Cauca, Santander, Boyacá y la ciudad de Bogotá. Así mismo, estos territorios agrupan cerca del 50 % de la población colombiana, poniendo de manifiesto la necesidad de una estrategia que incluya acciones coordinadas entre el Gobierno nacional y sus pares locales.

La respuesta inicial de las entidades territoriales, si bien tiene sus matices diferenciales[8], ha apoyado las iniciativas del Gobierno nacional, y ha sido efectiva en implementar las medidas de aislamiento, así como las directrices del Ministerio de Salud en materia de contención del virus. Sin embargo, los principales retos siguen dentro de los territorios más apartados y de difícil acceso, donde se profundizan las necesidades de los sistemas de salud

[8] Montero et. al (2020) analizan las diferentes medidas tomadas por los estados de Estados Unidos, y su impacto en términos de actividad económica, y a la fecha no encuentran diferencias significativas entre estados que tomaron medidas más o menos significativas para atender la pandemia

Borrador

locales, como es el caso del brote de COVID-19 en el Amazonas, con la tasa de contagio más alta por número de habitantes en el país9, y sus posibles consecuencias sobre los pueblos indígenas de su territorio.

Un problema adicional, relacionado con las consecuencias económicas de la pandemia, es que al igual que los hogares y el sector productivo, los ingresos de recaudo propio de los gobiernos locales pueden verse afectados sustancialmente. Por un lado, la disminución del consumo de diferentes bienes y servicios impacta el recaudo de algunos impuestos como industria y comercio, cerveza, licores, cigarrillos, sobretasa a la gasolina, vehículos automotores, entre otros. Asimismo, la contracción económica y algunas medidas tomadas por los gobiernos territoriales sobre el aplazamiento del calendario tributario o reducciones en tarifas, pueden generar reducciones importantes en impuestos como el predial y el de vehículos.

La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, basada en la última información disponible, considera que existe una alta probabilidad de que la reducción de los ingresos corrientes de las entidades territoriales oscile entre el 10 % y el 30 %, generando así problemas de liquidez, desfinanciación de la estructura de gastos y restricciones al endeudamiento. Por nivel de gobierno, las principales afectaciones se presentarían en departamentos y municipios capitales derivadas de desequilibrios en el financiamiento de gastos amparada con Ingresos Corrientes de Libre Destinación, cumplimiento de las normas de responsabilidad y disciplina fiscal y reducción en su capacidad de endeudamiento. En el caso de las no capitales, la afectación sería inferior, pues su estructura presupuestal está estrechamente vinculada a las transferencias de la Nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

La pandemia ocasionada por el COVID-19 tiene impactos en varias dimensiones del desarrollo económico, social y territorial del país. Particularmente, el aislamiento obligatorio para contener la propagación del virus impacta a los hogares y al aparato productivo en diversos frentes. Así mismo, incide directamente sobre la salud pública en la medida que brinda un mayor plazo para aumentar la capacidad hospitalaria, generar conciencia sobre las medidas de cuidado y controlar los casos que requieren atención especializada en los centros de salud. A estos factores se suma la coordinación necesaria para que cada medida se implemente de manera correcta en todas las regiones colombianas. A continuación, se describe el diagnóstico en los tres ejes que componen esta política: salud pública, impacto sobre los hogares y efectos sobre la actividad productiva.

Borrador

[9] El departamento reporta a 19 de mayo 1.221 casos dentro de sus 79.020 habitantes (https://coronaviruscolombia.gov.co).

3.1. Salud pública

En Colombia el primer caso de COVID-19 fue identificado el 6 de marzo de 2020 en la ciudad de Bogotá. Con corte al 9 de junio, hay cerca de 40.000 casos confirmados y más de 1.300 fallecidos y 16.000 recuperados (Instituto Nacional de Salud, 2020). De manera similar a las consideraciones mencionadas para los epicentros epidemiológicos a nivel global, en Colombia la enfermedad se reproduce en centros de mayor tamaño y densidad poblacional, con alto intercambio de flujos poblacionales por intermedio de sus aeropuertos, sean estos con fines comerciales, turísticos o de negocios. En materia de capacidades del sistema de salud, la crisis pone de manifiesto importantes desafíos como es el caso de la brecha que existe entre la demanda potencial por el servicio de la red de laboratorios y la oferta actual. Es decir, la capacidad instalada de la red de laboratorios no se puede ampliar a la misma velocidad que la propagación del virus. Además, se ha evidenciado escasa provisión global de reactivos para la prueba, dada la alta demanda mundial. Lo anterior se suma a los retos técnicos, operativos, de infraestructura y tecnológicos de las autoridades sanitarias nacionales y territoriales (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Estos factores se reflejan en el bajo número de camas disponibles en las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) para atención, no solamente de los afectados por la pandemia, sino de los afectados por otras enfermedades. De acuerdo con el comportamiento observado, las camas que tendrán mayor demanda serán las correspondientes a hospitalización de adultos, cuidado intermedio de adultos y cuidado intensivo de adultos. Se estima que se demandará un máximo de 17.854 camas habilitadas para la hospitalización de adultos, 8.927 camas de hospitalización para cuidados intermedios y 8.927 camas de cuidado intensivo para adultos, proyectadas a requerirse el 4 de agosto de 2020 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Las vulnerabilidades del sistema no solamente se presentan en cuanto a los recursos físicos y al escaso financiamiento del Sistema de Salud, sino que también hay un reducido talento humano en salud. El talento humano es uno de los pilares sobre los cuales se presentan mayores retos, que vinieron a ser evidenciados en esta emergencia. En 2018, la densidad estimada de trabajadores de la salud fue de 11,5 por cada 1.000 habitantes; mientras que en los médicos la tasa corresponde a 1,8 por cada 1.000 habitantes, muy por debajo del promedio de América y Europa (2,3 y 3,3 médicos por cada 1000 habitantes, respectivamente [OMS, 2019]) . Además, las condiciones laborales de los trabajadores de la salud presentan retos de informalidad y baja remuneración, o prevalencia de contratación por prestación de servicios y no mediante un contrato laboral de trabajo.

Asimismo, las agremiaciones de talento humano en salud reclaman de manera permanente pagos atrasados que tienen las IPS y las entidades promotoras de salud (EPS)

Borrador

con el personal del sector. También se presentan retos en provisión de dotaciones de insumos protección de bioseguridad, para la atención de la pandemia; así como concentración de profesionales en regiones urbanas y ausencia de especialidades en zonas rurales o dispersas.

De esta manera, fortalecer las capacidades del sistema de salud es necesario para enfrentar los dos tipos de problemáticas relacionados con el COVID-19 en términos de salud pública. La primera se enfoca en la mortalidad generada sobre la población en general y en grupos de mayor riesgo, como los adultos mayores de 70 años y la población con comorbilidades. La segunda se refiere al posible exceso de demanda de los servicios de salud, particularmente los de cuidados intensivos.

3.2. Impacto sobre los hogares

La pandemia causada por el COVID-19 en Colombia afecta el bienestar de los hogares en múltiples dimensiones y específicamente, incrementa los riesgos de desprotección social de sus integrantes. La elección de la respuesta de los hogares frente a este riesgo multidimensional depende de las condiciones socioeconómicas del hogar, su acceso a mercados, su acceso a ayudas del Gobierno y su aversión al riesgo (DNP, 2015). La intensidad de los choques o la probabilidad de ciertos riesgos son también determinantes para definir las estrategias a implementar. Otro elemento que se debe considerar es la magnitud y tipo de población afectada por los choques. Por ejemplo, es probable que los hogares de mayores ingresos tengan ahorros, activos o empleos formales que actúan como la principal red de protección cuando los riesgos se materializan. Por el contrario, hogares con menores ingresos, y en la informalidad, tienen menor margen de maniobra y un mayor grado de vulnerabilidad.

Cunningham y Malloney (2000) y Gaviria (2002) muestran que los hogares responden a choques de ingreso mediante mayor participación en el mercado laboral, la venta de activos y el recorte en las inversiones de capital humano. Adicionalmente, Holzmann y Jørgensen (2003) muestran que la preexistencia de riesgos incrementa la vulnerabilidad de algunos hogares y los hacen más propensos a comprometer sus inversiones o mecanismos de movilidad social. Por su parte, Ibañez y Moya (2009) revelan que los hogares de menores ingresos son los más vulnerables a los choques y que su disponibilidad de mecanismos para enfrentarlos es limitada. Ejemplos de lo anterior se evidencian en mayores restricciones de liquidez, poca disponibilidad de información y acceso a mercados, carencia de activos, mayor rotación laboral, informalidad, entre otros. Así las cosas, en ausencia de redes de protección social, estos hogares recurren a utilizar mecanismos que resultan ser más costosos en el largo plazo y limitan la salida de la condición de pobreza y vulnerabilidad.

Además, Lustig (2000) establece que las crisis económicas, cualquiera que sea su origen, conllevan a que los hogares en condición de pobreza reduzcan sus activos, incluido

Borrador

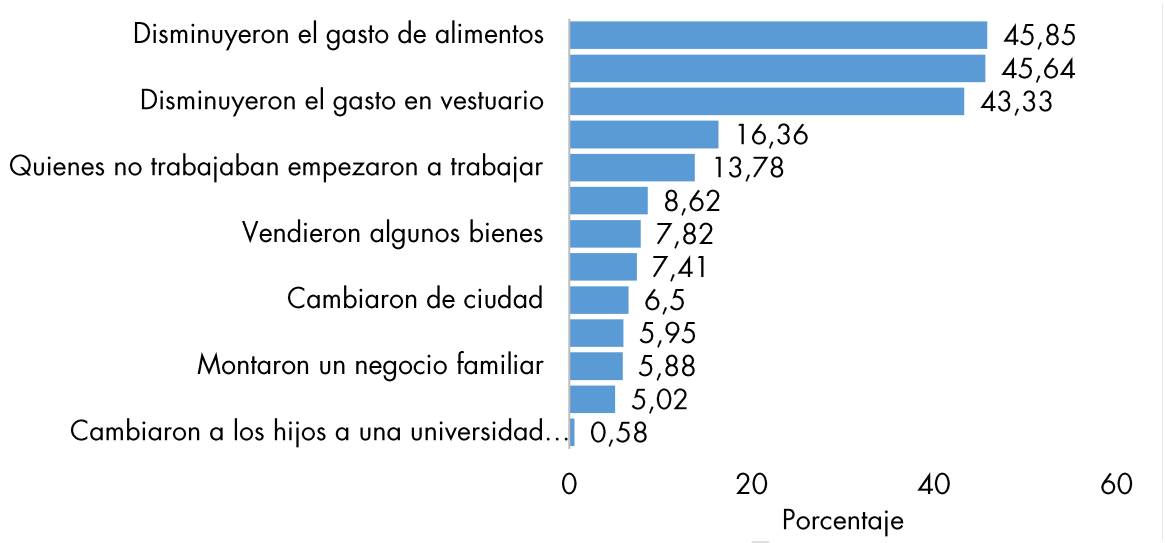
su capital humano. Por tanto, las consecuencias negativas de largo plazo sobre los hogares más vulnerables son suficiente justificación para implementar esquemas de protección de los hogares pobres e incluso de clase media ante choques adversos en el ingreso. La Figura 1 recoge los efectos de corto y largo plazo que enfrentan los hogares ante choques.

Figura 1. Efectos potenciales de la pandemia sobre los hogares

Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2015).

El Gráfico 2 presenta las estrategias de mitigación adoptadas por los hogares colombianos del primer quintil de ingresos en la crisis de 1999: el 45,8 % disminuyó su gasto en alimentos, el 45,6 % se endeudó y el 16,6 % se gastó los ahorros. Recientemente, Baker et at. (2020) analizaron en Estados Unidos cómo el gasto de los hogares reacciona ante una epidemia caracterizada por choques de ingreso anticipados, amenazas de disrupción a la cadena de suministro y un contexto de alta incertidumbre. Los resultados muestran un incremento en el gasto en comestibles, comida a domicilio, y tarjetas de crédito como un mecanismo para suavizar el consumo. A la par disminuye el gasto en restaurantes, comercio minorista, viajes aéreos y transporte público. En estados donde se ordenó aislamiento, la disminución del gasto se da a un ritmo más elevado.

Gráfico 2. Estrategias de reacción de los hogares frente a la crisis de 1999



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003.

Nota: muestra para hogares del primer quintil de ingresos.

Borrador

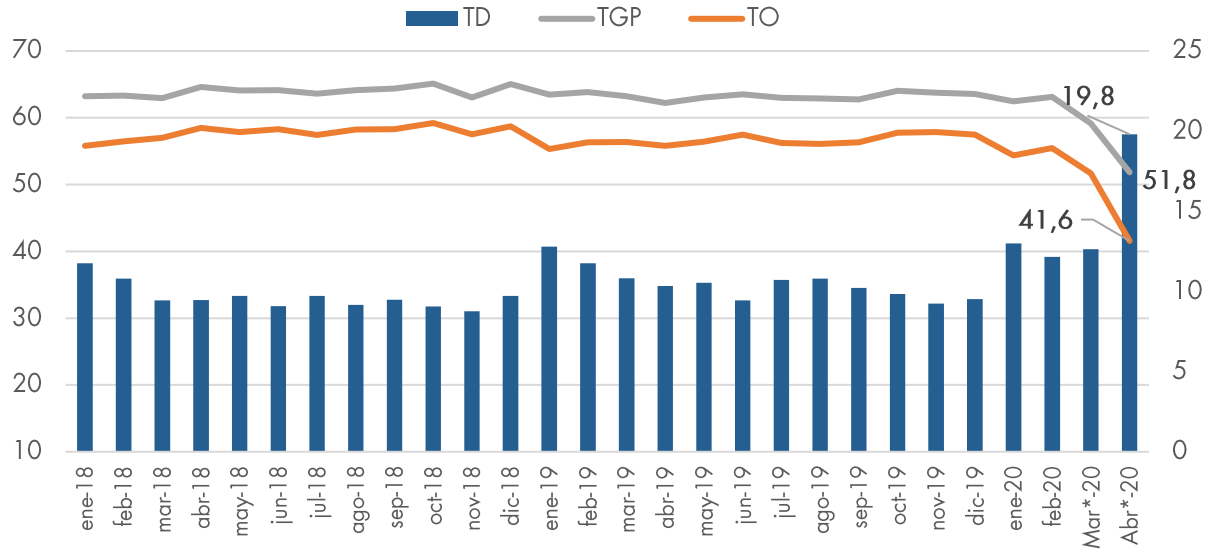
Otra de las afectaciones de la pandemia y el aislamiento es la ruptura en el desarrollo educativo integral de niños, niñas y adolescentes. Varios estudios han demostrado que el ingreso laboral y otros indicadores de desarrollo están altamente relacionados con los primeros años de educación. Así mismo, Heckman (2008) encuentra retornos positivos de la inversión a la primera infancia en la construcción de ciudadanía, el acceso a empleos de calidad y disminución de la pobreza en el largo plazo. En esta coyuntura, los impactos directos de la crisis por la pandemia del COVID-19 sobre las niñas, niños y adolescentes consisten, entre otros, en la limitación a su movilidad y el aislamiento preventivo que afecta los ámbitos tradicionales de socialización y afecto, así como una interacción limitado nula con la familia ampliada, incluyendo los abuelos.

El segundo impacto directo son los efectos en el desarrollo integral y cognitivo de la suspensión de clases. Un último tema de preocupación son los efectos en la nutrición, sea que en los ambientes de aislamiento haya malnutrición, o porque el riesgo de desnutrición aumente, por la disminución de ingresos de las familias. Al respecto, la literatura también ha encontrado que las transferencias monetarias fomentan la reducción del hambre y la inseguridad alimentaria. De acuerdo con Agüero, Carter y Woolard (2006) los pagos no condicionados del programa de *Child Support Grant*, en Sudáfrica, han permitido reforzar la nutrición de la primera infancia, especialmente en las edades tempranas de edad. En el caso de Colombia, según Llano (2014), el programa de transferencias condicionadas Familias en Acción tuvo un impacto positivo en la frecuencia del consumo de proteínas de los niños y niñas beneficiarias de huevos (0,34*** veces por semana) carne de res (0,32**), pollo

(0,25* y pescado (0,27*)[10]; por su parte, según la evaluación de impacto realizada por el DNP en 2008, se encontró una reducción en la tasa de desnutrición crónica en 9.0 p.p. en los niños menores de 7 años.

Con respecto al desempeño del mercado laboral, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, la crisis del COVID-19 se transformó en un choque en el mercado laboral a nivel mundial. Los impactos en el trabajo se han dado en tres dimensiones principales: (i) la cantidad de trabajo; (ii) la calidad del trabajo; y (iii) los efectos en grupos vulnerables específicos (OIT, 2020). En el país, los resultados del mercado laboral para el mes de abril de 2020 evidencian un deterioro con respecto al comportamiento histórico. La tasa de desempleo se ubicó en 19,8 % (Gráfico 3), el nivel más alto desde el 2001 y 9,5 p.p. mayor con respecto al mismo mes del 2019. En términos absolutos, frente a lo reportado en abril de 2019, se observó un aumento de 1,5 millones de personas desocupadas. El total de desempleados en abril de 2020 fue de 4,0 millones de personas, el más alto en los últimos 20 años (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020).

Gráfico 3. Tasa de desempleo (TD), tasa global de participación (TGP) y tasa de ocupación (TO) mensual en Colombia, enero 2018-abril 2020



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE, 2020

Por zonas geográficas, para el trimestre móvil febrero-abril de 2020, las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo fueron: Neiva: 25,8 %, Ibagué: 25,1%, Armenia: 24,1 %; y Cúcuta AM 23,9 %, y las ciudades con las tasas más bajas fueron: Cartagena:

[10] Los resultados presentados tienen la siguiente significancia estadística: *** significativo al 1 %, ** significativo al 5 %, * significativo al 10 %.

11,7 %; Barranquilla AM 12,1 %; y Bucaramanga AM 14,0 %. En términos poblacionales, las mujeres y los jóvenes son los grupos con mayor incidencia de este fenómeno. La tasa de desempleo de las mujeres en abril de 2020 fue 23,5 %, superior en 6,2 p.p. a la registrada por los hombres (17,3 %). Frente al mismo periodo de 2019, la tasa de las mujeres se incrementó en 10,5 p.p y la de los hombres en 8,9 p.p. Por su parte, la tasa de desempleo de los jóvenes en el trimestre móvil febrero-abril de 2020 fue 22,8 %, con un incremento de 4,3 p.p. frente a 2019.

Con respecto a la ocupación a nivel nacional, en abril de 2020, la población ocupada fue 16,5 millones de personas, que representa una disminución de 5,4 millones de personas, equivalente a una variación negativa estadísticamente significativa de 24,5 % en comparación con abril del año anterior. Asimismo, la tasa de ocupación del mes de abril (41,6 %), se redujo en 14,2 p.p. frente al mismo periodo en 2019 y es la tasa más baja desde el 2001. Al analizar la reducción de los ocupados por sexo y rango de edad, es posible apreciar que aproximadamente 2,7 millones mujeres perdieron su trabajo entre abril de 2019 y abril de 2020, principalmente en el grupo etario de 25 a 54 años, que reportó una disminución de 1,8 millones de ocupadas. Por su parte, los hombres ocupados disminuyeron en 2,7 millones, particularmente entre 25 y 54 años: 1,6 millones de ocupados.

A nivel nacional, industrias manufactureras fue la rama de actividad económica que concentró, para abril de 2020, la más alta disminución de población ocupada (-1,0 millones de personas), contribuyendo así en -4,6 p.p. al total nacional (variación estadísticamente significativa); en esta rama se destacó la contribución negativa de la Elaboración de otros productos alimenticios (-6,3 p.p. al total de la rama). Por su parte, en Comercio y reparación de vehículos aportó -4,3 p.p. (variación estadísticamente significativa) al total nacional, registrando una disminución de 943 mil personas ocupadas, donde se resaltó el Comercio al por menor en establecimientos no especializados, con una contribución de -7,2 p.p. al total de la rama. En contraste, la única rama con aumento de población ocupada fue Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos con 9 mil personas ocupadas; en esta rama se destacó la Recuperación de materiales que contribuyó en 20,3 p.p. al total de la rama.

Además de la reducción de la actividad económica, uno de los factores que puede afectar el bienestar de los hogares en tiempos de COVID-19 es el acceso a servicios públicos domiciliarios. Ante las recomendaciones de los expertos sobre la importancia del lavado de manos constante, desinfección y aunado a la medida de aislamiento, los hogares más afectados son aquellos que no se encuentran al día con el pago de los servicios públicos. Según la Superintendencia de Servicios Públicos, con corte a 6 de mayo de 2020, 303.123 hogares han sido reconectados al servicio de acueducto. En el caso de energía eléctrica, que permite, entre otros, el acceso y la calidad al servicio de telecomunicaciones a los hogares,

Borrador

según la Superintendencia de Servicios Públicos, en el 2018, un usuario en Colombia experimentó, en promedio, 48 interrupciones en el servicio de energía. Estas interrupciones también dependen de las condiciones geográficas y climáticas heterogéneas del país, así, el riesgo de la falla al que experimenta un usuario depende tanto de su ubicación geográfica como de la época del año, lo cual afecta la calidad del servicio debido a que la mayoría de las redes son aéreas.

En materia de vivienda y hábitat, una potencial fuente de pérdida de activos se refiere a la dificultad de algunos hogares de continuar pagando las cuotas de los créditos hipotecarios debido a la disminución de ingresos o a la pérdida de empleo. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en el primer trimestre de 2020, el número total de créditos hipotecarios ascendió a 1.204.793, de los cuales el 19,9 % presentaban un retraso de 1 o más cuotas vencidas. En ese sentido, se proyecta que durante la pandemia y algún tiempo después, aumente el porcentaje de hogares con cuotas de su crédito hipotecario vencidas.

Los efectos adversos del mercado laboral mencionados anteriormente, aunado a las medidas de aislamiento, han reducido notoriamente los ingresos de las familias, acentuando la situación de pobreza de los hogares, que se manifiesta en una reducción de recursos para la adquisición de alimentos que garanticen su subsistencia e incrementa la inseguridad alimentaria. Según estimaciones del DNP, se pronostica que la incidencia de la pobreza, en ausencia de medidas de mitigación, podría aumentar 7,3 p.p. y la pobreza extrema en 7.5 p.p. ante la pérdida de ingreso de los trabajadores informales. En el total nacional, la incidencia de pobreza monetaria puede aumentar de 27 % a 34,3 %.

En términos de convivencia social y salud mental se ha identificado el aumento de 6.080 casos de notificación de violencia intrafamiliar por las líneas 155, 141 y 123 en los meses de marzo y abril, mientras que para 2019 se presentaron 18.405 notificaciones y para 2020 se reportaron 24.485 notificaciones (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020). De igual manera, aunque no existen bases de datos en el país que permitan identificar el fenómeno, un estudio publicado por la comisión Lancet (2020), sobre los impactos psicológicos de la cuarentena, encontró relación entre las medidas de cuarentena y el aumento de síntomas mentales.

En materia de equidad de género, las mujeres se ven más afectadas por el incremento en los trabajos de cuidado no remunerados (CEPAL, 2020; Observatorio Fiscal, 2020; Observatorio para la Equidad de las Mujeres, 2020). Los aislamientos en casa implican un aumento en el trabajo de cuidado de personas (niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad) y de trabajos domésticos, los cuales deben ser asumidos por los hogares de forma no remunerada. En este sentido, se puede hablar no solo de feminización

Borrador

de la pobreza monetaria (que ya se refleja en un índice de 117 mujeres viviendo en hogares pobres por cada 100 hombres en la misma situación) sino también de pobreza de tiempo (19,4 % en 2017, según la Medición de Pobreza de Tiempo e ingreso del DANE, 2017), que se evidenciaba previo a la crisis.

Adicionalmente, las mujeres están altamente expuestas a la violencia de género. El aislamiento genera mayores situaciones de conflicto en el interior de los hogares y aumento de la violencia de género y la violencia intrafamiliar. De acuerdo con la línea de atención 155 de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujeres, las llamadas por casos de violencia se han incrementado en 182 % desde el 25 de marzo al 30 de abril frente a esta misma época en el año anterior. El aislamiento junto con los abusadores aumenta el riesgo de violencia sexual tanto para mujeres como para niñas y niños, adolescentes y jóvenes. Este hecho puede suponer casos de explotación sexual de mujeres y niñas debido a la pérdida de fuentes de ingresos por parte de las trabajadoras informales.

Otro efecto negativo de la reducción del ingreso de los hogares, debido a los choques que genera la crisis, es la dificultad para financiar los costos directos de la educación como la matrícula, libros y uniformes. Este hecho también puede llevar a que las familias dependan del trabajo infantil o de los jóvenes, lo que aumenta el riesgo de deserción (Shafiq, 2010). Diversos estudios muestran que los estudiantes con mayor rezago educativo (en el caso colombiano los estudiantes con mayores carencias socioeconómicas), son los que requieren de mayor refuerzo personal e individualizado (Goodman, Melkers & Pallais, 2019).

En cuanto a conectividad, el desarrollo de actividades laborales, comerciales, académicas, recreativas y de todo orden a través del servicio de Internet, ha generado un comportamiento sin precedentes en los patrones de uso de las redes de telecomunicaciones. En consecuencia, se ha dado un incremento importante del tráfico cursado de Internet que, en algunos casos, ha llevado a la saturación de las redes e indisponibilidad del servicio. De acuerdo con el reporte de tráfico de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el tráfico mensual reportado por los proveedores de la muestra aumentó en abril, en promedio, 11,5 % respecto al mes de marzo, cifra mucho menor a la presentada entre los meses de febrero y marzo (38,8 %).

Finalmente, en términos de conectividad, en la actual coyuntura se evidencia la disparidad que existe en el acceso a Internet en el país (por estrato socioeconómico, la penetración de Internet fijo o móvil por hogar es de 16,2 % para el estrato 1 y de 89,9 % para el estrato 6 (Cálculos DNP con base en DANE, 2018). Adicionalmente, persisten

Borrador

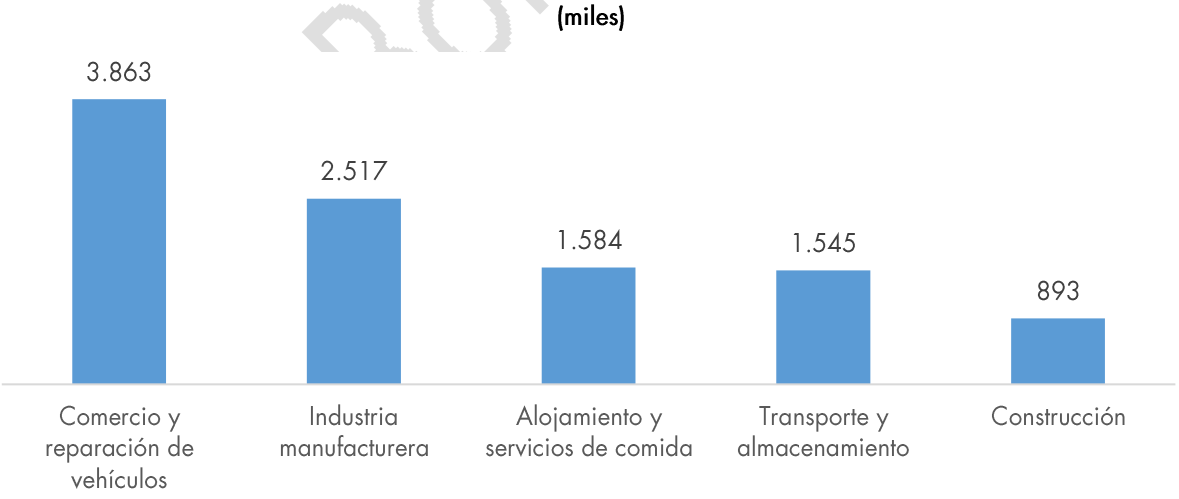
muchas zonas de Colombia sin conexión a Internet[11], lo anterior refleja la necesidad y urgencia de conectar a estos segmentos de la población lo más pronto posible. Algunos hogares, debido a la falta de ingresos, se les dificulta el pago de los servicios de telecomunicaciones (el 50,7 % de los hogares que no tienen acceso a Internet, manifiestan que no tienen el servicio porque lo consideran muy costoso (DANE, 2018)).

3.3. Impacto sobre el sector productivo

Las medidas de aislamiento para la prevención del contagio del virus tuvieron efectos especialmente complejos en el sector de comercio, industria y turismo (CIT), dado que en muchos casos implicaron la suspensión total de operaciones. En este sentido sobresalen algunas excepciones como: la cadena de producción, abastecimiento, transporte, comercialización y distribución de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza).

Según las cifras reportadas por el DANE, para 2019 las actividades económicas relacionadas con el sector de CIT tuvieron una población ocupada de 10,4 millones, los cuales representaron el 47 % del total de la población ocupada del país. A partir de lo anterior, se resalta la importancia de las cifras de ocupación del sector CIT en Colombia y, por ende, su gran impacto sobre la economía una vez se declaró el aislamiento preventivo obligatorio nacional.

Gráfico 4. Ocupados por actividad económica 2019



[11] La penetración de Internet fijo o móvil por hogar en Colombia es de 52,7 %, sin embargo, en cabeceras es de 63,1 %, mientras que, en el área rural es de 16,2 %; por otra parte, 24 departamentos del país presentan una penetración en este indicador menor al valor nacional.

Fuente: DNP a partir de información del DANE (2019).

El turismo ha sido uno de los sectores más golpeados por la pandemia puesto que todas las empresas (hoteles, agencias de viaje y todo tipo de prestadores de servicios turísticos) han tenido que suspender actividades. De acuerdo con el DANE, este sector aportó al PIB en 2019 alrededor del 4 % (41,3 billones de pesos). Adicionalmente, para el trimestre de febrero-abril de 2020, la rama de actividad de alojamiento y servicios de comida tuvo a nivel nacional una variación absoluta negativa de 118.000 ocupados con respecto al mismo trimestre de 2019. De acuerdo con la Muestra Trimestral de Agencias de Viaje (MTA) del DANE, en el mes de marzo de 2020 los ingresos nominales de las agencias de viaje se redujeron en un 59,3 %. Por otra parte, de acuerdo con la Muestra Mensual de Hoteles del DANE, en el mes de marzo de 2020 los ingresos reales de los hoteles disminuyeron 46,9 % con relación a marzo de 2019 y en lo corrido del año hasta este mes, dichos ingresos disminuyeron 10,6 % en comparación con el mismo periodo del año anterior.

Por su parte, los sectores de industria manufacturera, construcción, comercio al por mayor y detal, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento, también han sido afectados por esta coyuntura mundial. Es importante recordar que estos sectores aportaron al PIB en 2019, en conjunto, el 31,1 %, equivalente a 330,3 billones de pesos. Así mismo, para el trimestre de febrero-abril de 2020, las ramas de actividad de industrias manufactureras, construcción, comercio y reparación de vehículos, y transporte y almacenamiento tuvieron una variación absoluta negativa de 700.000 ocupados con respecto al mismo trimestre de 2019.

Borrador

De este conjunto, uno de los sectores más afectados por cuenta de la crisis sanitaria es el sector del transporte. Laa relevancia de los tiempos y costos, así como la eficiencia en el desempeño logístico se ha hecho aún más evidente en el marco de la declaratoria del estado de emergencia que atraviesa el país. En relación con las actividades logísticas se definió que se permitiera la operación del servicio público de transporte terrestre y de carga en determinadas condiciones, con el objetivo de proteger los transportadores colombianos y los consumidores de bienes y servicios. Sin embargo, durante el estado de emergencia se observó una disminución del 9 % en la cantidad de viajes de transporte terrestre de carga realizados entre enero y abril de 2020, respecto al mismo periodo en 2019. Esta situación se ha agudizado durante el mes de abril debido a que la disminución de los viajes llegó al 34 % respecto al mismo periodo en 2019 (Ministerio de Transporte, 2020).

El transporte terrestre se ha visto afectado específicamente por el cierre de los sectores productivos (no esenciales) y por la disminución de la demanda en varios sectores económicos. Esta disminución del transporte terrestre ha impactado en el incremento del nivel de ocupación en los espacios de almacenamiento de los puertos marítimos. De persistir esta

situación, podría ponerse en riesgo la operación de comercio exterior, debido a la falta de espacio para almacenar carga de importación y exportación en los puertos y, por ende, se imposibilitaría el atraque de buques.

Para las grandes empresas del sector carretero, el desarrollo de sus actividades se ha visto suspendido de manera parcial en 35 obras y con suspensión total 351 contratos e interventorías. Adicionalmente, la suspensión del cobro de peajes y la disminución del tráfico por las carreteras nacionales, ha afectado los ingresos de los concesionarios, al tiempo que ha activado los giros de recursos por parte del fondo de contingencias para cubrir la caída de los ingresos.

Respecto al transporte aéreo, los ingresos de las empresas del sector se han reducido significativamente, lo que ha puesto a muchas de ellas en riesgo de quiebra producto del cierre de operaciones y prohibición de tráfico aéreo. De acuerdo con un análisis de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, 2020), alrededor de 32.700 empleos directos y 253.000 empleos indirectos se encuentran en riesgo en Colombia. Esto representa una caída de 36,2 % en los empleos directos y de 47,9 % en los empleos indirectos[12]. Como consecuencia de las medidas de restricción de viajes aéreos y el cierre de aeropuertos, en marzo la reducción en el tráfico internacional de pasajeros alcanzó un 44,4 %; y la reducción de tráfico nacional un 37,1 %. Así mismo, la caída en el número de visitantes no residentes fue del 48 % con respecto al mismo mes del año anterior. Se estima que la crisis tendrá impactos sin precedentes que llevarán a una recuperación lenta de la operación aeronáutica.

Borrador

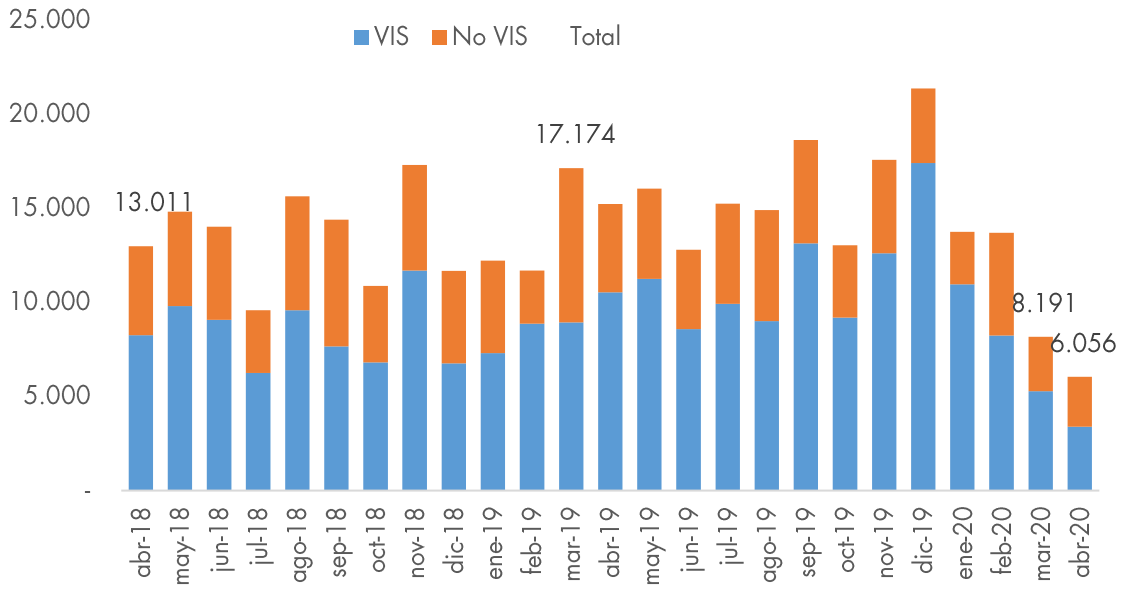
En el transporte marítimo la disminución en muchas actividades económicas ha reducido la demanda por transporte fluvial y marítimo, principalmente en el caso de pasajeros. A pesar de la relativa normalidad en puertos, la demanda y el suministro de contenedores permanecen muy desequilibrados, con aumentos de saturación de áreas de almacenamiento.

En cuanto al transporte urbano, la demanda de los sistemas de transporte masivo en un día hábil en los siete Sistemas de Transporte Masivo del país (Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Medellín, Cali, y Pereira) disminuyó en aproximadamente cinco millones setecientos mil pasajeros. Lo anterior para el periodo comprendido entre el 16 y 24 de marzo de 2020 y a partir del inicio de la medida de confinamiento, comparado con un día típico de operación. Esto corresponde a una reducción promedio del 85 %. La situación descrita representa una pérdida de ingresos para los sistemas cercana a los 13.200 millones de pesos diarios (Ministerio de Transporte, 2020).

[12] Datos suministrados por IATA con corte al 24 de abril de 2020.

El sector de la construcción de vivienda enfrenta grandes desafíos en medio de la crisis que genera la pandemia. En un primer momento de respuesta se dio una parálisis de las obras de construcción derivada de las medidas de limitación a la movilidad; lo que generó una postergación en el desarrollo de los proyectos. Simultáneamente, se cerraron las salas de ventas, que es una actividad altamente dependiente de las visitas físicas, a lo que se sumó la falta de confianza sobre la situación económica y la pérdida de ingresos de los hogares en el país. Esto generó un efecto negativo en la comercialización de viviendas en el país.

Gráfico 5. Lanzamientos de vivienda

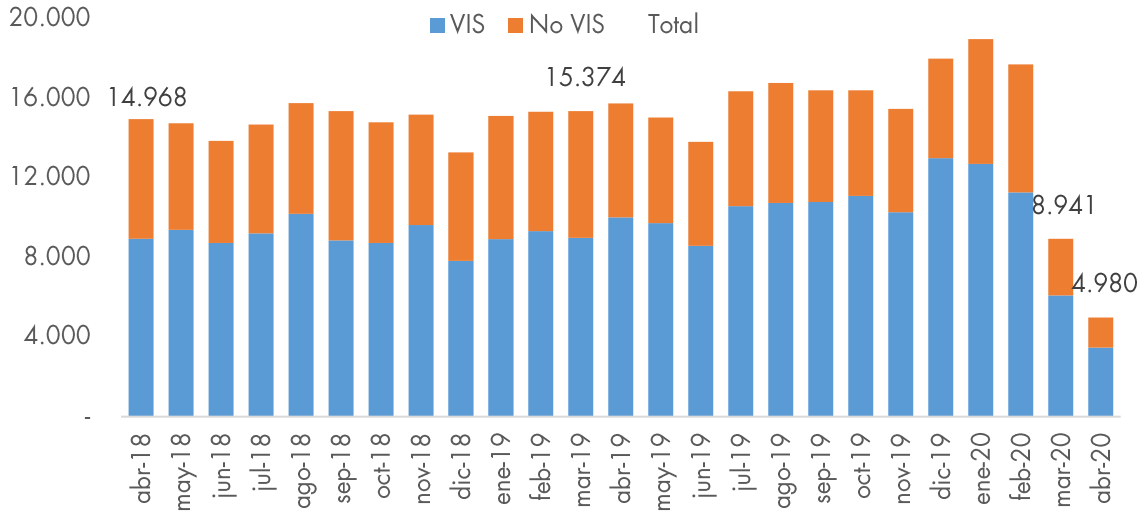


Fuente: Coordenada Urbana. Cálculos DNP.

De acuerdo con Coordenada Urbana de Camacol, en abril los lanzamientos de vivienda fueron de 6.056 unidades, cifra que representa una caída del 60,3 % respecto a abril de 2019 cuando este nivel fue de 15.255 unidades lo que muestra una parte del impacto de esta coyuntura. Los menores lanzamientos fueron causados por el retroceso tanto en el segmento VIS como en el No VIS del orden del 67,9 % y 43,2 %, respectivamente.

De manera similar, la comercialización de vivienda también sufrió fuertes retrocesos. En el periodo de análisis se vendieron 4.980 viviendas, lo que se traduce en una disminución del 68,4 % frente al mismo periodo de 2019. Por segmentos de precio, las caídas fueron de 65,4 % para VIS y 73,7 % para No VIS.

Gráfico 6. Venta de viviendas



Fuente: DNP (2020), a partir de información de Coordenada Urbana.

Este balance sobre los indicadores líderes del mercado de vivienda da cuenta de los efectos generados por el Covid-19 sobre el sector y refleja la incertidumbre de los agentes del mercado. Vale la pena anotar que las reducciones también pueden ser causadas por la dificultad de recolección de información para la operación estadística. Esto porque muchas obras y salas de ventas se encontraban cerradas en abril, mes en el que se recolecta la información de marzo; así mismo, el aislamiento preventivo limitó el traslado de los encuestadores.

El sector de los servicios públicos de energía eléctrica, gas y agua, a diferencia de otras actividades económicas, no detuvo sus operaciones debido a que se consideran de necesidad básica. Por lo tanto, la sostenibilidad de las empresas prestadoras se hace prioritaria.

En cuanto a la generación de energía eléctrica se ha presentado una disminución de la demanda del 17 % producto de la reducción en las operaciones del sector industrial, y comercial se espera un aumento con su reactivación (BID, 2020). Este factor afecta directamente los ingresos de las empresas comercializadoras de energía eléctrica y, a su vez, el ingreso de otros actores de la cadena de suministro como generadores y operadores del sistema.

Respecto a los servicios de agua potable y saneamiento básico se han generado presiones relacionadas con el incremento en la demanda del sector (BID, 2020). Debido a

que las medidas para contener y mitigar el virus exigen el acceso e incremento en el uso de servicio de saneamiento (lavado constante de manos, desinfección con lavado, confinamiento en los hogares).

Otra consecuencia del aislamiento se asocia a las dificultades que se han presentado en el sector de la educación, principalmente por el cese de actividades de manera presencial que ha afectado al 81 % de estudiantes matriculados en educación superior (Ministerio de Educación Nacional, 2018). Respecto al uso de plataformas virtuales, las instituciones de educación superior (IES) han adoptado progresivamente modalidades diferentes a la presencial para garantizar la continuidad del proceso formativo, sin embargo, se han identificado dificultades debido a que el contenido curricular, como los instrumentos pedagógicos y material bibliográfico están diseñados en gran parte para la presencialidad.

A nivel del desarrollo productivo del sector agropecuario se destaca la agudización de las principales problemáticas de comercialización de los productos del sector lo cual se traducen en la alta dependencia de los productores locales de los centros de abastecimiento mayorista y el represamiento de los productos durante la emergencia sanitaria en las regiones. Debido a las restricciones de movilidad que se han presentado durante aislamiento preventivo obligatorio, así como las restricciones de funcionamiento de algunas centrales de abastos[13] y un posible aumento en los precios de los insumos, principalmente los importados, los precios de algunos productos de primera necesidad han tenido variaciones durante el tiempo del aislamiento preventivo obligatorio. De acuerdo con el DANE, en su reporte de Precios de Venta al Público de Artículos de Primera Necesidad, para la semana del 29 de abril al 5 de mayo de 2020, se registraron variaciones desde el 3,12 % hasta el - 6,60 % en los productos que están siendo monitoreados[14].

Borrador

4. Definición de la política

4.1. Objetivo general

Promover mecanismos de monitoreo y seguimiento de algunas de las medidas más significativas, definidas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, con el fin de fortalecer la estrategia de mitigación, los efectos de la crisis generada por el COVID-19 y promover la reactivación gradual de la economía.

4.2. Objetivos específicos

---

[14] Tras haber sido catalogados como puntos con un alto número de casos se han registrado cierres parciales en la Minorista de Medellín, la Plaza Santa Elena de Cali y el Mercado de Bazurto en Cartagena. Corabastos restringió operaciones únicamente a comercio al por mayor.

- Realizar un balance de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en materia de salud pública con el fin de orientar la estrategia de reapertura gradual de la economía.
- Realizar un balance de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional dirigidas a la protección del bienestar de los hogares, con el fin de orientar la estrategia de reapertura gradual de la economía con un enfoque de salud pública.
- Realizar un balance de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional dirigidas a mitigar los impactos sobre el aparato productivo, con el fin de orientar la estrategia de reapertura gradual de la economía con un enfoque de salud pública.

4.3. Descripción de las medidas

En esta sección se presentan las medidas que el Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, ha venido implementando en el corto plazo con el fin de reducir el impacto del COVID-19 sobre la salud de la población del país, el bienestar de los hogares y el funcionamiento del aparato productivo. En este sentido, vale la pena mencionar que el Gobierno nacional es consciente de que la crisis sanitaria originada por la pandemia del COVID-19 incide directamente en las finanzas gubernamentales de todos los niveles. En el corto plazo genera problemas de liquidez en las administraciones centrales territoriales y desequilibrios en la financiación de su estructura de gastos; además, impone restricciones en materia de endeudamiento para 2021 y 2022. En respuesta a ello, se han tomado medidas para contribuir a que las entidades territoriales cuenten con medios para enfrentar y amortiguar las dificultades financieras mencionadas.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaboró y puso a disposición de todos los secretarios de Hacienda del país una herramienta que les ayuda a estimar las afectaciones que tendrían las entidades en los ingresos, en los gastos y en los límites vigentes sobre Gastos de Funcionamiento y capacidad de endeudamiento por cuenta del COVID-19. Además, se expidieron diversas normas, entre las cuales el Decreto 678 de 2020 se constituye en el instrumento de política que ofrece alternativas concretas para que las entidades puedan enfrentar y mitigar las dificultades mencionadas con medidas que incluyen:

- Ampliar el alcance que tenía el Decreto 461 de 2020 respecto a la reorientación de rentas con destinación específica, recursos del balance y excedentes financieros o utilidades de empresas para atender la emergencia.
- Incrementa del 8,33 % al 15 % el límite de los ingresos presupuestados para los créditos de tesorería como proporción de los ingresos corrientes y ampliar la posibilidad de pago hasta 31 de diciembre de la vigencia siguiente.

Borrador

- Da vía libre a créditos de reactivación económica, y facilita su trámite mediante el incremento transitorio del indicador de sostenibilidad de la Ley 358 de 1997 (deuda/ingresos corrientes) del 80 % al 100 %.
- Remueve restricciones o "sanciones" para las entidades territoriales que incumplen los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 derivadas de disminución de ICLD por causa de la crisis.
- Brinda alivios a contribuyentes mediante la concesión de facultades para diferir pago de tributos territoriales en 12 cuotas (hasta junio 2021), recuperación de cartera sin intereses, con reducciones de capital y con posibilidad de pagos hasta mayo de 2021.
- Ofrece la posibilidad de desahorro extraordinario de recursos del Fonpet.

En otras medidas adicionales, el Decreto 512 de 2020 también otorgó a los mandatarios locales la potestad para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia. Asimismo, el Decreto 441 estableció que las entidades territoriales, para asegurar el acceso de manera efectiva a agua potable, podrán destinar los recursos del SGP-APSB para financiar medios alternos de aprovisionamiento que cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

En cuanto al Sistema General de Regalías (SGR), el Acuerdo 58 de 2020 estableció requisitos y lineamientos especiales para la destinación de sus recursos y la aprobación de proyectos de inversión en el marco de la emergencia. En este sentido, el Decreto 513 de 2020, estableció que las etapas correspondientes a la priorización y aprobación, antes llevadas a cabo por los OCAD, así como la ejecución estarán a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de asignaciones directas y fondo de compensación del 40 % con los que se financiarán dichos proyectos. Adicionalmente, los proyectos que pretendan su financiación con recursos del Fondo de compensación regional del 60 % y el Fondo de Desarrollo Regional, la verificación de requisitos la hará la secretaría técnica del OCAD, función ejercida por el DNP en otros escenarios.

Adicionalmente, el Decreto 683 de 2020 modificó los plazos para la presentación de los Planes de Desarrollo Territoriales para la vigencia 2020–2023 hasta el 15 de julio de 2020. Este tiempo adicional busca que se puedan incluir en los procesos de planeación de las entidades territoriales ajustes relacionados con las medidas de emergencia generadas por la pandemia, así como también permitir la realización de los ejercicios de participación ciudadana que exige la ley.

Borrador

A continuación, se presentan algunas de las medidas más significativas que ha venido implementando el Gobierno nacional, en coordinación con las autoridades locales, para reducir los efectos negativos de la crisis generada por el COVID-19 sobre los tres ejes que estructuran este documento.

4.3.1. Salud pública

En el sector salud se han estado implementando estrategias encaminadas a reducir la transmisión del COVID-19 en el país orientados a (i) realizar estimaciones actualizadas que permiten orientar la toma de decisiones a nivel territorial); (ii) contención de casos, minimizar la transmisión local y proteger grupos de riesgo, y (iii) el fortalecimiento y ampliación de la oferta de servicios de hospitalarios, expansión y reasignación del THS y financiamiento de atenciones en salud. De esta forma, se reduce la presión sobre los servicios de salud, a la vez que se fortalece su capacidad para responder de manera oportuna a la coyuntura.

Detección y diagnóstico del COVID-19

A partir de la Resolución 779 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social[15], se formalizó la estrategia de respuesta sanitaria adoptada para enfrentar la pandemia del COVID-19. En primer lugar, con el propósito de tener una adecuada reacción a la llegada del COVID-19 al país por medio de la detección y contención de casos, se creó y se activó un Comité Transectorial compuesto por infectólogos, epidemiólogos, virólogos y expertos en biocontención para analizar y realizar seguimiento a las recomendaciones diagnósticas, farmacológicas y no farmacológicas más efectivas. De igual forma, se conformó y se activó el Comité de Manejo de Desastres y Puesto de Mando Unificado. Estos dos comités se reúnen periódicamente y hacen seguimiento al avance del COVID-19 para generar alertas tempranas y emitir recomendaciones en torno a las medidas que se deban tomar para mitigar la propagación del virus.

En segundo lugar, la llegada al país de pruebas rápidas y pruebas moleculares para la detección del COVID-19 ha permitido tener una mayor dimensión sobre el número de personas que tienen la enfermedad. De esta manera, se han realizado pruebas en un menor tiempo tanto a pacientes sintomáticos y asintomáticos. Por un lado, las pruebas moleculares o PCR se basan en la detección del ácido nucleico (ARN) del SARS-CoV-2, tienen alta sensibilidad y especificidad, es decir, son muy confiables para identificar a las personas que tienen la enfermedad. Por otro lado, las pruebas serológicas de detección de anticuerpos

Borrador

[15] Por la cual se formaliza la estrategia de respuesta sanitaria adoptada para enfrentar la pandemia por SARS CoV2 (COVID-19) en Colombia y se crea un comité asesor para orientar las decisiones de política en relación con la pandemia.

IgM/IgG están indicadas para identificar si una persona ha estado en contacto con el virus del COVID-19, pero no se recomienda su uso para detectar un caso de infección aguda.

En tercer lugar, con el propósito optimizar la capacidad de detección y diagnóstico del COVID-19, así como la protección del talento humano en salud, el Ministerio de Salud y Protección Social (2020) publicó los lineamientos para el uso de pruebas diagnósticas de SARS-CoV-2 (COVID-19) que guiarán el adecuado uso de dichas pruebas. En estos lineamientos se establece específicamente a quiénes, en qué circunstancias, qué tipo de pruebas se deben practicar, cuál es el procedimiento diagnóstico que se debe seguir, qué usos se le pueden dar a las pruebas, quién tiene la responsabilidad del diagnóstico, quiénes están autorizados para comprarlas y cuáles son las posibles fuentes de financiación. En términos generales, las pruebas se aplican según tres niveles: (i) diagnóstico a personas con sospecha de COVID-19 en servicios de urgencias u hospitalización a quienes indistintamente de su nivel de riesgo se les tomará muestra para prueba molecular RT-PCR; (ii) diagnóstico a personas en servicios ambulatorios o domiciliarios con sospecha de COVID-19[16]; (iii) diagnóstico a trabajadores de la salud[17].

En cuarto lugar, con el fin de identificar casos no diagnosticados, se realizaron alrededor 200.000 pruebas PCR en un período de dos meses a las personas que cumplen con los siguientes criterios: contactos de una persona fallecida por COVID-19; contactos de un caso positivo de COVID-19; pacientes hospitalizados con sospecha de COVID-19; pacientes en servicios de urgencias con sospecha de COVID-19; conglomerados poblacionales de bajo distanciamiento social; personal de salud; fallecidos con sospecha de COVID-19 que no tuvieron muestras en vida; otras personas que por criterio medico requieren ser estudiados para COVID-19 (Instituto Nacional de Salud, 2020).

Adicionalmente, con el propósito de ampliar la posibilidad de testeo en el país, se utilizaron pruebas rápidas de detección de anticuerpos en los grupos de conglomerados poblacionales de bajo distanciamiento social y en el personal del sector salud. Cada entidad administradora de planes de beneficios (EAPB) es responsable del procesamiento de las

Borrador

[16] Personas sintomáticas mayores de 70 años o con factores de riesgo: se le aplicará para prueba molecular RT-PCR. Personas asintomáticas que hayan sido contacto de un caso positivo: se considerará para prueba molecular RT-PCR al día séptimo del contacto. Personas con síntomas leves y sin factores de riesgo: se les aplicará la prueba rápida si tienen por lo menos 11 días o más desde el inicio de los síntomas, de lo contrario se les debe aplicar para prueba molecular RT-PCR. Según el médico considere pertinente se realizará o repetirá la prueba molecular RT-PCR.

[17] las muestras para los trabajadores de la salud son prioritarias y deberán ser costeadas por las ARL. Todo trabajador de la salud que tenga contacto con un caso probable o confirmado se le aplicará PCR al séptimo día luego del contacto. Las pruebas moleculares RT-PCR se repitieran cada 15 días o cada mes, según el riesgo, especialmente a aquellos que laboren en servicios de urgencias, hospitalización general con pabellones de pacientes con COVID-19, Unidades de Cuidado Intensivo adulto, pediátrica y neonatal y Unidades de cuidado intermedio adulto y pediátrica.

muestras para la población afiliada, y la entidad territorial lo hará para la población en condición de pobreza que no esté asegurada.

Asimismo, con el fin de aumentar la capacidad diagnóstica en Colombia por encima de 1400 casos al día, se desarrolló una red de laboratorios adscritos (más de 70 laboratorios), en casi todo el territorio nacional, seleccionándolos entre aquellos que cumplían requisitos técnicos para hacer pruebas de PCR-RT (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020). También, desde el sector de ciencia, tecnología e innovación se estableció una convocatoria de trámite simplificado de 202.000 millones de pesos, para el fortalecimiento de laboratorios de biología molecular con recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020). Con ese mismo espíritu, se lanzó también la convocatoria por 26.000 millones de pesos en busca de encontrar soluciones innovadoras a los desafíos que representa el COVID-19**Fuente especificada no válida.**. Además, se establecieron importantes estímulos para la investigación científica mediante incentivos tributarios para empresas que presenten propuestas de desarrollo tecnológico, investigación o innovación asociadas a mitigar retos que representa el COVID-19, por lo que se adoptó la exención de renta por la importación de equipos de desarrollo tecnológico.

Finalmente, también se desarrolló de la aplicación CoronApp, para dispositivos móviles que busca informar a la población sobre la evolución del COVID-19 en el territorio nacional, así como mantener un contacto con los síntomas reportados por los usuarios. Con estas funcionalidades de trazabilidad se logra entender el comportamiento del virus, facilitar la atención a la población más afectada, romper potenciales cadenas de infección, y alertar a los usuarios cuando sea necesario por medio de notificaciones. Las funcionalidades de la CoronApp han sido diseñadas a partir de las experiencias internacionales y las mejores prácticas, adaptadas a las necesidades del país (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Borrador

Contención de la transmisión en el espacio publico

Con el fin de evitar la propagación del COVID-19, el Gobierno nacional, en coordinación con las autoridades locales, ha implementado diferentes medidas en materia de movilidad. En primer lugar, de acuerdo con el Decreto 575 de 2020 y la Circular Conjunta 004 del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, se estableció lineamientos para evitar la concentración y aglomeración de personas, ya sea en el espacio público, en el transporte público o en vehículos particulares. Sin excepción, se exige que dentro de los vehículos de servicio público de pasajeros exista una distancia entre cada usuario de por lo menos un metro, lo que implica la reducción de la capacidad de los vehículos de transporte público. Para ello, se deben tomar medidas

como el escalonamiento de horarios, la promoción del teletrabajo, de la movilidad activa y micromovilidad con las debidas condiciones de seguridad, la limitación del uso compartido de vehículos, la habilitación de ciclorrutas temporales, entre otras.

En segundo lugar, en la infraestructura de los sistemas de transporte público en los que se presenta mayor afluencia de pasajeros, las autoridades locales han establecido medidas de ingreso escalonado por horas o segmentos de horas. Para ello, se debe identificar si dentro de los sectores que podrán reanudar sus labores es viable desplazar horarios de entrada y salida o generar turnos de trabajo, con el propósito de disminuir la carga de pasajeros en hora pico de los sistemas de transporte

En tercer lugar, en cuanto a la adopción de lineamientos de espacio público y el uso de medios de transporte alternativos que mitiguen la propagación del contagio, las entidades territoriales definirán esquemas y protocolos para el uso y apropiación del espacio público durante el término del estado de emergencia. Así mismo, deben habilitar y promocionar infraestructura para el uso seguro y eficaz de medios alternativos de transporte como la bicicleta.

Finalmente, el Gobierno nacional, a través del Decreto con fuerza de Ley 482 del 26 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional creó el Centro de Logística y Transporte para la toma de decisiones durante la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 de 2020 y así facilitar el cumplimiento de coordinación entre las autoridades administrativas. Con éste se busca dar respuesta en tiempo real a las dificultades de abastecimiento nacional, garantizar la prestación del servicio público de transporte y establecer condiciones de transporte y tránsito a pasajeros y carga.

En este sentido, el Ministerio de Transporte a través del Centro de Logística y Transporte restringió el servicio de transporte de pasajeros por carretera, exceptuando únicamente a las rutas entre municipios cercanos con una fuerte interrelación económica, prestación de servicios o vivienda y una distancia menor o igual a 40 km. Esto con la finalidad de garantizar el servicio de transporte público para las personas que estuvieran exceptuadas y necesitarán movilizarse entre municipios. De igual manera, el Ministerio de Transporte permitió mediante la Resolución 20203040001245 del 24 de abril de 2020 que vehículos de transporte especial, escolar, turismo y empresarial operen como rutas de transporte público en el país durante la emergencia. Por otro lado, las empresas autorizadas para el desarrollo de sus actividades económicas pueden adoptar planes de movilidad para sus empleados, en los que se ofrezcan rutas de transporte, pero también facilidades e incentivos para la movilidad no motorizada.

Fortalecimiento de los servicios de salud

Borrador

A través del Decreto 538 de 2020[18] se definieron medidas para facilitar la disponibilidad de insumos, medicamentos y equipos para contener la pandemia, así como, instrumentos y esquemas para fortalecer y mejorar de manera integral la prestación de todos los servicios de salud. Lo anterior, teniendo en cuenta, por un lado, la necesidad de mitigar la mortalidad generada por el virus y, por otro lado, la necesidad de adecuar los servicios de salud durante el tiempo que dure la emergencia. Así mismo, el Decreto 463 de 2020 modificó parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico. Esto surge como respuesta del Gobierno a la baja disponibilidad de productos y dispositivos necesarios para combatir el COVID-19. A su vez, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) declaró los tapabocas, geles antibacteriales y las soluciones tópicas desinfectantes como dispositivos y medicamentos médicos vitales no disponibles.

El Decreto 438 de 2020, por su parte, otorga una exención transitoria del impuesto sobre las ventas (IVA), por el término de duración de la emergencia (Decreto 417 de 2020), en la importación y en las ventas en el territorio nacional, sin derecho a devolución o compensación, -a un conjunto de productos indispensables para la prestación de servicios médicos de los pacientes que padezcan el COVID-19 y para la atención preventiva de la población colombiana[19].

De igual manera, a través del Decreto 488 de 2020 y del Decreto 500 de 2020 se definieron medidas para la organización, reasignación y expansión del talento humano en salud (THS) se busca incrementar la disponibilidad del THS para suplir la alta demanda en servicios priorizados para atender la emergencia durante las diferentes fases. El plan contiene cuatro etapas y varias líneas de respuesta, que definen los perfiles de THS requeridos en los servicios priorizados de atención, así como la progresividad de llamado de THS adicional cuando se requiera reforzar dichos servicios. Este plan funciona en coordinación con el personal de salud correspondiente, prestadores de servicios de salud, EAPB, entidades territoriales de salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, según corresponda. Es

Borrador

[18] Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

[19] Los productos con exención transitoria son: Nebulizador, Bomba de infusión, Báscula pesa bebés, Equipo de órganos de los sentidos, Monitor de signos vitales, Bala de Oxígeno, Electrocardiógrafo, Fonendoscopio, Glucómetro, Ventilador, Tensiómetro, Equipo de rayos X portátil, Pulsoximetro, Concentrador de oxígeno, Aspirador de secreciones, Monitor de transporte, Desfibrilador, Flujómetro, Incubadora, Cámara cefálica, Lámpara de calor radiante, Cama hospitalaria, Lámpara de fototerapia, Cama hospitalaria pediátrica.

importante precisar que son las Entidades Prestadores de Servicios de Salud (EPS) las que deben garantizar el suministro de los elementos de protección personal (EPP) apropiados para todo el THS que se encuentra en proceso de formación y en ejercicio de su profesión, con la participación de las ARL (artículo 5 del Decreto 488 de 2020 y artículo 3 del Decreto 500 de 2020). No obstante, el Gobierno nacional destinó recursos extraordinarios por valor de 5.999 millones de pesos para la adquisición de EPP para el THS de las empresas sociales del Estado.

En el caso del funcionamiento normal del sistema de salud, a través de la Resolución 521 de 202020 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas para permitir la atención domiciliaria, telefónica, virtual a personas en aislamiento preventivo obligatorio, en especial mayores de 70 años o personas con patología crónica de base; personas con patología de base controlada y riesgo bajo, y también los que tienen patología de base no controlada o presentan riesgo medio o alto y mujeres gestantes.

Finalmente, con el fin de asegurar el financiamiento y fortalecimiento del sistema de salud, se han definido tres estrategias para irrigar recursos a los diferentes actores, especialmente a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y al Talento Humano en Salud (THS): mejora al flujo de ingresos corrientes, saneamiento de deudas y recursos adicionales del Fondo de Mitigación y Emergencia (FOME), entre otros.

(i) Flujo de ingresos corrientes: a través del Decreto 538 de 2020 se autorizó el manejo integrado de los recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y presupuestos máximos para que las Entidades Promotoras de Salud (EPS) financien integralmente los servicios médicos. Además, con el fin de compensar el costo en el que están incurriendo los prestadores de servicios al reducir su operación como consecuencia del aislamiento social, con la suspensión de procedimientos y servicios no prioritarios, se definirá un pago para garantizar un flujo de caja mensual y solvencia financiera.

(ii) Saneamiento de deudas: mediante el Decreto 600 de 2020[21], se autorizó el uso de los depósitos a la vista de las reservas técnicas de las EPS para pagar a las IPS la deuda existente. En ese mismo orden de ideas, se autorizó a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) a efectuar una compra de cartera, mediante la cual le pagará directamente a las IPS sobre la cartera conciliada

Borrador

[20] Por la cual se adopta el procedimiento para la atención ambulatoria de población en aislamiento preventivo obligatorio con énfasis en población con 70 años o más o condiciones crónicas de base o inmunosuspensión por enfermedad o tratamiento, durante la emergencia sanitaria por COVD- 19.

[21] Por el cual se adiciona el artículo 2.5.2.2.1.21 al Decreto 780 de 2016 en relación con el uso transitorio, por parte de las EPS, de los recursos que tengan invertidos en títulos de deuda pública interna, títulos de renta fija y depósitos a la vista, que forman parte de la reserva técnica.

con las EPS. Adicionalmente, se amplió para las IPS la línea de redescuento con tasa compensada de Findeter.

En cuanto a las entidades territoriales, se aprobó una disponibilidad de 2,17 billones para acuerdos de pago de servicios y tecnologías, no financiados con cargo a la UPC. Además, para el régimen contributivo, se simplificaron los requisitos para el reconocimiento de los servicios y tecnologías, no financiados con cargo a la UPC anteriores a diciembre de 2018 (Decreto 521 de 2020[22]). Dicho reconocimiento se estima en 5,2 billones, para lo cual las EPS radicarán la facturación con sus soportes desde mayo (Resolución 618 de 2020[23]). Para el régimen subsidiado, se amplió el plazo a 2021 para la cofinanciación de deudas que las entidades territoriales tienen con las EPS.

(iii) Recursos Fondo de Mitigación y Emergencia (FOME) y otros: se dispusieron recursos para financiar el aseguramiento, la ampliación de la oferta y el fortalecimiento de la salud pública. (Decreto 444 de 2020[24]).

4.3.2. Protección del riesgo de los hogares y mitigación de impactos sobre los servicios que utilizan

Esta estrategia presenta las medidas implementadas para proteger a los hogares de los riesgos que enfrentan a causa de la pandemia del COVID-19, así como para mitigar los impactos negativos causados por el aislamiento, particularmente en grupos vulnerables. Las medidas abarcan acciones relacionadas con la protección del empleo, la continuidad en el acceso a servicios públicos, incluidos los servicios de telecomunicaciones y postales, y acceso a vivienda y a bienes de primera necesidad. Así mismo, se establecen acciones para suavizar la caída en el ingreso de los hogares colombianos, especialmente de la población vulnerable. La tarea de hacer llegar los diferentes subsidios de ayuda económica a las poblaciones vulnerables ha implicado un trabajo extra, de mucha coordinación entre niveles de gobierno;

Borrador

[22] Por el cual se establecen los criterios para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo.

[23] Por la cual se reglamenta el literal d) del artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, para el saneamiento definitivo de las cuentas de recobro relacionadas con los servicios y tecnologías de salud no financiadas con cargo a la UPC del Régimen Contributivo.

[24] Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

en especial, ha sido un reto en aquellos casos donde la identificación de las personas no estaba del todo cubierta por las bases de datos nacionales. En educación, las acciones buscaron facilitar la continuidad de los procesos formativos tanto en educación superior, como en educación preescolar, básica y media, incluidas medidas de protección al riesgo de desnutrición de niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, se establecen estrategias para la prevención y atención de violencias a mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Las medidas para la protección del empleo incluyen disminución de la carga prestacional y brindar liquidez a los empleadores y a los trabajadores independientes. Así, el Ministerio del Trabajo, a través del Decreto Legislativo 558 de 2020[25], determinó que el porcentaje de cotización para los meses de abril y mayo que deberán ser pagados respectivamente en mayo y junio de este año será del 3 % con el fin de cubrir el seguro previsional en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o el aporte a los fondos de invalidez y sobrevivencia del Régimen de Prima Media. El aporte estaría a cargo de los empleadores en 75 % y el 25 % restante estaría a cargo de los trabajadores, para el caso de los trabajadores independientes el aporte del 3 % y es su responsabilidad exclusiva.

A través del Decreto 639 de 2020[26] modificado por los Decretos Legislativos l Decreto 677 de 2020[27] y Decreto Legislativo 815 de 2020 se estableció uno de los programas más ambiciosos para evitar la pérdida de puestos de trabajo: el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), en virtud del cual se subsidia hasta el 40 % del valor de un salario mínimo mensual legal vigente por cada empleado que la empresa tenga en su nómina. Dicho beneficio se extenderá por los meses de mayo, junio, julio, y agosto de 2020.

Desde la declaración de la emergencia sanitaria por parte del Gobierno nacional, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha adoptado medidas para proteger el empleo público. Mediante el Decreto 491 de 2020[28] se estableció la modalidad

Borrador

---

[25] Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

[26] Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.

[27] Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.

[28] Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

de trabajo en casa y las garantías para la continuidad del servicio, contemplando la protección del empleo público y el trabajo de las personas contratadas por las entidades públicas o que laboran al servicio de personas jurídicas que prestan servicios para el Estado, durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria.

Adicionalmente, mediante el artículo 20 del Decreto Legislativo 770 de 2020[29], se creó el Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual, con el fin de entregar hasta por tres meses un auxilio económico para aquellos trabajadores a quienes, para los meses de abril, mayo o junio de 2020, se les haya suspendido su contrato laboral o se encuentren en licencia no remunerada.

En relación con el acceso al agua potable, según el Decreto 441 de 2020, los municipios y distritos deberán asegurar de manera efectiva el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico mediante la implementación de esquemas diferenciales, o el suministro con medios alternos de aprovisionamiento y la reinstalación o reconexión del servicio público domiciliario de acueducto sin cobros. Así mismo, debido a la disminución del ingreso en algunos hogares, el Decreto 528 de 2020[30] habilitó a los prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo diferir el pago de estos servicios a un plazo de 36 meses para los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2, por los consumos causados durante los 60 días siguientes a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Así mismo, de acuerdo con el Decreto 441 de 2020, se congelaron los incrementos tarifarios en acueducto y alcantarillado por el periodo de la emergencia sanitaria.

Borrador

Así mismo, mediante Decreto 517 del 04 de abril de 2020, se adoptaron medidas para diferir el pago de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes, hasta por 36 meses, para los estratos 1 y 2 a fin de garantizar el acceso a estos servicios a dichos usuarios. Y en este mismo sentido se garantizó el combustible para la generación de energía en zonas no interconectadas del país y como consecuencia el acceso al servicio de energía eléctrica a los usuarios ubicados en esas zonas

---

[29] Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios ¬ PAP, Y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

[30] "Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Por otro lado, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de comunicaciones y permitir de manera prioritaria el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones y postales para el acceso a los servicios de salud, el desarrollo de actividades laborales y el ejercicio de derechos fundamentales, el artículo 1 del Decreto 464 de 2020[31] declaró los servicios de telecomunicaciones como servicios públicos esenciales. Lo anterior busca facilitar la prestación y disponibilidad de los servicios, facilitar la conectividad de los usuarios y flexibilizar el cumplimiento de disposiciones normativas y regulatorias por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, operadores de servicios postales y operadores de televisión abierta.

De otra parte, en relación con medidas de protección a hogares arrendatarios, en el Decreto 579 de 2020[32] se definieron lineamientos en torno a la prohibición de desalojos, aumento en los cánones de arrendamiento, penalidades o intereses de mora y renovación automática en caso de vencimiento del contrato. Por otro lado, la Superintendencia Financiera de Colombia estableció, mediante la Circulares nro. 7 y nro.14 de 2020, que los establecimientos de crédito pueden establecer políticas y procedimientos efectivos para identificar los clientes que serán objeto de aplicación de medidas especiales para atender la coyuntura, dentro de las que se destacan: (i) establecer periodos de gracia o prórrogas, (ii) mantener calificación del cliente durante dicho periodo, (iii) mantener las tasas de interés, y (iv) no cobrar intereses sobre intereses, entre otras.

.

En pro de mitigar el riesgo de disminución de ingreso de los hogares, el Decreto 659 de 2020[33] estableció la entrega de giros adicionales, no condicionales y extraordinarios en los principales programas sociales del estado colombiano como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. De esta manera, se propende por estabilizar el ingreso de los hogares que pertenecen a estos programas sociales y quienes han visto disminuida su capacidad adquisitiva producto del aislamiento preventivo obligatorio. De otra parte, se

Borrador

[31] Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020.

[32] Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

[33] Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

definió que, para la vigencia 2020, 1.000.000 de hogares colombianos vulnerables se beneficiarán del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA), establecida en el Documento CONPES *3986 Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable*[34] y el Decreto 458 de 2020 y la Resolución 1058 de 2020 como mecanismo para favorecer las pérdidas de capacidad adquisitiva de los hogares más vulnerable

En línea con la protección del ingreso de los hogares, entre estos, los informales, a través del Decreto 518 de 2020, se creó el Programa Ingreso Solidario como un esquema de transferencias monetarias no condicionadas para los hogares que no se encuentran en los programas sociales Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o compensación de IVA. Para este fin, se deben utilizar todos los medios y canales disponibles para hacer abonos a cuentas de depósito, así como las bases de datos necesarias para establecer el contacto con los posibles beneficiarios. El programa ya cuenta con más de 2,3 millones de hogares beneficiados (con corte al 8 de junio de 2020).

Para facilitar la focalización de estas ayudas, desde DNP se construyó una "Base Maestra", que contiene distintos registros administrativos que, articulados, permiten la identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales durante el estado de emergencia y dan información que aporta a la entrega efectiva de dichas ayudas, al contener información de la identificación y ubicación de los hogares. Esta base fue utilizada para la focalización de los programas de Compensación del IVA e Ingreso Solidario, así como también ha servido de fuente para identificar a qué programas están accediendo potenciales beneficiarios de ayudas de otras entidades del Gobierno nacional. La Base Maestra contiene información del Sisbén III y Sisbén IV, y del acceso a programas sociales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Generación E y Primera Infancia.

De otro lado, para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, se expidió el Decreto 507 de 2020, en el cual se establece un seguimiento de precios, cada cinco días, a un conjunto de productos de primera necesidad, con el fin de identificar variaciones significativas o atípicas en función de su comportamiento histórico. El decreto, a su vez, define una ruta de actuación para que la Superintendencia de Industria y Comercio, las Entidades Territoriales y los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo, y Salud y Protección Social, enfrenten eventuales conductas de especulación y acaparamiento.

Para proteger a los niños, niñas y adolescentes del riesgo de desnutrición y del impacto negativo que esta situación genera en el largo plazo, el Instituto Colombiano de Bienestar

[34] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3986.pdf.

Borrador

Familiar (ICBF) aseguró la focalización y entrega de complementos nutricionales reforzados a cerca de 1,7 millones de niñas y niños de primera infancia. En el proceso de entrega de estos complementos, se deben seguir lo protocolos para la protección de la salud de los servidores públicos encargados de la entrega de las canastas.

En esa línea, mediante los Decretos 470 de 2020[35] y Decreto 533 de 2020[36] se habilitó la entrega de alimentación escolar para el aprendizaje en casa durante la vigencia del estado de emergencia, proyectándose la entrega de 6.500.000 raciones de alimentos. De acuerdo con las Resoluciones nro. 6 y nro. 7 de 2020 de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, la entrega de la alimentación escolar se podrá realizar en tres modalidades: (i) ración industrializada; (ii) ración para preparar en casa; y (iii) bono alimentario por valor de 50.000 pesos para el mes, el cual se puede canjear por alimentos determinados y en los puntos establecidos por la respectiva Entidad Territorial. En ese proceso, las entidades territoriales certificadas en educación se encargarán de coordinar con los establecimientos educativos la programación logística para la entrega de los alimentos, cumpliendo con los protocolos en materia sanitaria.

En educación superior, mediante el Decreto 467 de 2020[37], se establecieron medidas para otorgar auxilios a los beneficiarios de créditos del Icetex que lo requieran, dando prioridad a aquellos que se enfrentan a condiciones de vulnerabilidad por motivos de discapacidad, género, condición socioeconómica, disminución temporal o definitiva de su fuente de ingresos o problemas de salud derivados de la ocurrencia de la pandemia COVID-19. Los auxilios se darán en el territorio nacional y comprenderá el otorgamiento, a beneficiarios focalizados, de uno de los siguientes auxilios: (i) período de gracia en cuotas de créditos educativos vigentes; (ii) reducción transitoria de intereses al valor del índice de precios al consumidor (IPC); (iii) ampliación de plazos en los planes de amortización, y (iv) otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario.

Adicionalmente, el Decreto 662 del 14 de mayo de 2020 crea el Fondo Solidario para la Educación con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia del sector educativo. Este decreta que los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán, entre otros, de los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación

Borrador

---

[35] Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

[36] Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

[37] Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia auxilios papa beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - Icetex, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación y se destinan al Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020; Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados; Línea de crédito educativo para el pago de matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano; Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.

Así mismo, mantener los procesos formativos debe ser una de las prioridades para el sector educativo. En ese sentido, para el caso específico de la educación preescolar, básica y media, el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Circular 21 de 2020, brindó orientaciones para el desarrollo de planeación pedagógica en casa. Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Sistema de medios públicos (RTVC), desarrollaron y publicaron la plataforma Aprender Digital: Contenidos para todos con el objetivo de complementar los procesos de formación y aprendizaje.

Teniendo en cuenta las consecuencias de la pandemia y el aislamiento obligatorio sobre algunos grupos poblacionales, en especial las mujeres, mediante el Decreto 460 de 2020, se dictaron medidas para garantizar la prestación del servicio ininterrumpido a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes. En el artículo 4 del mencionado decreto también se estableció que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención y ofrecerán herramientas para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar en las familias durante la emergencia. Así mismo, se debe fortalecer las líneas de atención 155 de víctimas de violencia, 123 línea de la policía nacional y la 141 de protección a niños, niñas y adolescentes. También es imprescindible promover otros canales de denuncia como medios presenciales y virtuales, aplicaciones móviles, etc.

De otro lado, para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, se expidió el Decreto 507 de 2020, en el cual se establece un seguimiento de precios, cada cinco días, a un conjunto de productos de primera necesidad, con el fin de identificar variaciones significativas o atípicas en función de su comportamiento histórico. El decreto, a su vez, define una ruta de actuación para que la Superintendencia de Industria y Comercio, las Entidades Territoriales y los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo, y Salud y Protección Social, enfrenten eventuales conductas de especulación y acaparamiento, junto

Borrador

con la disponibilidad permanente de información de precios y la gestión de Inspección y Vigilancia (IVG) de la SIC. Además, determina que la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos podrá fijar precios máximos de venta al público para aquellos productos que se consideren de primera necesidad

4.3.3. Mitigación de impactos sobre el aparato productivo

Con el propósito de mitigar el impacto de las medidas de aislamiento sobre el aparato productivo y, en consecuencia, sobre el crecimiento económico y el empleo, el Gobierno nacional ha definido estrategias desde diferentes enfoques para la atención de las instancias afectadas. Por un lado, para disminuir los impactos negativos sobre las empresas producto del aislamiento preventivo obligatorio, además de las medidas para la protección del empleo mencionadas en la sección anterior que también favorece a las empresas, se han definido apoyos financieros y sectoriales. Por otro lado, la estrategia de reapertura busca el retorno a la normalidad del aparato productivo mientras las condiciones de salud pública lo permitan. A continuación, se presentan detalladamente las estrategias definidas por el Gobierno nacional.

Apoyo financiero

En primer lugar, con el Decreto 492 de 2020 se dispuso el fortalecimiento patrimonial del Grupo Bicentenario como centralizador de la propiedad estatal de las entidades del Gobierno nacional que prestan servicios financieros públicos. Lo anterior con el objeto de contar un gobierno corporativo para la administración y gestión de los servicios financieros estatales que permita implementar de forma inmediata medidas para facilitar el acceso al crédito de personas naturales y empresas afectadas por la coyuntura económica, principalmente mypimes. Adicionalmente, este decreto establece medidas de fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías (FNG). Adicionalmente, en materia de reorganización empresarial, a través del Decreto 560 de 2020 se adoptaron medidas especiales frente a procesos de insolvencia mediante el acceso expedito a mecanismos de reorganización, flexibilización en el pago de pequeños acreedores para mitigar el proceso de reorganización, mecanismos de alivio financiero, estímulos a la financiación, entre otras medidas para preservar las empresas.

En segundo lugar, mediante el Decreto 468 de 2020[38] se autorizaron nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancóldex). Bancóldex lanzó la línea especial de crédito

[38] Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancóldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Borrador

denominada *Colombia Responde* destinada a financiar capital de trabajo, como materias primas, insumos y nómina, de las empresas de los sectores de turismo y aviación, y sus respectivas cadenas de suministro, y actividades relacionadas con espectáculos públicos. Se asignaron en total 250.000 millones de pesos, 175.000 millones para micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y 75.000 millones para grandes empresas.

De forma complementaria, Bancóldex lanzó la línea de crédito *Colombia Responde para Todos* que tuvo el mismo propósito de financiación, pero se dirigió a las empresas de los sectores no cubiertos inicialmente. El cupo ascendió a 350.000 millones de pesos, 50.000 millones para microempresas, 175.000 millones para pequeñas y medianas empresas (pymes), 75.000 millones para grandes, y 50.000 millones destinados a microfinanzas[39]. Bancóldex también lanzó líneas de crédito regionales en asocio con gobiernos locales, cuyas condiciones fueron definidas a la medida, de acuerdo con las necesidades de las empresas en los territorios.

Adicionalmente, para apoyar a las empresas en etapa temprana para superar la coyuntura actual, Bancóldex e Innpulsa diseñaron una solución de crédito preferencial dirigida al mantenimiento de su liquidez. Esta línea tiene un cupo de 6.000 millones de pesos, un plazo hasta de tres años y un cupo para Fintech de 2.400 millones.

En apoyo a las líneas de crédito, el Fondo Nacional de Garantías (FNG) creó el programa especial de garantías *Unidos por Colombia*. El programa establece garantías para mipymes que requieren créditos para cubrir el pago de nómina y costos de capital de trabajo, y para trabajadores independientes que dejaron de percibir ingresos como consecuencia de la coyuntura originada por el COVID-19 y que requieren financiamiento para solventar sus necesidades económicas. Para tal fin se crearon las siguientes líneas de garantías: (i) línea de apoyo para el pago de nóminas con garantías hasta del 90 % para mipymes; (ii) línea para financiar capital de trabajo con garantías del 80 % para mipymes, y (iii) línea para trabajadores independientes o informales con garantías hasta del 80 %[40].

Por último, se definieron alivios financieros para los créditos vigentes. Por medio de la Circular 007 de 2020 de la Superintendencia Financiera, se establecieron medidas transitorias para establecer periodos de gracia y aumentar los plazos para los créditos de personas naturales y jurídicas que pertenezcan a los sectores económicos afectados por el COVID-19.

Borrador

---

[39] Se refiere a la provisión de servicios financieros dirigidos a población en situación de pobreza, microempresas o clientes de bajos ingresos.

[40] Cabe mencionar que las líneas del FNG publicadas el marco del programa Unidos por Colombia se han podido lanzar gracias a los aportes de capital que ha venido recibiendo el fondo por parte de la Nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), los cuales fueron autorizados por el Decreto 492 de 2020.

Bancóldex mediante la Circular 005 de 2020 estableció que los clientes de las líneas de Capital de Trabajo, Modernización Empresarial y Exprimiendo la Naranja podrán: (i) solicitar el aplazamiento de una o varias de las cuotas pactadas para los siguientes seis meses; (ii) ajustar el pago de intereses durante el tiempo de desplazamiento de cuotas a capital, y (iii) mantener o ampliar el plazo del crédito hasta máximo seis meses adicionales. Estas modificaciones son solicitadas a los intermediarios financieros y están sujetas a su aprobación.

El FNG mediante la Circular 006 de 2020 estableció, entre otras medidas, el aplazamiento hasta por cuatro meses de las comisiones por la renovación de las garantías que deberían pagar los empresarios y que se recaudan a través de los intermediarios financieros al FNG, buscando aliviar el flujo de caja de los empresarios.

Apoyos sectoriales

Para el sector transporte, a través de los Decretos 482 de 2020[41] y 575 de 2020[42], el Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil y la Agencia Nacional de Infraestructura, han definido una serie de medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia del COVID-19 en el sector aeronáutico. En el segmento aéreo se han tomado medidas como: suspensión de cobro de estacionamientos de aeronaves, suspensión de las normas de *slots*[43], disminución y aplazamiento de impuestos, reducción de los aranceles a repuestos y otros insumos para el sector, facilitación en términos de cauciones, autorización del transporte de carga en cabinas de pasajeros, entre otras. También se disminuyó la tarifa del IVA al 5 % para tiquetes aéreos y combustible de aviación, y se redujo el monto de inversiones en el sector aeronáutico nacional para la obtención de beneficios tributarios.

A través del Convenio 357 de 2020, el Ministerio de Transporte y Bancóldex establecieron los términos de cooperación para poner en marcha una línea de crédito para personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte que requieran recursos para financiar sus necesidades de capital de trabajo y activos fijos. En este sentido el ministerio aportará cerca de 5.000 millones de pesos, para cubrir el diferencial de tasas de créditos por un valor aproximado de 95.000 millones de pesos, a través de intermediarios financieros vigilados y no vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, orientados a los créditos para personas naturales y jurídicas

[41] Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

[42] Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

[43] Franjas horarias para despegues y aterrizajes en los aeropuertos.

Borrador

asociadas a la prestación del servicio público de transporte que tengan cupo de crédito con Balcóldex.

A su vez, para el segmento de transporte marítimo se han suspendido los trámites de solicitudes de concesión portuaria, embarcaderos y modificaciones de contratos de concesión; se ha permitido que puertos de servicio privado manejen carga de terceros, y se ha garantizado el transporte marítimo de pasajeros nacionales para prevenir, atender y mitigar la emergencia. Para el sector de servicio público de transporte masivo, el Decreto 575 de 2020 del Ministerio de Transporte permite modificar los artículos 98 y 100 de la Ley 1955 de 2019 para cofinanciar los costos de operación de los Sistemas. Adicionalmente permite el financiamiento por medio de dos fuentes: operaciones de celebradas por los entes gestores de los sistemas de transporte masivo, las cuales podrán contar con garantías por FNG por máximo porcentaje permitido, y operaciones de crédito público internas o externas celebradas por las entidades territoriales que podrán contar con garantía la Nación.

Adicionalmente, se han definido alivios tributarios para el sector transporte y sectores relacionados, como se muestra a continuación:

- A través del Decreto 401 de 2020 se ajustó el calendario tributario para las empresas de aviación comercial, hoteleras y de espectáculos, que contarán con un plazo máximo para pagar la segunda cuota del impuesto sobre la renta y complementarios hasta el 31 de julio de 2020 y el pago de la tercera cuota hasta el 31 de agosto de 2020.
- A través del Decreto 411 de 2020 se determinó que los trabajadores de zonas francas pueden trabajar fuera del área de exclusividad para prevenir la propagación del COVID-19. La medida tendrá igual vigencia que la declaratoria de emergencia sanitaria del Gobierno nacional.
- A través del Decreto 434 de 2020 se amplió el plazo para la renovación de registros del Registro Único Empresarial y Social (RUES), que incluyen el Registro Nacional de Turismo y el registro mercantil hasta el 3 de julio de 2020.

Finalmente, para el sector de Servicio Público de Transporte Masivo, el Decreto 575 de 2020 del Ministerio de Transporte permite modificar los Artículos 98 y 100 de la Ley 1955 de 2019 para cofinanciar los costos de operación de los Sistemas. Adicionalmente permite el financiamiento por medio de dos fuentes: operaciones de celebradas por los entes gestores de los Sistemas de Transporte Masivo, las cuales podrán contar con garantías por Fondo Nacional Garantías por máximo porcentaje permitido, y operaciones de crédito púbico internas o externas celebradas por las entidades territoriales que podrán contar con garantía la Nación.

Borrador

Para los servicios públicos domiciliarios, mediante el Decreto Legislativo 581 de 2020[44] se autorizó a Findeter para otorgar créditos directos a empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales, mixtas y privadas, vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), con el objetivo de dotar estas empresas de liquidez o capital de trabajo para el cumplimiento de sus obligaciones. La medida se sustenta en que, a pesar de la continuidad de las operaciones de las empresas de este sector, estas han experimentado una reducción del recaudo y un aumento en los costos de operación y en las inversiones urgentes para garantizar la calidad y continuidad de los servicios. La medida estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2020 y tendrá una verificación del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Para el sector de explotación y exploración de recursos mineros, el Decreto Legislativo 574 de 2020 estableció condiciones especiales para el pago del canon superficiario, y definió condiciones para garantizar el abastecimiento de combustibles líquidos. Además, el Decreto legislativo 798 de 2020, estableció: (i) condiciones de apoyo financiero a pequeños mineros y mineros de subsistencia; (ii) medidas para la aplicación de la distribución de regalías derivadas de la comercialización de minerales sin identificación; (iii) la autorización para la creación de líneas de redescuento con tasa compensada para la financiación del sector de prestación de los servicios públicos, y (iv) condiciones especiales para la aplicación del el mecanismo del Certificado de Reembolso Tributario (CERT), para dar continuidad de las inversiones en hidrocarburos y minería.

Como ya se mencionó, en el sector TIC, mediante el Decreto 464 de 2020, se declaró a los servicios de telecomunicaciones como servicios públicos esenciales. Adicionalmente, se dispuso la flexibilización del cumplimiento de disposiciones normativas y regulatorias para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, operadores de servicios postales y operadores de televisión abierta. Por ejemplo, los operadores del servicio de televisión regional podrán destinar para funcionamiento hasta el 20 % de los recursos de fortalecimiento girado a los operadores públicos del servicio de televisión.

En educación, se han definido estrategias de innovación pedagógica que comprenden: por un lado, establecer un plan padrino en el que una IES con mayor capacidad de servicios y con herramientas TIC, realiza acompañamiento a otras IES, y por el otro lado, la creación de un laboratorio de innovación para la educación superior para generar conocimiento y crear comunidades para la innovación en el sector.

Borrador

[44] Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La política de apoyo al sector agropecuario busca solucionar o paliar las dificultades que enfrenta la operación, logística y financiamiento del sector. Se propende por la consolidación del financiamiento agropecuario con medidas como líneas especiales de crédito, que incluye la nueva línea Colombia Agro Produce, facilidad de acceso al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y revisión de condiciones del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa) a través de periodos de gracia y ajustes de plazos de los créditos extendidos por el Banco Agrario, entre otros. De igual manera, para salvaguardar los intereses tanto de los productores, como de los hogares, se han implementado medidas para asegurar el abastecimiento de alimentos y fortalecer los canales de comercialización de alimentos, como la suspensión de aranceles de materias primas, la búsqueda de canales virtuales para la comercialización y la reducción de costos de producción, especialmente a través del precio de fertilizantes y otros insumos.

Adicionalmente, mediante el Decreto 486 de 2020 se estableció que mediante las líneas especiales de crédito que cree la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) para los productores agropecuarios afectados se pueda cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones del crédito agropecuario. Para garantizar medidas de protección en el sector agropecuario debido a la volatilidad del mercado por el precio del dólar que se ha venido presentando en los últimos días por los efectos del COVID-19, el Decreto 471 de 2020 establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijará directamente políticas de precios de los insumas agropecuarios.

En materia de comercio exterior y transporte nacional, en el marco de los Comités de Facilitación del Comercio y de Eficiencia en modos (Comité de Logística y Comercio Exterior), que hacen parte del Sistema Nacional de Competitividad, se han definido compromisos por parte del sector público y privado para dar respuesta a las problemáticas generadas en el marco de la emergencia. Se han realizado nueve comités de manera virtual y se han definido en total 61 compromisos, 74 % se han cumplido, 20 % se encuentran en ejecución y 6 % no presentan avances. Con el fin de mantener las operaciones de comercio exterior y evitar el desabastecimiento, especulación o acaparamiento de productos esenciales, se adoptaron las siguientes medidas:

- Mediante el Decreto 410 de 2020 se eliminan los aranceles por un término de seis meses a 110 subpartidas, para la importación de productos básicos de salud y bienes relacionados con el sector de aviación. Esta medida, vigente por seis meses, se amplió a 53 bienes adicionales, mediante el Decreto 463 de 2020.
- Mediante el Decreto 766 de 2020, se redujo a 0 % el valor del anticipo del impuesto sobre la renta y complementarios del año gravable 2020 para las empresas de transporte aéreo de pasajeros, servicios de alojamiento, establecimientos de servicios

Borrador

de comidas y bebidas, agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas, y actividades de bibliotecas, archivos, museos y otros espacios culturales.

- A través del Decreto 682 de 2020 se redujo al 0 % las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Mediante el Decreto 435 de 2020 se establecieron nuevas fechas para la presentación y pago del impuesto de renta para los servicios de expendio de comidas y bebidas, agencias de viajes y operadores turísticos.

Estrategia de reactivación económica

El objetivo de la estrategia de reactivación económica gradual es minimizar el impacto económico y el costo fiscal de la emergencia, al igual que mantener controlada la tasa de contagio para que no colapse el sistema de salud y se minimice la fatalidad. Según las estimaciones del Banco Mundial, el tipo de reactivación más efectiva es una que combine una diferenciación según el riesgo sectorial con una diferenciación según el riesgo regional.

La diferenciación de riesgo sectorial se refiere a la priorización del retorno a las actividades, a través de un análisis costo beneficio, entre los riesgos para la salud y la importancia económica de cada sector. En primer lugar, se determinan los sectores estratégicos de acuerdo con su contribución al PIB y generación de empleos. En segundo lugar, se determinan los sectores que pueden usar el trabajo en casa para el desarrollo normal de sus actividades, o para un conjunto importante de dichas actividades. Este criterio tiene en cuenta la proximidad física en el desarrollo de las actividades y la exposición a la enfermedad.

En la diferenciación de riesgo regional los municipios se pueden clasifican en tres categorías de riesgo. Son considerados de riesgo bajo los municipios en los que no se tienen contagios y no hacen parte de una aglomeración o área de influencia de una ciudad de riesgo medio o alto. Los municipios que presentan casos confirmados de COVID-19 son divididos en riesgo alto o medio con base en los criterios que para ello establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales podrán incluir, entre otras, variables como el número reproductivo básico de contagio (R_0), la ocupación de unidades de cuidado intensivo, el índice de positividad o la tasa de letalidad. Igualmente, municipios que, independiente de su número de casos confirmados de COVID-19, hagan parte de la aglomeración urbana o área de influencia de una ciudad considerada de riesgo medio o alto, respectivamente. Reconocer la heterogeneidad regional en cuanto a riesgos y la autonomía y responsabilidad de las autoridades locales en la implementación de medidas indica la importancia de coordinar acciones entre el gobierno nacional y los entes territoriales. El gobierno nacional debe definir lineas de política, requisitos y condiciones de

Borrador

reactivación. Los alcaldes y gobernadores deben velar por la aplicación y cumplimiento de las medidas.

De acuerdo con los criterios anteriores, se clasificaron los sectores priorizados para su reapertura (que no puedan teletrabajar o trabajar en casa) con la siguiente diferenciación de riesgo regional:

- Municipios de riesgo alto: solo podrían operar los sectores que han venido operando durante el aislamiento preventivo, es decir las actividades permitidas en el Decreto 636 de 2020.
- Municipios de riesgo medio: se coordinará con alcaldes y gobernadores y buscará que los siguientes sectores puedan empezar a operar en días hábiles: productos metalúrgicos y minerales no metálicos, minería y servicios de reparación; Actividades profesionales, servicios administrativos y de apoyo; madera, productos de papel y cartón; textiles, calzado y producto de cuero; fabricación de repuestos de equipo de transporte, diferente de carga; fabricación de maquinaria y equipo, aparatos y equipo eléctrico; información y comunicaciones; y construcción.
- Municipios de riesgo bajo: se coordinará con alcaldes y gobernadores para evaluar la reapertura de más actividades económicas, estableciendo cercos epidemiológicos en los que la movilidad desde y hacia estos municipios sea restringida y también se limitará al movimiento de carga y abastecimiento.

De acuerdo con estos criterios y los buenos resultados de las estrategias para la contención del virus, se ha permitido una reapertura gradual de algunas actividades económicas con la implementación protocolos de bioseguridad de manera efectiva. El marco conceptual guio la implementación de estrategias sectoriales y regionales con matices y sujeto a restricciones operativas. A continuación, se presentan las medidas de reapertura.

El Decreto 457 de 2020, que estableció el aislamiento preventivo obligatorio, implicó el cierre parcial o total de las empresas pertenecientes al sector a excepción de: la cadena de producción, abastecimiento, transporte, comercialización y distribución de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza).

El Decreto 593 de 2020, considerado como la primera medida de reapertura, permitió la operación de actividades económicas en el sector de la industria y construcción que incluyó las siguientes actividades industriales: fabricación de productos textiles; confección de prendas de vestir; curtido y recurtido de cueros, fabricación de calzado, fabricación de artículos de viaje, maletas, bolsos de mano y artículos similares, y fabricación de artículos de talabartería y guarnicionería, adobo y teñido de pieles; transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles; fabricación de artículos

Borrador

de cestería y espartería; fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón; fabricación de sustancias y productos químicos; fabricación de productos elaborados de metal; y fabricación de maquinaria y equipos, aparatos y equipos eléctricos.

El Decreto 636 de 2020 incluyó: la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento de transporte y distribución de las manufacturas de vehículos automotores. remolques y semiremolques, motocicletas, muebles, colchones y somieres, la fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos, el comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio, el comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos, el comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios, la fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas, los parqueaderos públicos para vehículos y el servicio de lavandería a domicilio.

Adicionalmente, mediante la Resolución 666 de 2020[45] se adoptó el protocolo general de bioseguridad. Este protocolo debe ser implementado por todas las actividades y sectores económicos con el propósito de proteger a los trabajadores, empleadores y sus familias, además de minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad. En los protocolos se establecen detalladamente los aspectos a considerar por cada empleador, trabajador, aseguradora de riesgos laborales (ARL), aprendiz, cooperado, afiliado, contratante o contratista de los diferentes sectores económicos, productivos y entidades gubernamentales que sean autorizadas para desarrollar sus actividades durante el período de la emergencia sanitaria. La aplicación de estos busca garantizar un distanciamiento social, así como adecuados procesos de higiene y protección en el trabajo.

A su turno, la reactivación del sector transporte se dará en la medida en que los demás sectores se reincorporen a sus actividades. Para ayudar a su situación se incluyen dos medidas en el Decreto 575 de 2020, que deberán tener un tratamiento diferente. Respecto a los costos de operación dentro de las inversiones financiables por parte de la Nación se deberán desmontar gradualmente con el fin de permitir a los operadores equilibrar los ajustes de costos que hasta el momento han sufrido por la emergencia del COVID-19. Respecto a las operaciones de crédito como fuentes de financiamiento, podrán exceder el tiempo de la emergencia y permanecer en el largo plazo.

Adicionalmente, debido a su trabajo articulador público-privado, el Centro de Logística y Transporte se ha consolidado como una importante herramienta de gestión del Ministerio

[45] Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus Covid-19.

Borrador

de Transporte, por lo que, en el marco de la reactivación económica del país, posterior a la emergencia económica, es pertinente analizar la posibilidad de su mantenimiento y consolidación, debido a los buenos resultados que éste ha brindado.

Para la reapertura del sector CIT, el Gobierno nacional se encuentra trabajando conjuntamente con los gremios, autoridades regionales de turismo y expertos en el diseño del plan de reactivación del sector turismo en cuatro grandes temáticas: (i) certificaciones de bioseguridad turística, (ii) apoyo económico para la recuperación del sector turístico y aeronáutico, (iii) campañas de promoción nacional e internacional, y (iv) Competitividad empresarial y gobernanza turística. Este plan tiene el propósito de fomentar la confianza de viajeros y consumidores, generar liquidez y apoyar al sector empresarial, iniciar la recuperación del turismo nacional y el posicionamiento de Colombia en el exterior como destino turístico y aumentar progresivamente la competitividad e innovación del sector.

4.4. Seguimiento

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre) en coordinación con la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) definirán el esquema de monitoreo y seguimiento a las medidas establecidas en los decretos suscitados ante la emergencia económica, social y ecológica suscitada por el COVID-19. Para ello se priorizarán los decretos y medidas objeto de seguimiento, que serán monitoreados mediante indicadores que permitan retroalimentar la gestión del Gobierno.

4.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimento de los objetivos establecidos, las entidades involucradas en su ejecución gestionarán y priorizarán recursos para la financiación de las estrategias que se proponen, en el marco de sus competencias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y los marcos fiscales pertinentes.

Borrador

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la *Estrategia de mitigación de los efectos de la pandemia del covid-19 sobre la salud pública, los hogares y el aparato productivo* y su correspondiente Plan de Acción y Seguimiento (PAS).
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento priorizar recursos para la puesta en marcha del plan de acción contenido en este documento, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector y en el marco de sus competencias.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
4. Solicitar Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo de la Presidencia de República (Dapre) definir el esquema de monitoreo seguimiento a las medidas establecidas en los decretos suscitados ante la emergencia económica, social y ecológica causada por el COVID-19.

Borrador

6. REFERENCIAS

Agüero, J., Carter, M. y Woolard, I. (2006). The Impact of Unconditional Cash Transfer on Nutrition: The South African Child Support Grant. Southern Africa Labour and Development Research Unit.

AJ Impact. (2020). IMF: COVID-19 may trigger global recession in 2020. Aljazeera. Recuperado de: https://www.aljazeera.com/ajimpact/imf-covid-19-global-recession-2020-200323231228113.html

Alfaro, L., Chari, A., Greenland, A. y Schott, P. (2020) Aggregate and firm-level stock returns during pandemics, in real time.

Baker, S., Bloom, N., Davis, S. y Terry, S. (2020). Covid -induced economic uncertainty. NBER Working Paper Series.

Bayham, J. y Fenichel, E. (2020). Impact of school closures for COVID-19 on the US health-care workforce and net mortality: a modelling study. The Lancet Public Health.

Berger, D., Herkenhoff, K. y Mongey, S. (2020). An SEIR Infectious Disease Model with Testing and Conditional Quarantine. NBER Working Paper Series.

Brooks, S. K., Webster, R. K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N. y Rubin, G. J. (2020). The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. Lancet Public Health.

Baldwin, R. (2020). The supply side matters: Guns versus butter, covid-style. VOX CEPR Policy Portal, 22.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Informes COVID-19: La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/1/S2000261_es.pdf

Chang, R., & Velasco, A. (2020). Economic policy incentives to preserve lives and livelihoods (No. w27020). National Bureau of Economic Research.

Continetti, M. (2020). The Social Costs of COVID-19. National Review Magazine.

Cortés Jorge. (2009). Pandemia de influenza A por nuevo virus H1N1, Revista de la Facultad de Medicina, pp 85-88.

Cunningham, W. y Malloney, W. (2000). Measuring Vulnerability: Who suffered in the 1995 Mexican Crisis? World Bank.

Borrador

Dáguer, C. (2018). Vigilantes de la Salud: Un siglo de historia del Instituto Nacional de Salud.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Bogotá: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). Medición de Pobreza de Tiempo e Ingreso. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). La familia, sus riesgos y las estrategias de mitigación Documento de trabajo No. 2015-1. Observatorio de Políticas de las Familias.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-costo del Programa. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Acción Social.

Eilersen, A. y Sneppen, K. (2020). Estimating cost-benefit of quarantine length for Covid-19 mitigation. MedRXiv.

Farhoudian, A., Baldacchino, A., Clarck, N., Gerra, H., Dom, G., Azarakhsh, M., … Emran, M. (2020). Covid-19 and substance use disorders: recommendations to a comprehensive healthcare response. Groupe de Recherches et d'Etudes Cliniques sur les Cannabinoïdes.

Ferguson, N. M., Laydon, D., Nedjati-Gilani, G., Imai, N., Ainslie, K., Baguelin, M., Sangeeta, B Ghani, A. (2020). Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID- 19 mortality and healthcare demand. Imperial College London.

Fineberg, H., Kim, J., y Shlain, J. (2020). The United States Needs a 'Smart Quarantine' to Stop the Virus Spread Within Families. New York Times. Recuperado de https://www.nytimes.com/2020/04/07/opinion/coronavirus-smart-quarantine.html

Fondo Monetario Internacional. (2020a) World Economic Outlook enero 2020. Recuperado de: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020

Fondo Monetario Internacional. (2020b) World Economic Outlook abril 2020. Recuperado de: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020

Gaviria, A. (2000). ¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis? Coyuntura Social, Fedesarrollo(23).

Borrador

Gaviria, A. (2002). Household responses to adverse income shocks in Latin America. Revista Desarrollo y Sociedad (49).

Guimbeau, A., Menonand, N. y Musacchio, A. (2019). The Brazilian Bombshell? The Long - Term Impact of the 1918 Influenza Pandemic the South American Way.

Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L., & Werning, I. (2020). *Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?* (No. w26918). National Bureau of Economic Research.

Heckman, J. (2008). Schools, Skills, and Synapses. Economic Inquiry, Western Economic Association International, vol. 46(3), 289-324.

Hawryluck, L., Gold, W. L., Robinson, S., Pogorski, S., Galea, S., y Styra, R. (2004). SARS Control and Psychological Effects of Quarantine, Toronto, Canada. Emerging Infectious Diseases, 10(7), 1206–1212.

Holzmann, R., y Jørgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Revista Facultad Nacional de Salud Pública, 21(1)al para la protección social y más allá. Revista Facultad Nacional de Salud Pública, 21(1)

Ibañez, A. y Moya, A. (2009) Do conflicts create poverty traps? Asset losses and recovery for displaced households in Colombia. MICROCON Research Working Paper 10.

Instituto Nacional de Salud. (2020). Boletín Epidemiológico. Disponible en: https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Paginas/Vista-Boletin-Epidemilogico.aspx

Jamieson-Lane, A., y Cytrnbaum, E. (2020). The Effectiveness of Targeted Quarantine for Minimising Impact of COVID-19. MedRXiv.

Jaume, D., y Willen, A. (2018). Oh Mother: The Neglected Impact of School Disruptions. Norges Handelshoyskole. Centre for Experimental Research of Fairness, Inequality and Rationality.

Jeong, H., Yim, H. W., Song, Y.-J., Ki, M., Min, J.-A., Cho, J., & Chae, J.-H. (2016). Mental health status of people isolated due to Middle East Respiratory Syndrome. Epidemiology and Health, (38).

Johns Hopkins Center for Health Security. (2020). COVID-19. Disponible en: https://myemail.constantcontact.com/COVID-19-Updates—March-19.html?soid=1107826135286&aid=alghgrXKPkE

Jordá Ó., Singh, S. y Taylor, A. (2020). The Longer-run economic consequences of pandemics. CEPR Policy Portal.

Borrador

Llano, J. (2014). Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos. Coyuntura Económica, 77-120.

Lustig, N. (2000). Crisis and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics. Economía journal, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA, (0).

Ministerio de Protección Social, Plan de prevención y mitigación del impacto de una pandemia de influenza aviar, abril de 2009.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Implicaciones Fiscales y Presupuestales derivadas de la pandemia del covid-19 para las entidades territoriales. Obtenido de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-129379%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleasedMcKibbin, W. y Rosehn, F. (2020). The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios. CAMA Working Paper, 19.

Organización Internacional del Trabajo. (2020). *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses.* Ginebra: OIT. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf

Redlener, I. y Fair, J. (2020) Work in the time of pandemic, Phase I. Earth institute, Columbia University.

Schmitt-Grohé, S., Teoh, K. y Uribe, M. (2020). Covid- 19: Testing Inequality New York City. Columbia University.

Stock, J. (2020). Coronavirus data gaps and the policy response to the novel coronavirus. IGM Forum, University of Chicago.

Observatorio Fiscal. (2020). Cuidemos a quienes nos cuidan. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Retrieved from https://www.ofiscal.org/single-post/2020/03/30/Cuidemos-a-quienes-nos-cuidan

Observatorio para la Equidad de las Mujeres. (2020). Resultados de la encuesta en línea de trabajo doméstico y de cuidados durante la cuarentena COVID-19. Cali: Fundación WWB Colombia y Universidad Icesi. Obtenido de: http://oemcolombia.com/datos-oem-2020/

Organización Mundial de la Salud. (2020a). Coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV). Recuperado de: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-(mers-cov).

Organización Mundial de la Salud. (2020b). Strategic Preparedness and Response Plan. Recuperado de: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/srp-04022020.pdf

Borrador

Organización Mundial de la Salud. (2020c). Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Recuperado de: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf

Pueyo, T. (2020). Coronavirus: The Hammer and the Dance. Recuperado de: https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-the-hammer-and-the-dance-be9337092b56

Uribarri S. (2013). Las matemáticas de las epidemias: caso México 2009 y otros. Cienc Ergo Sum, 20(3), 238–46.

Veiga, J; De la Fuente, E; Martín, H. (2007). La Real Expedición Filantrópica de la vacuna (1803 - 1810). Revista Medicina y Salud en el Trabajo, Vol 53 No 209. Madrid, España.

Withworth, J. (2020). How coronavirus measures have worked around the world. The Conversation.

Zhang, Sheng; Diaob, MengYuan. Yuc, Wenbo. Peic, Lei; Lind, Zhaofen; Chena, Dechang. (2020) Estimation of the reproductive number of novel coronavirus (COVID-19) and the probable outbreak size on the Diamond Princess cruise ship: A data-driven analysis. International Journal of Infectious Diseases.

Borrador