

# IMPACTO DE LA PANDEMIA Y LOS AISLAMIENTOS OBLIGATORIOS POR COVID-19 SOBRE LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA EN COLOMBIA

JAIRO NUÑEZ MENDEZ

Octubre 2020

## 1.1. La crisis del COVID-19: efectos sobre pobreza y desigualdad

Cuando se comenzó a elaborar este documento, se conocía poco sobre el virus y nunca se pensó sobre las dimensiones que ha tomado. Los desafíos en pobreza y desigualdad siguen siendo los mismos, pero ahora son más urgentes y de mayor envergadura. Con el objeto de analizar el impacto económico del aislamiento preventivo motivado por la COVID-19 (enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2), así como sus repercusiones sobre las políticas sociales, se ha desarrollado un modelo de microsimulaciones con base en la Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH), el cual tiene la capacidad de estimar con cierto grado de precisión los impactos sobre pobreza y desigualdad que se están generando debido a las fuertes contracciones del empleo y los salarios observadas entre abril y junio de 2020. Complementario con lo anterior, el modelo tiene la capacidad de incorporar los apoyos y transferencias en los ingresos de los hogares que el Gobierno Nacional ha realizado bajo mecanismos que hacían parte de la Red de Protección Social (i.e., Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor) y otros totalmente nuevos como el programa Ingreso Solidario diseñado para llegar a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad que no estaba amparada por los programas mencionados. En tal sentido, el análisis incluye los efectos agregados por pérdida de empleos, salarios e ingresos relacionados con el confinamiento obligatorio y, al mismo tiempo, el efecto “amortiguador” de todas las políticas que el Gobierno Nacional ha desplegado para contrarrestar el choque económico y social observado en estos meses. Por consiguiente, el modelo de microsimulaciones incluye supuestos y proyecciones sobre los efectos del confinamiento que se seguirán observando para los cálculos hasta el mes de diciembre de 2020, con el objeto de tener estimaciones de la situación durante los doce meses de este año (en Colombia la pobreza se mide con base en el promedio anual observado en las encuestas de hogares mensuales, por lo que cualquier proyección y comparación debe ser anual).

Al respecto, se debe tener en cuenta que el modelo de microsimulaciones fue desarrollado con el fin de que los Gobiernos nacionales y locales tomen decisiones informadas acerca del impacto del choque económico y las políticas implementadas. Específicamente, se trata de: i) poder entender cuál es la intensidad de los efectos y la posible situación que enfrentará el país en los próximos meses y los siguientes años; ii) poder tomar decisiones sobre la magnitud y temporalidad de los recursos necesarios para atender la crítica situación que enfrentan los hogares; iii) tener una magnitud de la velocidad de recuperación del empleo y los salarios a partir de los datos observados entre abril y junio de 2020; iv) otras relacionadas con duración, intensidad, velocidad de ajuste, elasticidades de la crisis y eficiencia de los programas, necesidades fiscales; y v) comprender los efectos devastadores que enfrentan los hogares cada vez que se decretan cierres que afectan el empleo y los ingresos de las personas y destruyen la base empresarial del país.

Para los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020 se observaron contracciones en el empleo nacional de 7%, 25%, 22% y 19%, respectivamente, de lo que se podría inferir que el fondo de la crisis probablemente se alcanzó en abril y que, además, la velocidad de ajuste será bastante lenta. Adicionalmente, es posible que los nuevos confinamientos generalizados que se hicieron en julio y agosto generen un retroceso en la recuperación observada durante el segundo trimestre del año. Las microsimulaciones utilizaron las contracciones del empleo a nivel sectorial que han sido reportadas por el DANE durante los meses mencionados.

Por su parte, los microdatos de las encuestas de hogares para el mes de abril y mayo de 2020 (últimos disponibles a la fecha de hacer las estimaciones) señalan que los salarios e ingresos laborales por cuenta propia –i.e., de aquellos que no perdieron su trabajo- han tenido una contracción de 36% en el sector urbano y de 22% en el sector rural. Si bien las variaciones son relativamente homogéneas a nivel sectorial, las diferencias son importantes una vez se analizan por deciles de ingreso de la fuerza laboral: mientras el decil 1 presentó una caída en los ingresos laborales por encima del 57%, el decil 10 reporta contracciones del 34% (Nuñez, 2020a).

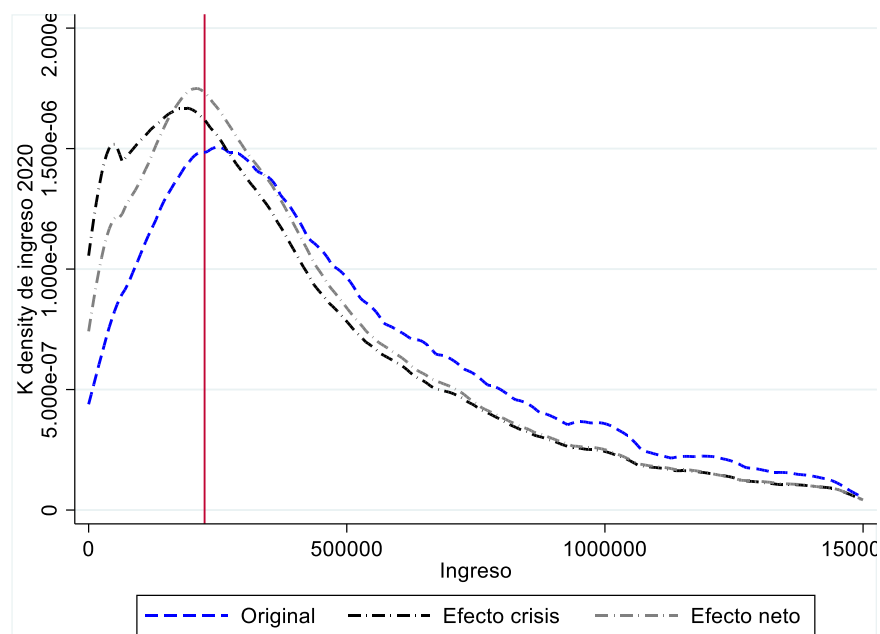
Para proyectar la situación de estas variables entre julio y diciembre se hicieron supuestos sobre la *velocidad de ajuste* que podría presentarse en el segundo semestre de 2020, supuestos que se harán, lógicamente, a nivel sectorial para el empleo y a nivel de deciles urbanos y rurales para los ingresos de las personas (Nuñez, 2020a).

Al utilizar como línea de base la situación observada entre los meses de marzo a junio de 2020, y los supuestos presentados sobre la velocidad de ajuste para el resto del año, es posible simular la nueva situación de empleo e ingreso a nivel individual (personas) para posteriormente reconstruir el ingreso per cápita del hogar y, de este modo, poder estimar los efectos de cada situación sobre la pobreza y la desigualdad. Seguidamente, para cada hogar de la encuesta se imputan los valores determinados de cada una de las transferencias, según las reglas establecidas de focalización, todo con el fin de obtener resultados coherentes sobre los efectos de cada una de las políticas que el Gobierno ha implementado para enfrentar el choque generado por el confinamiento preventivo (Nuñez, 2020a).

### 1.1.1. Resultados

Es claro, desde cualquier punto de vista los efectos del aislamiento preventivo son dramáticos. Para los doce meses del año 2020 la reducción estimada del ingreso de los hogares por el efecto empleo (cantidades) y el efecto ingreso (precio) es de 11% y 16%, respectivamente, lo cual indica que los efectos de la crisis provienen principalmente de la contracción de los salarios e ingresos por cuenta propia. Cuando se contabilizan simultáneamente los efectos cantidad y precio, observados (enero-agosto) y proyectados (septiembre-diciembre), el ingreso de los hogares se contrae 23% en el promedio anual. Una vez se imputan los apoyos del Gobierno, mencionados anteriormente, la caída del ingreso de los hogares disminuye al 20%.

**Gráfica 4.4. Distribución del ingreso per cápita del hogar (Kdensity)**



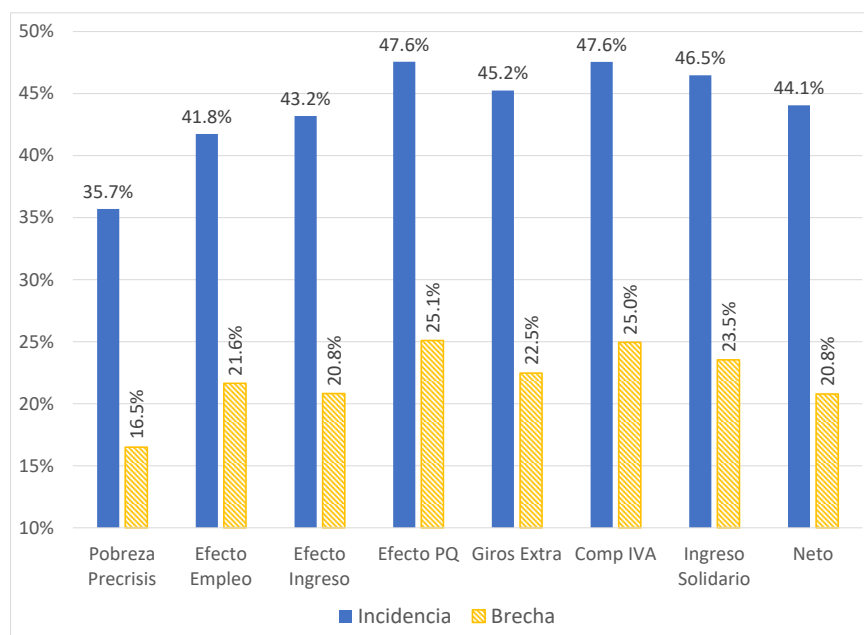
Fuente: DANE-ENPH. Cálculos propios

Como consecuencia de la crisis, la distribución del ingreso se traslada hacia la izquierda con mayores densidades por debajo de la línea de pobreza (línea vertical en rojo; en adelante LP), lo cual implica enormes crecimientos en la población en situación de pobreza (Gráfica 4.4). Se puede observar que la crisis afecta la densidad a lo largo de toda la distribución del ingreso y aumenta (disminuye) el área bajo la curva a la izquierda (derecha) de LP. Una vez se imputan las transferencias que los hogares recibirán a lo largo del año, la función de densidad se traslada a la derecha, sin poder alcanzar la línea original. Por consiguiente, si bien los programas del Gobierno orientados para enfrentar la crisis en los hogares amortiguan una buena parte del impacto, el efecto no se anula en su totalidad. Se requeriría, por ejemplo, aumentar el monto de ingreso solidario a \$290,000 para que la pobreza de este grupo se mantuviera constante.

Una de las ventajas del modelo utilizado radica en que los efectos precio, cantidad y transferencias sobre la pobreza moderada y extrema pueden descomponerse por fases para entender mejor la crisis y estimar la incidencia de cada intervención del Gobierno (Gráfica 4.5). Antes de la crisis, el porcentaje de hogares en situación de pobreza era 35,7%; empero, una vez se tiene en cuenta la contracción del empleo observada (marzo-agosto) y estimada (septiembre-diciembre), la pobreza aumenta hasta el 41,8% (efecto empleo). Por su lado, la sola contracción de salarios e ingresos por cuenta propia incrementa la pobreza a niveles de 43,2%. Para el particular, los dos efectos agregados generan un crecimiento de la pobreza de 11,9 puntos porcentuales (efecto PQ o efecto crisis), lo que estaría llevando al país a la situación observada en el año 2010: una década de los grandes esfuerzos hechos por el país en estos últimos años (Gráfica 4.5). En cuanto a la pobreza extrema, los efectos de la crisis se magnifican; la situación inicial (2019) era 9,5% antes de la crisis, pero el efecto empleo golpea mucho más fuerte a los hogares en situación de indigencia: una vez se contabiliza la contracción observada y proyectada, la pobreza extrema se incrementa 5,1 pp (un incremento en la tasa de 54% con respecto a su nivel inicial). Por otro lado, el efecto ingreso estimado incrementa la pobreza extrema 3,4 pp, que representa el 36% del

valor inicial (Gráfica 4.6). En cualquier caso, los dos efectos agregados (empleo e ingreso), incrementan la pobreza extrema 7,9 pp, lo cual significa un 83% de su valor inicial.

**Gráfica 4.5. Cambios en pobreza total (incidencia y brecha)**



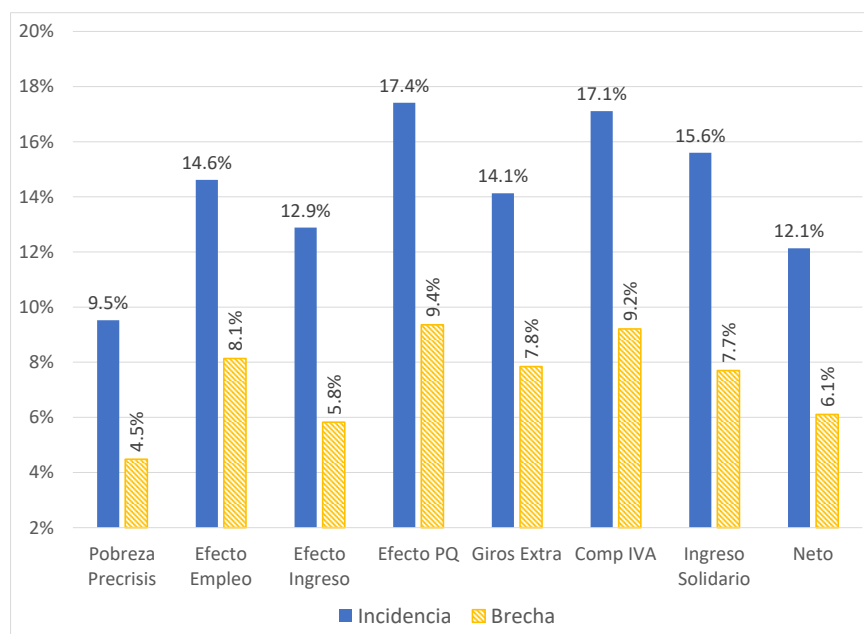
Fuente: Microsimulaciones. Cálculos propios

De otro lado, las diferentes intervenciones que el Gobierno Nacional ha puesto en funcionamiento para responder rápidamente a la crisis han tenido efectos importantes y diferenciados. Verbigracia, si se parte del nivel de pobreza total de 47,6% (efecto empleo más efecto ingreso), los giros extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor (Red de Protección Social) tienen la mayor incidencia sobre la reducción en pobreza (3,5 pp), como quiera que al sumarlos con los giros ordinarios de estos mismos programas muchos de los hogares superan la línea de pobreza: al estar bien focalizados los nuevos giros van directamente a cerrar la brecha de pobreza, lo que hace que sus efectos sean muy eficientes. Por consiguiente, se estima que la pobreza en 2020 llegará a un nivel de 44,1% (Gráfica 4.5).

En términos de pobreza extrema los giros extraordinarios reducen su nivel 3,3 pp, con respecto al valor postcrisis (17,4%), siendo nuevamente la intervención con mayor incidencia (Gráfica 4.6). La pobreza extrema estimada y neta de subsidios para 2020 alcanzaría el 12,1%. En términos temporales esto indica un regreso a la situación observada en 2011; por tal razón actualmente se habla de la década perdida por la pandemia.

Por el bajo monto y el esquema de focalización que tiene la compensación del IVA tales efectos son casi inocuos para contrarrestar los de la crisis. En particular, es importante señalar que, al focalizarse sobre los hogares más pobres de la Red de Protección Social, los efectos de la compensación deben ser muy importantes para cubrir las necesidades básicas de alimentación, pero por exhibir una brecha tan alta (25,1%), el giro de \$75.000 no alcanza para que estos hogares superen los umbrales de la LP y la LI (Gráfica 4.5). Por supuesto, tampoco este era su objetivo; sin embargo, se destaca este hecho para efectos comparativos.

**Gráfica 4.6. Cambios en pobreza extrema (incidencia y brecha)**



Fuente: Microsimulaciones. Cálculos propios

El programa Ingreso Solidario -una transferencia no condicionada totalmente novedosa en Colombia- introduce cambios significativos en la reducción de pobreza moderada y extrema del orden de 1,1 y 1,8 puntos porcentuales respectivamente. Con un monto cercano a \$3.8 billones, el programa cubrirá a más de 2,6 millones de hogares<sup>1</sup> por un valor cercano a una 1.16 líneas de indigencia (LI). Para el particular, es interesante comparar este efecto con los presentados por los giros extraordinarios de la Red de Protección Social y entender por qué son relativamente inferiores. Parte de la explicación, por supuesto, obedece a que este nuevo programa actúa sin hacer parte de la red de protección ni otras transferencias gubernamentales. Es decir, en este caso se está llegando a una población en condición de pobreza que nunca había sido asistida por el Estado. Como consecuencia, empujarlos por encima de los umbrales de LP e LI supone necesariamente un esfuerzo mayor en el monto de subsidio puesto que son hogares que han enfrentado su situación de pobreza de manera totalmente aislada y con el olvido del Estado y la falta de solidaridad de toda la Nación. Los cálculos nos indican que el monto de esta transferencia debería ser de \$290,000 para que los hogares beneficiarios de ingreso solidario mantuvieran los niveles de pobreza antes de la crisis (que era 55,5%), pero que se disparan a 68% como consecuencia de la contracción del empleo y los ingresos. Sin embargo, una vez se aplica la transferencia de ingreso solidario de \$160,000 esta población reduce sus niveles de pobreza a 61,5% (datos no presentados por limitaciones de espacio).

En resumen, una vez se imputan todas las transferencias del Gobierno Nacional la pobreza total baja de 47,6% a 44,1% lo cual amortigua cerca del 30% de los implacables efectos de la crisis. En cuanto a la pobreza extrema, los efectos estimados son bastante significativos: la indigencia se reduce de 17,4% a 12,1% lo cual amortigua casi el 67% del efecto de la crisis. Estos efectos hablan muy bien de la reacción del gobierno y del instrumento de focalización utilizado para proteger a los hogares más afectados por la crisis. Sin embargo, el monto de las asignaciones fue insuficiente.

<sup>1</sup> La cifra a corte del 1 de julio es 2.512.523

### 1.1.2. Conclusiones y recomendaciones sobre la crisis

Los ejercicios de microsimulación indican que los efectos de la crisis son devastadores en empleo, ingresos y pobreza. En particular, los niveles de pobreza extrema se multiplican 1.83 veces y los de pobreza moderada se incrementan cerca del 33% de su porcentaje inicial. Esto implica que el número de personas en pobreza aumentaría en 6 millones de personas una vez se estiman los efectos de la crisis. Sin embargo, la rápida acción del Gobierno Nacional, a través de diferentes programas dirigidos a cubrir las agobiantes necesidades de los hogares, amortiguará el 30% de los efectos. En este sentido, una vez se contabilizan las ayudas del Gobierno la pobreza moderada se incrementa 8,4 puntos porcentuales con respecto al valor observado en 2019 (**aproximadamente 4.2 millones de nuevas personas en situación de pobreza** que se suman a los 18.4 millones que ya existían para llegar a 22 millones) y la pobreza extrema se incrementa 2,6 pp; esto último significa que cerca de 1.3 millones de personas han comenzado a sufrir una situación de hambre y desnutrición cuyos efectos pueden ser irreversibles. En síntesis, la pobreza extrema alcanzará una cifra absoluta cercana a los 6 millones de personas.

Si bien es cierto que la oportunidad y efectividad de los programas que activó el Gobierno Nacional son indispensables para contrarrestar los efectos de la crisis, también lo es que un mayor esfuerzo en los montos ayudaría no solo a cubrir la difícil situación que muchos hogares aún enfrentan, sino también podrían ser más efectivos en términos de recuperación de la demanda agregada -por el lado del consumo de los hogares- y la creación de un círculo virtuoso entre la política social y la recuperación económica y fiscal del país. Por tal razón, se recomienda revisar los montos de las transferencias condicionadas y no condicionadas y mantenerlos, al menos, mientras las tasas de ocupación a nivel nacional estén por debajo de 50%.

En un periodo tan corto de tiempo, conformado por apenas tres meses, la experiencia también nos ha indicado que el subsidio del PAEF no ha sido suficiente para cubrir el actual costo marginal de la mayoría de los trabajadores que están siendo despedidos, razón por la cual es necesario aumentar la magnitud del subsidio para reducir la destrucción de empleo que se está observando en la economía. Como se mencionó, el análisis mediante microsimulaciones nos indica que la transferencia de Ingreso Solidario puede aumentarse no sólo para tener impactos mayores sobre la pobreza extrema y moderada, sino también para ayudar a aumentar la velocidad de rebote de la economía. En general, se considera que la política del Gobierno debe ser más coordinada entre las acciones hacia las empresas y los hogares para que éstas generen círculos virtuosos de recuperación. Probablemente se deban focalizar mejor las acciones (sectorial y regionalmente) y trasladar recursos entre programas que no han tenido la demanda esperada y aquellos que han sido muy efectivos.

Igualmente, este análisis provee información sobre los efectos de los cierres obligatorios en los hogares en términos de bienestar, inseguridad alimentaria y, en general, sobre la pobreza y la indigencia que ha traído la crisis. Millones de personas y niños víctimas del hambre y penurias básicas deben ser motivo suficiente para que los gobernantes decidan las mejores políticas. Gobernaciones y alcaldías deben hacer esfuerzos de coordinación y articulación con la nación, facilitar el trabajo del sector privado (v.g., acelerar permisos, licencias de construcción, o posibilitar la conexión a servicios públicos para construir) y asumir el liderazgo en sus jurisdicciones. Igualmente, el Gobierno Nacional debe acelerar los PDET y los recursos de los diferentes Fondos de regalías para que se ejecuten masivamente para generar empleo. Es claro, el país debe pasar de la fase asistencial de toda emergencia a la fase de adaptación a la nueva normalidad y a la generación de empleo. Al respecto, es necesario y urgente diseñar programas de empleo público, programas de incentivos a la generación de empleo (p. ej., que se utilicen los fondos asignados a

programas de mantenimiento de la nómina que no han sido demandados), programas de capacitación y enganche para desempleados (pues habrá actividades que nunca volverán a retomarse) así como modernizar el mercado laboral de acuerdo con las nuevas condiciones. De la fase asistencial (mercados y subsidios) debe pasarse al fortalecimiento de la Red Unidos como estrategia integral de lucha contra la antigua y la nueva pobreza, misma que va a enfrentar otras dimensiones diferentes a la seguridad alimentaria.

Las ciudades que dependen del turismo deben recibir un tratamiento especial en cuanto a los montos y duración de las transferencias. Igualmente, hay sectores en todas las regiones del país que deben apoyarse para salir de la crisis; de otra forma será imposible su reactivación. Con todo, se debe reconocer que no todos entraron al mismo tiempo a la crisis y, lo más importante, no todos van a salir al mismo tiempo. Se necesitaron muchos años para conseguir progresos sociales que hoy están en riesgo. Las buenas decisiones son fundamentales para continuar recuperando lo perdido en estos meses. Todas estas propuestas, por supuestos requieren de un balance fiscal adecuado que será muy difícil de conseguir en los próximos años. Por consiguiente, es necesario que el gobierno nacional fortalezca los programas con mayor eficiencia en términos de incidencia y brecha de pobreza moderada y focalice mejor el gasto. Al respecto es importante señalar que el país no tiene ni la capacidad fiscal ni el nivel de desarrollo para adelantar una renta básica universal, por lo que debe fortalecer programas que están bien focalizados mediante un ingreso mínimo que solo beneficie a quienes realmente lo necesiten. En particular se recomienda cubrir al 40% de la población con una transferencia de mayor valor (cercana a \$290,000), mientras se alcanza la recuperación económica y social.