

Investigaciones *y productos* CID

FCE - CID N° 35

UN PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA PRESERVAR LA VIDA: INFORMALIDAD, POBREZA Y VULNERABILIDAD EN TIEMPOS DE COVID-19

A SOCIAL PROTECTION FLOOR TO PRESERVE LIFE:
INFORMALITY, POVERTY AND VULNERABILITY IN TIMES OF COVID-19

Roberto Mauricio Sánchez Torres¹
Sergio Chaparro Hernández²

1. Profesor e investigador, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de La Salle. E-mail: rmsanchezt@gmail.com

2. Oficial de Programa del Center for Economic and Social Rights (CESR), Economista y Magister en Derecho. E-mail: schaparro@cesr.org

UN PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA PRESERVAR LA VIDA: INFORMALIDAD, POBREZA Y VULNERABILIDAD EN TIEMPOS DE COVID-19

Resumen

Este texto analiza el potencial impacto del coronavirus y las medidas para mitigarlo sobre la pobreza en las 13 principales ciudades de Colombia producto de la parálisis de la economía informal. Con base en una simulación basada en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, se estima que, aún en presencia de las medidas tomadas por el gobierno nacional para apoyar a la población de menores ingresos, la tasa de pobreza pasaría de 18% a 32% y la pobreza extrema de 4,5% a 16,7%, como consecuencia de la pérdida de ingresos laborales en el sector informal de alrededor de 4,1 millones de personas. A partir de simular los incrementos en las transferencias que serían necesarios para evitar un aumento de la pobreza, se discuten los méritos de algunas propuestas de política planteadas por expertos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. El artículo propone la necesidad de adoptar un esquema de renta básica de emergencia como primer componente de un piso de protección social basado en derechos, el cual debería mantenerse más allá de la emergencia como un aprendizaje esencial de esta crisis.

Palabras clave: Coronavirus, Informalidad laboral, pobreza, protección social.

Clasificación JEL: I38, J46, H23

A SOCIAL PROTECTION FLOOR TO PRESERVE LIFE: INFORMALITY, POVERTY AND VULNERABILITY IN TIMES OF COVID-19

Abstract

This paper analyzes the potential impact of COVID-19 and contention measures on poverty in the 13 main cities of Colombia as a result of the paralysis of the informal economy. Drawing on a simulation with data from household surveys (GEIH), it is estimated that, despite current governmental emergency transfers to support households, poverty rate has increased from 18% to 32% and extreme poverty from 4.5% to 16.7%, as a consequence of a suddenly interruption of labor income earning of around 4.1 million informal workers. Based on an estimation of the amount of monetary transfers required to avoid any increasement in poverty, the paper discusses the merits of some policy proposals made by experts, academic institutions and civil society organizations. The article argues for the need to adopt an emergency basic income scheme as the first component of a rights-based social protection floor which should remain in place beyond the public health emergency, as an essential learning from this crisis.

Key words: Coronavirus, labor informality, poverty, social protection

JEL Classification: I38, J46, H23

Documentos FCE - CID

La serie **Documentos FCE** considera para publicación manuscritos originales de estudiantes de maestría o doctorado, de docentes y de investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia; resultado del trabajo colectivo o individual y que hayan sido propuestos, programados, producidos y evaluados en una asignatura, en un grupo de investigación o en otra instancia académica

Documentos FCE-CID Escuela de Economía
ISSN 2011-6322

La serie Documentos FCE-CID puede ser consultada en el portal virtual:
www.fce.unal.edu.co/centro-editorial/documentos.html

Director Centro Editorial-FCE
Álvaro Zerda Sarmiento

Equipo Centro Editorial-FCE
Polet Orjuela Gómez
Marisol Del Rosario Vallejo

Centro Editorial FCE-CID
publicac_fcebog@unal.edu.co

Este documento puede ser reproducido citando la fuente. El contenido y la forma del presente material es responsabilidad exclusiva de sus autores y no compromete de ninguna manera a la Escuela de Economía, ni a la Facultad de Ciencias Económicas, ni a la Universidad Nacional de Colombia.

Rectora

Dolly Montoya Castaño

Vicerector General

Pablo Enrique Abril Contreras

Facultad de Ciencias Económicas

Decano

Jorge Armando Rodríguez

Vicedecano

Germán Enrique Nova Caldas

Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID

Director

Francesco Bogliacino

Subdirectora

Vilma Narváez

Contents

| | |
|---|----|
| Introducción | 6 |
| I. Informalidad laboral en hogares pobres y vulnerables | 7 |
| II. La vulnerabilidad del empleo informal en esta coyuntura | 10 |
| III. Efectos del confinamiento sobre los ingresos y la pobreza | 12 |
| IV. Evaluación de propuestas alternativas a Ingreso Solidario | 17 |
| V. Tocar la riqueza para salvar la vida y crear un piso permanente de protección social 19 | |
| Referencias bibliográficas | 23 |
| Anexo metodológico | 26 |
| Medición de la informalidad | 26 |
| Fuente de información e identificación de la pobreza | 26 |
| Sobre los hogares vulnerables | 28 |
| Simulaciones de cambios en ingreso informal sobre la pobreza | 28 |

Introducción

El coronavirus y las necesarias medidas para contenerlo han puesto en evidencia la peor cara de las desigualdades socioeconómicas y la deuda histórica del Estado con las poblaciones marginadas. Si en las zonas más apartadas del país se resiente el abandono estatal, en las zonas urbanas se revelan las paradojas de la interdependencia social en ausencia de mecanismos de protección social adecuados. La suspensión de buena parte de la actividad económica (con excepción de las actividades esenciales) para aplanar la curva de contagios y ganar tiempo para fortalecer el sistema de salud, ha generado un impacto considerable sobre el empleo y el ingreso de los hogares pobres y vulnerables en las ciudades, en los que la posibilidad de trabajar desde sus viviendas es mucho menor, tanto por la naturaleza de sus ocupaciones como por sus condiciones de vida, incluido un menor acceso a internet. El empleo informal ha resultado particularmente afectado. Por tratarse de una fuente clave de ingresos de estos hogares, existe un riesgo muy alto de que se pierdan décadas de progreso en la reducción de la pobreza, mucho más ante la ausencia de una política social adecuada para enfrentar una emergencia de esta magnitud.

Aunque en los últimos dos meses el gobierno nacional y los gobiernos locales han tomado varias medidas para proteger el ingreso de muchos hogares excluidos de los programas sociales existentes, hizo falta una pandemia para adoptarlas. Hasta ahora la informalidad les había permitido a los hogares pobres y vulnerables generar unos mínimos de subsistencia que la política económica y social no les ha asegurado. Pero con la economía informal parada, surge la necesidad de avanzar en soluciones de fondo, más allá de la emergencia. Por un lado, en ausencia de medidas complementarias por parte de los gobiernos locales, las transferencias monetarias adoptadas por el gobierno nacional son insuficientes para compensar la pérdida de ingresos de estos hogares, e incluso para garantizarles su derecho al mínimo vital. Por otro, esta coyuntura plantea la necesidad de avanzar hacia una concepción de la política social basada en derechos en la que el Estado tenga un rol más activo en invertir en la gente, tanto mientras la actividad económica deba estar restringida para contener el coronavirus -de acuerdo con lo que indique la mejor evidencia disponible- como cuando las medidas de contención sean flexibilizadas o desmontadas.

Para aportar a esta discusión, este texto analiza, con base en información oficial de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la importancia de la economía informal en la generación de ingresos de los hogares pobres y vulnerables (sección I), y la afectación que el coronavirus y las medidas para contenerlo pueden ocasionar sobre el empleo informal

(sección II). Posteriormente, con base en una simulación basada en la misma encuesta, se calcula el impacto que las afectaciones al empleo informal puede generar sobre la pobreza en esta coyuntura, tanto en presencia de las medidas tomadas por el gobierno nacional para apoyar a la población de menores ingresos como en caso de que las transferencias a estos hogares se incrementen (sección III). Finalmente, se discuten los méritos de algunas propuestas de política planteadas por expertos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil a la luz de los resultados de la simulación (sección IV), y se propone la necesidad y viabilidad financiera de adoptar un piso de protección social basado en derechos con vocación permanente como un aprendizaje esencial de esta crisis (sección V).

I. Informalidad laboral en hogares pobres y vulnerables

La informalidad laboral es una característica de la estructura ocupacional de los países en desarrollo generada por la falta de consolidación de un aparato productivo que absorbiera el exceso de fuerza de trabajo derivada del crecimiento demográfico y la migración a las ciudades. Lo anterior se vio impulsado además por el proceso de temprana desindustrialización y la falta de políticas que buscaran una mayor inclusión productiva de una vasta parte de la fuerza de trabajo disponible en las ciudades. De este modo, la informalidad laboral se fue convirtiendo con el paso del tiempo en una fuente de generación de ingresos de millones de trabajadores, y en una alternativa inmediata para la sobrevivencia y lograr mínimos niveles de vida, ante la ausencia de mecanismos de protección social.

La informalidad laboral es heterogénea y no todas estas actividades son realizadas por trabajadores de bajos salarios, pero es la principal fuente de ocupación para las personas que integran hogares pobres y vulnerables.³ En las principales ciudades de Colombia el 47,6% de ocupados está en el sector informal, y el 49,5% tiene empleo informal⁴. Sin embargo, hay grandes diferencias en la magnitud de este fenómeno por género y entre ciudades de Colombia. En la Gráfica 1 se presentan las cifras para las 13 principales ciudades de Colombia, y según la condición de pobreza y vulnerabilidad⁵ de los hogares. Los

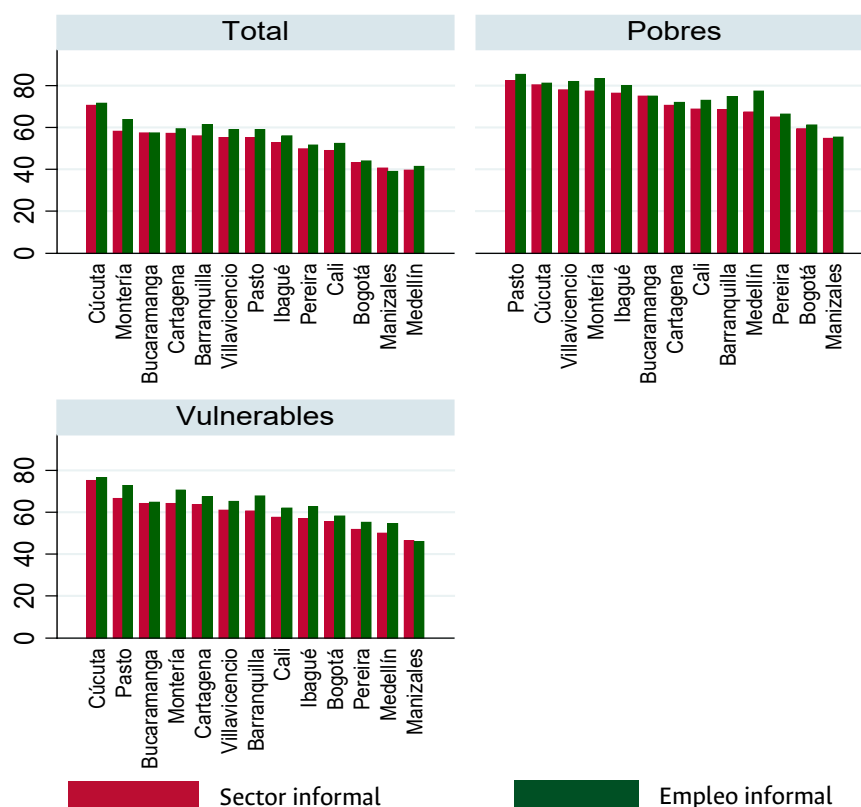
³ En el anexo metodológico se explica brevemente la forma como se identificaron los hogares pobres y pobres extremos con la actualización de los umbrales.

⁴ Ver anexo metodológico sobre las definiciones de informalidad laboral utilizadas. La diferencia cuantitativa entre ambas definiciones radica en que es mayor el grupo que tiene empleo informal en el sector formal que aquellos que tienen empleo formal en el sector informal.

⁵ Los hogares vulnerables se consideraron como aquellos no pobres con ingresos inferiores al ingreso mediano, equivalente a \$626.000 por persona.

trabajadores que integran hogares pobres tienen una mayor inserción laboral informal, superando el 80% en Pasto y Cúcuta. Incluso para las ciudades donde es menor la informalidad (Bogotá y Manizales), alrededor del 60% de trabajadores pobres tienen empleo informal. Cabe recordar que, en todos los departamentos, el índice de feminidad de la pobreza es mayor que 100, es decir, que hay más mujeres que hombres en condición de pobreza. A nivel nacional, por cada 100 hombres en condición de pobreza hay 118 mujeres, pero en departamentos como Caldas esta proporción aumenta a 140.⁶ Si bien las personas en ocupaciones informales son en su mayoría hombres (pues en general la tasa de participación y de ocupación de las mujeres es menor), la informalidad tiene un mayor peso en la estructura del empleo femenino.

Gráfica 1. Informalidad laboral por ciudades



Fuente: Elaboración propia con base en la Gran Encuesta de Hogares [GEIH] (IV Trimestre - 2019)

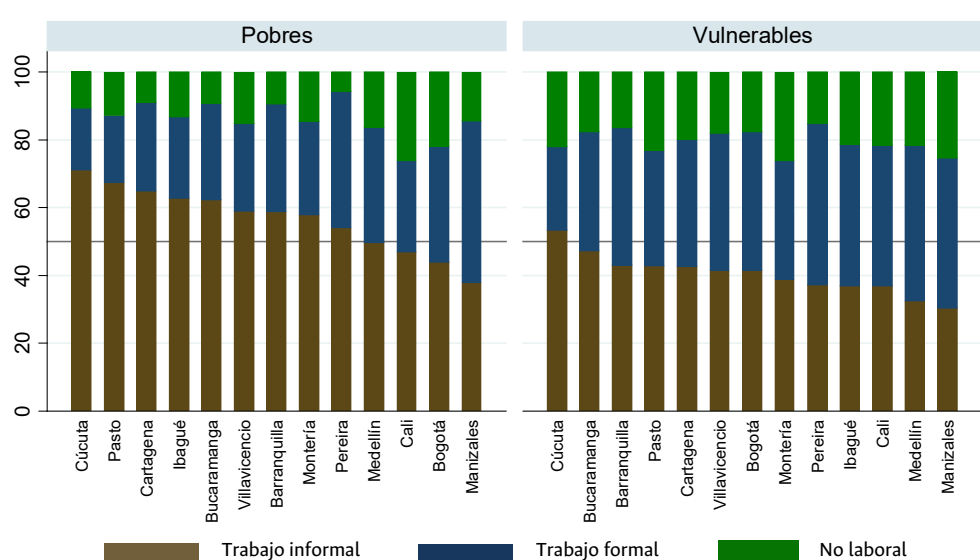
En relación con los hogares vulnerables, a pesar de que el trabajo informal tiene un peso menor que en el caso de los hogares pobres, el trabajo informal sigue siendo mayoritario. En todas las ciudades al menos 1 de cada 2 trabajadores en esos hogares se inserta en este tipo de empleos. De este modo, se confirma el rol que tiene el empleo informal en proveer

⁶ DANE, Onumujeres (2020). Empoderamiento económico de las mujeres en Colombia, Boletín estadístico, marzo 2020

de medios de vida a población de bajos ingresos. Como se verá en detalle en la sección 3, el empleo informal es más susceptible de verse afectado por esta grave crisis de salud pública y parálisis de las últimas semanas debido al COVID-19, por lo que quienes se insertan en estos empleos han perdido gran parte de su fuente de ingreso para sobrevivir. Esto se agrava cuando quien pierde la fuente de ingresos es la persona que está en la jefatura de hogar, que en muchos casos es la única que genera ingresos. En hogares pobres, por ejemplo, dos de cada tres jefes de hogar ocupados tienen empleos informales. La situación es crítica en hogares pobres con jefatura femenina, pues el 75% de estas mujeres tiene empleos informales.

La informalidad laboral no solo tiene mayor incidencia, sino que también es fundamental para la generación de ingresos de los hogares pobres y vulnerables. En los primeros, el ingreso proveniente de actividades informales representa, en promedio, el 52% de sus ingresos totales; en los segundos, esa cifra es de 40,5% para las 13 principales ciudades del país. Como se observa en la Gráfica 2, los hogares pobres tienen una alta dependencia en la generación de ingresos por actividades informales, y en ciudades con más informalidad el 70% del ingreso familiar proviene de estas actividades. Es por esto que las medidas de confinamiento han generado una demanda social de amplios grupos de la población, tanto por la falta de medios básicos de subsistencia, alimentación y vivienda, como por la alta probabilidad que tienen los hogares vulnerables de caer en situaciones de pobreza si se afecta alguna de sus fuentes de ingresos.

Gráfica 2. Composición del ingreso de hogares pobres y vulnerables por ciudades



Fuente: Elaboración propia con base en GEIH (IV Trimestre - 2019)

La situación de los hogares pobres es más alarmante porque el 38% depende únicamente del ingreso proveniente del trabajo informal, por lo que parar de trabajar implica perder su única fuente de ingreso. La situación es más angustiante en ciudades como Cartagena, Cúcuta y Pasto, donde la dependencia de la informalidad en la obtención de medios de vida es más alta. Cúcuta es sin lugar a dudas la ciudad donde se debería tener más prioridad frente a la atención de la población, por la presión social que implica la pérdida total del ingreso para el 62% de hogares pobres. El tema de la migración, y el retorno hacia Venezuela por este paso fronterizo⁷ desde que empezó el confinamiento, puede aliviar esa presión, pero también incrementa la posibilidad de propagación del virus.

Los hogares vulnerables dependen menos del empleo informal, al existir más miembros del hogar con fuentes formales (que en todo caso podrían ser propensos a perder el ingreso si no se establecen mecanismos adecuados de protección al empleo). Estos hogares reciben además una mayor proporción de sus ingresos de fuentes no laborales, de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Dentro de estas fuentes, paradójicamente, los hogares vulnerables reciben una mayor proporción de sus ingresos totales que los hogares pobres de programas de transferencia como Familias en Acción y Colombia Mayor. Sin embargo, el problema para estos hogares, es que al perder una parte de su ingreso laboral (formal o informal) o al no recibir estas transferencias, podrían caer bajo el umbral de pobreza de manera inmediata o en muy poco tiempo.

En las principales ciudades la imposibilidad de generar ingreso mediante actividades informales plantea una urgencia por la alta dependencia que los hogares tienen de dichas actividades. Más aún cuando la proporción de beneficiarios de los programas de transferencia pobres y vulnerables es considerablemente menor que en el resto de ciudades, centros urbanos y áreas rurales. De acuerdo con información de la GEIH, en las 13 principales ciudades solamente el 10% de hogares tiene integrantes que sea beneficiario de estos programas, cuando en áreas rurales la cifra es alrededor de 40%.

II. La vulnerabilidad del empleo informal en esta coyuntura

Desde el momento en que empezaron a discutirse las medidas de confinamiento, ha habido una enorme preocupación por el impacto sobre el empleo y los ingresos de los hogares. Entre las varias aproximaciones para cuantificarlo, hay un consenso en que el empleo

⁷ <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/frenar-el-covid-19-y-apoyar-el-retorno-de-migrantes-venezuela-el-doble-reto-en-norte-de-santander-articulo-913518>

informal es más vulnerable debido al impacto que sobre él tiene la restricción a la movilidad que impone el confinamiento y a la dificultad de adaptarlo a la modalidad de teletrabajo. Por ende, desde el comienzo se planteó la urgencia de que los apoyos estatales cobijen a los trabajadores informales, de cuyos ingresos depende el sustento de alrededor de 23 millones de personas (Universidad de Los Andes, 2020a).

Es claro, sin embargo que no todos los ocupados informales son vulnerables a ser afectados por el confinamiento. Los tenderos de barrio con venta de productos básicos, los domiciliarios de empresas que no reconocen la relación de dependencia como Rappi, algunos restaurantes o pequeños negocios que lograron adaptarse a la coyuntura, o los conductores de transporte de carga, son algunos trabajadores informales que podrían no haber perdido su ingreso por el distanciamiento social.

Teniendo en cuenta lo anterior, para identificar aquellos ocupados informales que con mayor certeza no pudieron continuar trabajando por las medidas de contención del COVID-19 se toman en consideración dos criterios usados por otras investigaciones: *el lugar de trabajo y la vulnerabilidad del empleo*. En relación con el lugar de trabajo, como planteó el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario (Jaramillo, et. al., 2020), los trabajadores que habrían perdido su fuente de ingreso por el confinamiento son quienes realizan su actividad en kioscos, vehículos, de puerta en puerta o en un sitio descubierto en la calle. En el caso de vehículos, la restricción es al transporte de pasajeros, no de carga, por lo que se descartó este último grupo.

De otro lado, no todas las actividades realizadas en viviendas, locales fijos, fábricas, talleres, etc., tienen la misma posibilidad de haber continuado su actividad y seguir generando valor e ingreso. Hay actividades económicas con distinto nivel de vulnerabilidad y probabilidades diferentes de haber parado frente a las medidas de confinamiento. Por lo anterior, en estas estimaciones se consideró la clasificación propuesta por el Observatorio de Coyuntura Económica y Social de la Universidad de Los Andes (Eslava y Isaacs, 2020), de modo que se plantea que los ocupados informales que perdieron su ingreso son aquellos en actividades con alta vulnerabilidad frente a las medidas adoptadas por el COVID-19.⁸ Un análisis de vulnerabilidad de sectores frente al COVID-19 realizado por el DANE y la Universidad Javeriana, puso en evidencia que la mayoría del empleo femenino se encuentra en sectores

⁸ Estas actividades son: minas y canteras; textiles; prendas de vestir; cuero; madera; papel; impresión y edición; caucho, plástico y metales; equipos; construcción; producción, comercio y reparación de vehículos y autopartes; comercio al por mayor y al por menor de bienes no básicos; transportes de pasajeros; alojamiento y restaurantes; arte y entretenimiento; y servicios domésticos.

vulnerables, y que descontando a la construcción las mujeres serían las más afectadas, particularmente por su alta participación en sectores como comercio al por menor, en hoteles y restaurantes, y en servicios domésticos (Herrera-Idárraga y Tribín, 2020).

Con base en estos criterios, entonces, es posible concluir que del 49,5% (5.419.209) de ocupados que tienen empleo informal en las 13 principales ciudades del país, el 76,5% (4.147.429) habría perdido su flujo de ingresos a causa de las medidas de confinamiento tomadas por el COVID-19. Esto equivale a 2 millones 823 mil hogares que habrían perdido su ingreso por actividades informales y que no reciben transferencias en ninguno de los programas gestionados por Prosperidad Social. Es muy probable que estos hogares continúen sin ingresos incluso con la relajación parcial del confinamiento para la industria manufacturera y la construcción que se aplicó el 27 de abril, que principalmente llevaría al reintegro de los trabajadores formales de dichos sectores.

III. Efectos del confinamiento sobre los ingresos y la pobreza

A continuación se presentarán diferentes escenarios⁹ de la forma como los niveles de pobreza en Colombia se verían afectados por la parálisis de la economía y específicamente, por la pérdida de ingreso laboral de trabajadores informales, estimados en el apartado anterior. Estos estimativos se realizan teniendo en cuenta el efecto de las acciones tomadas por el gobierno para mitigar los efectos de las medidas de contención sobre la población de menores ingresos¹⁰, y que incluyen:

- Una transferencia extraordinaria de \$145.000 para los cerca de 2,6 millones de hogares beneficiarios de Familias en Acción (alrededor de 8,4 millones de personas)
- Una transferencia extraordinaria de cerca de \$356.000 para las 206 mil personas beneficiarias del programa Jóvenes en Acción.
- Adelantos de las transferencias a 1,7 millones de personas inscritas en el programa Colombia Mayor, que será entregado en abril y mayo.
- El adelanto del pago por devolución del IVA (\$75.000) a 1 millón de beneficiarios de menores ingresos, una medida adoptada mediante la reforma tributaria de 2019.

⁹ La metodología implementada es explicada brevemente en el Anexo.

¹⁰ Para un compendio de las medidas adoptadas puede consultarse los materiales producidos por la campaña #QuieroSaber desarrollada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil trabajando en temas fiscales.

- La implementación del programa Ingreso Solidario: una transferencia de \$160 mil pesos para más de 3 millones de familias no cubiertas por otros programas, y que en el segundo mes de confinamiento se plantea de \$80 mil pesos.¹¹

La urgencia de medidas como éstas ha llevado a pasos en falso en la gestión de los programas, que evidencian posibles problemas de esta y anteriores administraciones en la asignación de recursos y la focalización. En particular, sorprende el elevado número de familias pobres o vulnerables no cubiertas por ningún programa antes de la pandemia. No obstante, es importante resaltar que Ingreso Solidario y las transferencias extraordinarias son medidas en la dirección correcta para enfrentar una parálisis sin precedentes de la economía y los circuitos informales.

La importancia del empleo en el sector informal en la generación de ingreso de hogares pobres y vulnerables se evidencia en los posibles cambios en la pobreza que se habrían generado como consecuencia de las medidas de confinamiento. En las 13 principales ciudades,¹² la tasa de pobreza habría pasado de 18 a 32% por la parálisis de la economía informal que se ha presentado con el confinamiento iniciado entre el 20 y 24 de marzo. Cabe advertir que, por un lado, esta estimación puede sobreestimar el efecto real sobre la pobreza al no tener en cuenta las transferencias que han implementado gobiernos subnacionales, que en algunos casos pueden ser considerables como ocurre con el programa *Bogotá Solidaria en casa*. Por otro lado, el efecto de la pobreza podría subestimarse porque asume que todas las transferencias adicionales a las ya existentes llegan a quienes deberían y que los ingresos laborales de los trabajadores formales no cambian.¹³ No obstante, considera, como lo han planteado diferentes instituciones, que no todos los informales perderían su fuente de ingreso por el confinamiento.

¹¹ El programa excluye a hogares que tuvieran ingresos superiores a 4SMMLV el mes pasado de acuerdo con la planilla PILA o si tienen más de \$5 millones de pesos en cuenta bancaria. El ex Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas estima que con esto quedarían por fuera alrededor de 1,9 millones de hogares pobres o vulnerables que no son beneficiarios de otros programas.

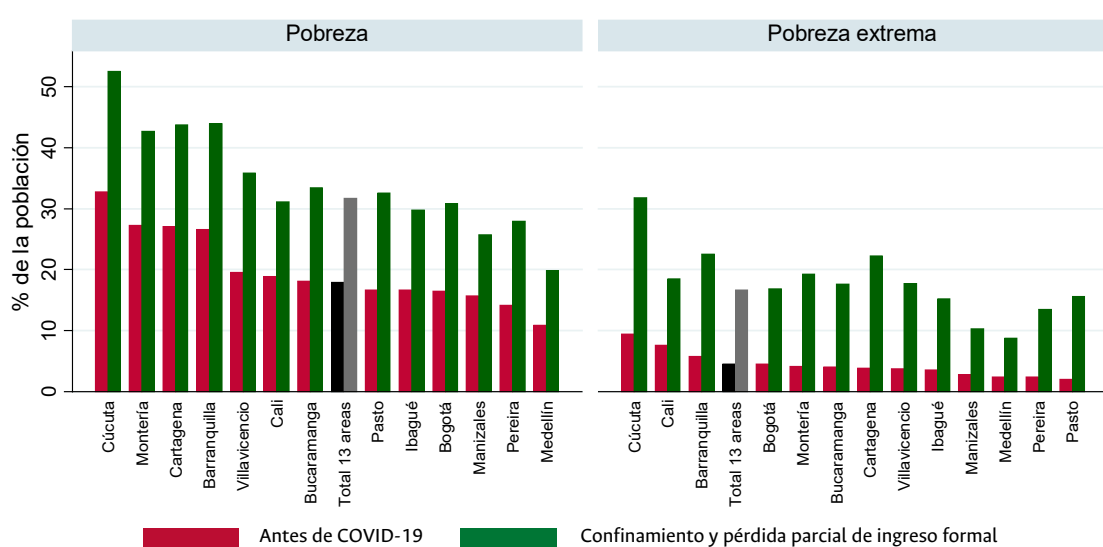
¹² Por limitaciones de información, reseñadas en el anexo metodológico, todo el análisis se realiza considerando únicamente las 13 principales ciudades del país.

¹³ Esto muestra la importancia de complementar los apoyos directos a la población de menores ingresos con medidas de protección al empleo dirigidas al sector formal. Hasta la fecha, el Gobierno y el Banco de la República se habían concentrado en el objetivo de proveer liquidez a las empresas a través del sistema financiero, incluyendo la reestructuración de obligaciones existentes y el respaldo a las MIPYMES para la adquisición de nuevos créditos vía Fondo Nacional de Garantías por medio del programa *Unidos por Colombia*. Teniendo en cuenta las restricciones de acceso al crédito que enfrentan estas empresas, y la alta incertidumbre que puede disuadirlas de adquirir nuevas obligaciones, es fundamental que el Gobierno considere esquemas de subsidios a la nómina como han sugerido Botero y Lora (2020) y el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2020).

En la Gráfica 3 se ilustran las tasas (aproximadas) de pobreza antes del COVID-19 en las principales ciudades del país y se comparan con los niveles de pobreza¹⁴ que podrían presentarse desde el mes de abril, aún con todas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional a la fecha. La pobreza se habría incrementado 78% y la pobreza extrema se habría multiplicado por 4. Ese incremento sin precedentes de la pobreza extrema por la parálisis del sector informal es más agudo en ciudades donde un mayor porcentaje de hogares depende en mayor proporción de este tipo de empleo. Para el total de las 13 ciudades principales la pobreza extrema pasaría de 4,5% a 16,7%, lo cual significa que una sexta parte de la población pasaría a tener un ingreso tan bajo que ni siquiera sería suficiente para el consumo de los alimentos básicos.¹⁵

Las ciudades con mayor dependencia de este tipo de empleos son las más sensibles al desmedido incremento de la pobreza, y en este caso Cúcuta y las ciudades de la Costa Atlántica incrementarían su pobreza a más del 40% de la población, incluso aunque todo el paquete de medidas tomadas por el gobierno llegara a quienes está dirigido.

Gráfica 3. Potenciales cambios de la pobreza por COVID-19



Fuente: Elaboración propia con base en GEIH (IV Trimestre - 2019)

Este notable incremento de la pobreza evidencia la insuficiencia de las transferencias monetarias que el Gobierno Nacional está dando para que los hogares eviten caer en la

¹⁴ Las líneas de pobreza y pobreza extrema se actualizaron asumiendo que los patrones de consumo para ser o no pobre, permanecen inalterados, por lo que incluso en medio de las medidas de distanciamiento social, se requiere la misma canasta de referencia para acceder a un mínimo estándar de vida.

¹⁵ De ahí que la asignación de alimentos debe ser una prioridad del aparato institucional en todos los niveles en todo el país.

pobreza. Si bien estas sirven para mitigar el impacto de la suspensión de otras fuentes de ingresos, en hogares numerosos y con composiciones etarias distintas (hogares con muchos adultos que trabajan en ocupaciones informales y con alta dependencia de la transferencia por parte de otros integrantes, como niños, niñas y adultos mayores), es imposible que puedan sobrevivir con el monto actualmente asignado.

El gran problema que plantea Ingreso Solidario y su muy leve efecto sobre la pobreza y la pobreza extrema es que 160.000 pesos equivale al 21% del ingreso medio de un trabajador informal jefe de hogar, al 23% del ingreso familiar de actividades informales de los hogares pobres y vulnerables, y al 10% del ingreso familiar medio de estos hogares, por lo que, por un lado, compensa muy poco la pérdida de ingreso, y por otro, no garantiza ni siquiera la capacidad de compra de alimentos.

El programa Ingreso Solidario reconoce la problemática de millones de hogares frente a la imposibilidad de trabajar por el confinamiento, y las limitadas capacidades de ahorro de trabajadores que consumen diariamente sus bajos ingresos. Sin embargo, la medida es insuficiente. A partir de simulaciones sobre los cambios en los ingresos y su efecto en los niveles de pobreza y pobreza extrema, se encuentra que incluso con todas las transferencias ordinarias y extraordinarias de los programas sociales (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor), la devolución del IVA, y asumiendo que ingreso solidario¹⁶ (160.000) lo recibieran todos los hogares pobres o vulnerables (2.823.121) con al menos un ocupado informal en las 13 principales ciudades del país¹⁷ antes del confinamiento, los niveles de pobreza no se reducirían notablemente respecto al escenario inicial de pérdida total de ingreso por parálisis de la economía informal. El paquete de medidas adoptadas después de un mes de confinamiento reduce únicamente 2 puntos porcentuales la pobreza (34 a 32%) y 2,3 puntos la pobreza extrema (19 a 16,7%).

En la Gráfica 4 se ilustran los resultados de una simulación que parte del escenario antes descrito, donde la pobreza alcanza el 32% y la pobreza extrema 17%, incluyendo todas las medidas tomadas por el gobierno hasta la fecha.¹⁸ A partir del monto de ingreso solidario de 160.000 por hogar con informalidad, se empieza a simular el efecto sobre la pobreza y

¹⁶ Los \$80 mil adicionales que se asignaron, ya harían parte del segundo mes de confinamiento y pérdida de ingreso laboral informal.

¹⁷ Hay que recordar que por problemas en la imputación de ingresos y la actualización de las líneas de pobreza no se incluyeron las cifras para el resto de ciudades y conglomerados urbanos, donde, a pesar de tener mayor cobertura los programas sociales, también hay mayor proporción de trabajadores en la informalidad, por lo que la pobreza en el país podría alcanzar cifras superiores al 50%, un retroceso de 20 años.

¹⁸ La estimación se realiza con corte al 26 de abril, sin incluir mercados y otras transferencias en especie.

la pobreza extrema, que tendría un aumento progresivo del monto de la transferencia hasta llegar a un salario mínimo mensual legal de 2020.

De acuerdo con los resultados de la simulación, las transferencias tienen un efecto marginal mucho mayor en la reducción de la pobreza extrema. Una transferencia del orden de \$792.000 (es decir, por debajo de un salario mínimo mensual), podría incluso neutralizar el potencial incremento de la pobreza extrema a nivel nacional. Aunque imperfecta, esta aproximación permite evaluar la suficiencia del monto de las transferencias de los gobiernos sub nacionales como mecanismos complementarios para asegurar que no haya familias que caigan por debajo de un mínimo de subsistencia. Así, por ejemplo, si una transferencia como la de Bogotá Solidaria en Casa del orden de \$233 mil pesos se realizarán de forma complementaria a los demás programas en todo el país, la pobreza extrema no alcanzaría niveles del 17% sino de alrededor del 10,5%.

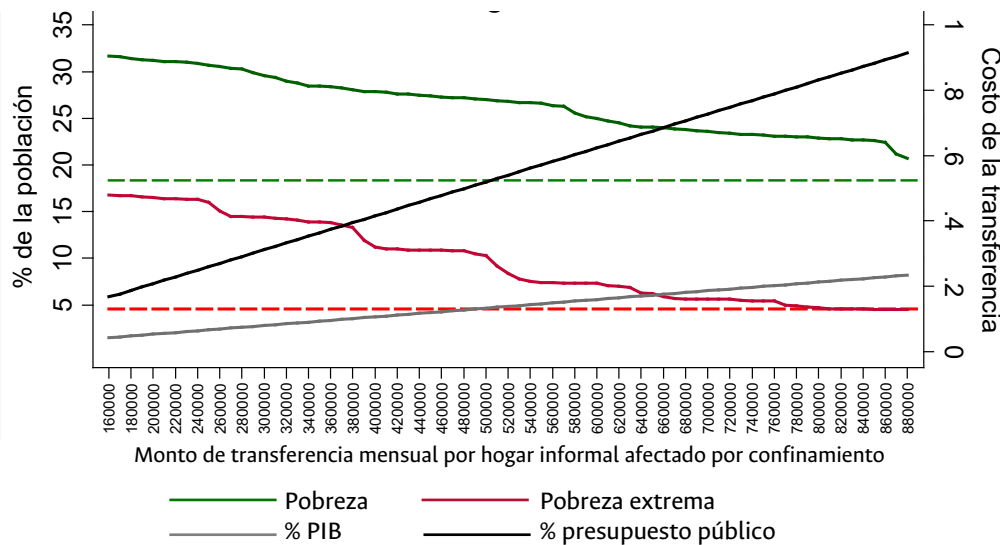
En el caso de la pobreza moderada, el efecto es menor y ni siquiera una transferencia equivalente a un salario mínimo por hogar permitiría impedir un potencial incremento de la pobreza, lo que se explica porque muchos trabajadores informales tienen remuneraciones por encima del salario mínimo, pero sobre todo porque en esos hogares fueron varios miembros quienes perdieron su flujo de ingresos por el confinamiento. La mitad de hogares pobres y vulnerables habrían perdido más de 510.000 pesos mensuales por la parálisis de su actividad informal.

Incrementar el monto de la transferencia, por supuesto, implicaría un mayor esfuerzo en materia presupuestal, pero bajo las actuales circunstancias, una prioridad debe ser la garantía de acceso a medios de vida básicos para toda la población. Por eso realizar las transferencias para hogares que dependen de empleos informales y garantizar que reciban alimentos suficientes, no solamente facilita que la población cumpla la cuarentena, también evitaría que esta situación derive en una crisis social que a su vez pueda terminar reforzando la crisis de salud pública ante un eventual incumplimiento de las medidas de confinamiento.

En la gráfica se observa el costo de las transferencias como porcentaje del PIB de 2019 y como porcentaje del presupuesto público de 2020 (sin incluir gastos de administración de los programas). Tal como está planteado Ingreso Solidario, el costo de una transferencia mensual para las familias con integrantes que tenían empleo informal en las 13 ciudades principales, equivale al 0,16% del presupuesto público y al 0,04% del PIB (0,46 billones de pesos), en el caso de una transferencia de un salario mínimo sería 0,91%, y 0,23%, respectivamente (2,49 billones de pesos).

Si el monto fuera 540 mil pesos, y estuviera adecuadamente focalizado, la reducción de la pobreza extrema sería considerable, llegando a niveles del 7,5%, lo cual equivale a una reducción de 56% respecto a la situación en que solo se mantuviera Ingreso Solidario. Con un monto de un salario mínimo mensual la pobreza baja a 21% y la pobreza extrema a 4,4%. Bajo este escenario, se evitaría el incremento de la pobreza extrema y se alcanzaría una cifra muy parecida a la encontrada antes de las medidas de confinamiento. En definitiva, sería un mecanismo efectivo en términos de contención de la pobreza, y no muy costoso. No obstante, para que esto se pudiera implementar y garantizar el ingreso a aquellos hogares con empleo informal efectivamente afectados por la cuarentena, se debería tener información adecuada, lo que es difícil por la naturaleza del empleo informal.¹⁹

Gráfica 4. Simulación del cambio en la pobreza frente a transferencias a hogares con informalidad



Fuente: Elaboración propia con base en GEIH (IV Trimestre - 2019)

IV. Evaluación de propuestas alternativas a Ingreso Solidario

En medio de esta emergencia, varios autores e instituciones han planteado la necesidad de hacer una transferencia mayor a los hogares que han perdido su ingreso. Garay y Espitia (2020) indicaron la necesidad de una renta mínima básica extraordinaria de emergencia por tres meses para la población, con prioridad para quienes están en pobreza extrema, y

¹⁹ En este escenario la preocupación por la focalización se ha flexibilizado, lo cual ha llevado a que los errores de inclusión de personas que no necesitan tanto las transferencias no se consideren tan importantes si se sopesan frente al objetivo de aliviar la situación de los hogares afectados lo más pronto posible. No obstante, acercarse a la alternativa aquí propuesta sería deseable para neutralizar el efecto sobre la pobreza de las medidas de contención, al tiempo que se liberan recursos valiosos para otras necesidades apremiantes en esta coyuntura, como es el gasto en el fortalecimiento de los sistemas de salud pública.

extenderla al 27% de la población pobre. La Universidad de los Andes (2020b) propuso que el monto fuera \$117.600 pesos por mes por cada integrante de hogar en régimen subsidiado. Mientras que la Escuela Nacional Sindical (2020) sugirió un ingreso mínimo vital de medio salario mínimo para personas de estratos 1, 2 y 3 que vivan solas, y el doble para hogares de 2 o más integrantes de esos estratos, durante todo el tiempo del confinamiento y tres meses después.

La propuesta de la Escuela Nacional Sindical tiene la ventaja de la referencia espacial en la identificación de los potenciales beneficiarios²⁰ de la transferencia y la evidente reducción de la vulnerabilidad en el contexto del COVID-19, pero sería una focalización menos precisa a un mayor costo fiscal. Por ejemplo, al tener en cuenta solo el impacto sobre el ingreso de los trabajadores informales afectados, el 65% de los hogares de estrato 3 en las principales ciudades del país no habría caído en la pobreza por COVID-19 (el 90% no lo estaba antes de COVID-19, y el 70% no era vulnerable). Esta transferencia en las 13 principales ciudades del país llegaría a 5 millones 937 mil hogares, y tendría un costo de 4,85 billones de pesos cada mes de transferencia (1,8% del presupuesto público y 0,46% del PIB²¹). Sin embargo, la propuesta en términos de reducción de la pobreza sería efectiva, incluso disminuiría los niveles de pobreza que se tenían antes de la pandemia, alcanzando una tasa de pobreza del 15,1% y de pobreza extrema del 2,8% (versus 18% y 4,5% respectivamente).

La propuesta de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes tendría, al menos en el papel, una focalización más precisa a un costo fiscal bajo (sin contar los gastos de administración del programa), pero sería limitada en reducir la pobreza y la alta vulnerabilidad de los hogares con dependencia de empleo informal, sumado a los problemas en la información de la base de datos del régimen subsidiado de salud que se han hecho evidentes con la implementación de Ingresos Solidario. De acuerdo con la información de la GEIH, el 4,5% de hogares (315 mil) y 8% de habitantes (1 millón 9 mil) de las principales ciudades del país no tiene afiliación a salud, por lo que sería excluido bajo este mecanismo. Considerando que integrantes de un mismo hogar pueden estar en regímenes diferentes, los hogares beneficiados serían 2 millones 452 mil, y las personas beneficiadas ascenderían a 6 millones 184 mil. El monto de la transferencia no compensaría la pérdida de ingreso por informalidad, y el potencial efecto sobre la pobreza sería muy limitado, pues esta ascendería a 29% y la pobreza extrema a 15%. El costo fiscal del programa sería del orden de 0,72

²⁰ Esta propuesta implica pensar estrategias que superen problemas de identificación de beneficiarios como la distinción de hogares de uno o más integrantes, la asignación a hogares que comparten vivienda, e incluir en el programa a los hogares que habitan la vivienda y no a sus propietarios.

²¹ Lo que podría ser mucho más respecto al PIB de 2020, que seguramente tendrá una caída este año, y su nivel dependerá de la duración de la pandemia.

billones (0,26% del presupuesto público y 0,07% del PIB). Hay que destacar que la mayor parte de beneficiarios no estaría en las 13 principales ciudades (dominio analizado en este trabajo), sino en áreas urbanas pequeñas y áreas rurales, donde los afiliados al régimen subsidiado son más del 60%, en contraste con el 30% de las ciudades. En definitiva, esa estrategia no parecería contrarrestar la pérdida de ingreso de los informales en las principales ciudades del país, tanto por problemas de exclusión de población vulnerable, como por el monto de la transferencia.

V. Tocar la riqueza para salvar la vida y crear un piso permanente de protección social

En épocas normales, el ingreso laboral es la forma más efectiva para que la población supere la pobreza con autonomía, y en tal sentido la economía informal ha sido una fuente fundamental de ingreso para los hogares. La reducción de la pobreza que se había presentado desde 2002 a 2013, fue resultado principalmente de la reducción de la tasa de dependencia al interior de los hogares (debido a un aumento del número de personas ocupadas por hogar) y al incremento del ingreso laboral (Obando y Andrian, 2016; Sánchez, 2015). En este contexto, Familias en Acción y otras transferencias han sido alivios importantes, pero insuficientes.

Del mismo modo, no es a través de un programa de transferencias como se podrá recomponer el tejido social y económico una vez se empiece a superar la pandemia, sino a través del trabajo con todas sus heterogeneidades: tradicional, moderno, cuenta propia, asalariado, e incluso familiar e informal.

No obstante, en un contexto como el actual en que existen restricciones para generar ingresos a través del trabajo, y particularmente del trabajo informal, la idea de un ingreso básico de emergencia -sumado a la reducción de gastos vía subsidios y a la suspensión o el diferimiento de otras obligaciones- es una vía adecuada para proteger la vida, garantizar el derecho constitucional al mínimo vital y evitar que se agudice la crisis de salud pública que el coronavirus ha causado. Eso no quiere decir que el objetivo de promover una inserción laboral en condiciones dignas, ni la garantía de otros derechos no deban también atenderse.

Por el contrario, la lección más importante que debería dejar el coronavirus, es que el Estado tiene que construir un piso de protección social de carácter permanente (Organización

Internacional del Trabajo, 2011),²² que garantice a toda la población derechos sociales básicos independientemente de su situación laboral (Kidd y Siby, 2020), al tiempo que promueva, de manera efectiva, y entendiendo la heterogeneidad de la estructura productiva, mejores condiciones de trabajo, protección, estabilidad, reconocimiento y dignificación.

Con la misma premura con que se implementó Ingreso Solidario, debería avanzarse entonces en la creación de un piso permanente de protección social basado en derechos. Esto implicaría articular la oferta estatal para garantizar vivienda, alimentación, servicios domiciliarios básicos y educación virtual para que la población pobre y vulnerable pueda permanecer en el hogar mientras no trabaje, en formas que faciliten su enganche laboral posterior en condiciones dignas. Este último objetivo puede lograrse en complemento con una ambiciosa política estatal de formalización y de fomento productivo, cuya ausencia nos ha costado caro.

El primer componente de este piso de protección social debería ser un ingreso básico de emergencia. Entre las propuestas que se han formulado, la más eficaz para neutralizar el aumento de la pobreza que generaría la afectación a los ingresos provenientes del empleo informal vulnerable ante el COVID-19 sería la realizada por la Escuela Nacional Sindical y apoyada por varias organizaciones de la sociedad civil de transferir medio salario mínimo mensual a los hogares unipersonales y un salario mínimo a los de dos o más personas de estratos 1, 2 y 3. Debido al costo fiscal de esta propuesta (del 0,46% del PIB), que sería mayor que el de otras propuestas con una transferencia menor y una focalización más estricta, la transferencia podría garantizarse por el tiempo que dure el distanciamiento social obligatorio y su monto podría irse reduciendo a medida que se reactiven las actividades económicas. En el contexto actual, esta medida se justifica plenamente y debería adoptarse lo más pronto posible por la relativa facilidad en su implementación y la necesidad imperiosa de llegar a los hogares más afectados, incluso aunque se incluyan otros que no lo han sido tanto. De considerarse pertinente, podrían aplicarse montos diferentes por ciudades y estratos socioeconómicos.²³

²² De acuerdo a la estrategia bidimensional definida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2011, los pisos de protección social son conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguren la protección dirigida a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social y que deberían implementarse lo más rápido posible, de acuerdo con la Recomendación 202 de la OIT. Estos pisos deben irse complementando progresivamente con niveles más elevados de protección dentro de sistemas de seguridad social integrales orientados por el Convenio sobre la Seguridad Social, No. 102.

²³ Podrían intentar minimizarse los errores de inclusión a través de un fuerte componente pedagógico que invite a que la población que no necesite de dicha transferencia pueda devolverla, aprovechando la

Esta transferencia debería complementarse con un ambicioso programa de formación para el trabajo que apunte a corregir el ampliamente diagnosticado desajuste educativo que impide la inserción laboral en el sector informal de la población de menores ingresos (Farné, Nieto y Ríos, 2017), y que continúe más allá de la coyuntura con la progresiva universalización de la educación superior -a través de un manejo adecuado de los incentivos y una estrategia de transición hacia nuevas ocupaciones.

Una política de este estilo tendría que conectarse con apuestas productivas que el país tendrá que empezar a discutir más temprano que tarde y frente a las cuales el Estado debe tomar el liderazgo. Estas apuestas, incluso, podrían verse aceleradas por el COVID-19. Una de ellas es la necesidad de fortalecer la capacidad productiva del sector industrial, que en esta coyuntura se ha hecho patente con la alta demanda por ventiladores, respiradores, reactivos para las pruebas diagnósticas o incluso tapabocas; y la feroz competencia global por estos bienes que ha llevado a la proliferación de restricciones a la exportación por parte de países productores. Una segunda apuesta tendrá que ver con la necesidad de desestimular el crecimiento de sectores como los combustibles fósiles y de apoyar otros como la generación de energías limpias para enfrentar los desafíos climáticos. Un piso de protección social combinado con una ambiciosa política de formación para el trabajo, podría brindarle a la población que resulte provisionalmente afectada por estas apuestas productivas (por ejemplo a los trabajadores del sector de hidrocarburos) una estabilidad socioeconómica desvinculada del trabajo, al tiempo que la prepara para su inserción laboral en los sectores emergentes.

En un escenario con restricciones en los flujos de ingresos, la financiación de estas y otras políticas claves en esta coyuntura -como es el caso de la inversión en salud para responder a la emergencia o de un mecanismo de subsidios a la nómina dirigido a las MIPYMES- exige un considerable esfuerzo redistributivo.²⁴ En momentos en que se plantea un falso dilema entre salvar vidas y salvar la economía,²⁵ el verdadero dilema es si el país está dispuesto a tomar las medidas redistributivas que hagan humanamente viable las medidas de

oportunidad para recolectar información sobre los hogares que permita corregir las protuberantes fallas del sistema de estratificación como herramienta de focalización.

²⁴ Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (24 de abril de 2020), “Una respuesta integral a la COVID-19 exige políticas fiscales redistributivas” Disponible en: <https://derechosypoliticafiscal.org/es/noticias/12-una-respuesta-integral-a-la-covid-19-exige-politicas-fiscales-redistributivas>

²⁵ Ver. Dejusticia (abril 13 de 2020), “Coronavirus y desigualdad - Webinar 8- Salvar la vida y salvar la economía, ¿Cómo lograr ambas?”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=OfTdmG2liNQ&t=1466s>

contención que deban implementarse de acuerdo con la mejor evidencia disponible, o si se flexibilizan de forma apresurada y sin mayores cambios por la resistencia a adoptar una política social más ambiciosa.

El compromiso de los Estados con la adopción de una política de este estilo se mide no en los discursos, sino en los recursos movilizados para tal efecto. En tal sentido, el Gobierno colombiano, a la fecha, ha destinado la mayor parte de los recursos para respaldar créditos a las empresas (alrededor del 7% del PIB). Descontando estos recursos, la respuesta fiscal del país ha sido bastante tímida (1% del PIB) si se compara con el promedio de la región (2.7%) y mucho más con las economías más avanzadas fuera de la región (16.3% del PIB).²⁶ No se trata de un problema de agotamiento de fuentes, sino de voluntad política. Entre las fuentes de financiamiento de las medidas que es necesario adoptar podrían considerarse:

- Un impuesto extraordinario a la riqueza que grave al 10% más rico de la población, con tarifas progresivas para distintos segmentos, incluyendo tarifas considerablemente más altas para el 0,1% y el 0,01% más rico, como han propuesto Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia (2020). La Universidad de los Andes (2020c) estima que de gravarse patrimonios líquidos mayores a \$6.000 millones podría recaudarse el 1% del PIB.
- Impuestos corporativos a sectores con ganancias extraordinarias producto del confinamiento (como a la economía digital, a empresas como Rappi,²⁷ a algunas aseguradoras -como es el caso de las que cubren accidentes de tránsito- y al sector financiero en general).
- Suspensión de beneficios tributarios que no hayan entrado en vigor, como es el caso de la posibilidad de deducir hasta el 100% de IVA en la compra de activos fijos del impuesto a la renta.
- Reasignación de gastos en los presupuestos, como ya se ha empezado a discutir en el Congreso para transferir recursos del gasto en defensa, u otros rubros menos prioritarios, al sector salud.

²⁶ Estos datos se basan en cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, con corte a abril 15 de 2020 Pineda, Pessino y Rasteletti (2020).

²⁷ Las formas de contratación precarias que estas empresas manejan pueden estar exacerbando los riesgos a los que están expuestos sus trabajadores en esta coyuntura. Ver: *Encuesta para trabajadoras y trabajadores de Rappi*. <https://www.urosario.edu.co/Documentos/Nova-Et-Vetera/Encuesta-completa-rappitenderos-Observatorio-Labor.pdf>

- Acciones coordinadas con otros países de la región frente a la comunidad internacional para ampliar el espacio fiscal, incluyendo la reestructuración o la suavización del perfil de la deuda externa, la emisión de Derechos Especiales de Giro por parte del FMI, el direccionamiento de recursos de bancos de financiamiento como medida contra cíclica y el fortalecimiento de la cooperación fiscal, tributaria y financiera en la región (Center for Economic and Social Rights, 2020).
- La financiación directa por parte del Banco de la República por consenso de su Junta Directiva, como han propuesto Jorge Humberto Botero y Eduardo Lora (2020) para financiar un programa de subsidios al empleo.

La recuperación económica requerirá políticas transformadoras. Y un piso de protección social, además de saldar la deuda con los trabajadores informales, podría brindar unos mínimos de seguridad económica a esta población, independiente de su situación laboral. Combinado con otras políticas, un piso de protección social podría facilitar objetivos estratégicos como la diversificación productiva y la transición energética.

Referencias bibliográficas

- Botero, J. y E. Lora. (2020). *Una estrategia para la defensa del empleo y la estabilidad de la economía*. Extraído el 19 de abril de 2020 desde: <http://focoeconomico.org/wp-content/uploads/2020/04/Una-propuesta-de-subsidio-al-empleo-con-financiamiento-pu%CC%81blico-de-largo-plazo.pdf>
- Center for Economic and Social Rights. (2020). "Time for a Rights-Based Global Economic Stimulus to Tackle COVID-19". Extraído el 23 de abril de 2020 desde: <https://www.cesr.org/time-rights-based-global-economic-stimulus-tackle-covid-19>
- Escuela Nacional Sindical. (2020). *Mínimo vital y renta básica en tiempo de coronavirus. Propuesta de la ENS*. Escuela Nacional Sindical. Extraído el 24 de abril de 2020 desde: <http://ail.ens.org.co/informe-especial/minimo-vital-y-renta-basica-en-tiempo-de-coronavirus-propuesta-de-la-ens/>
- Eslava, M. y M. Isaacs. (2020). *Vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID19 en Colombia*. Observatorio de Coyuntura Económica y Social, Universidad de Los Andes. Extraído el 11 de abril de 2020 desde:

https://economia.uniandes.edu.co/images/archivos/pdfs/CEDE/Observatorio-coyuntura/Gr%C3%A1ficos_Empleos_-_Nacional-07042020_-_1.pdf

Herrera-Idárraga, P. y A. Tribín. (2020). *Informe sobre ocupación: ¿podrá la actual crisis aumentar la brecha de género en ocupación?* Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Grupo de Género y Economía de la Universidad Javeriana. Extraído el 23 de abril de 2020 desde: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/Informe-ocupacion-genero-y-covid.pdf>

Farné, S., A. Nieto y P. Ríos. (2017). *Mercado laboral y educación: desajuste educativo en Colombia*. Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, No.16. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/Boletin_16.pdf

Garay, L. y J. Espitia. (2020). *Propuestas para mitigar los efectos socioeconómicos por el COVID-19*. UN Periódico digital. Extraído el 11 de abril de 2020 desde: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/propuestas-para-mitigar-los-efectos-socioeconomicos-por-el-covid-19/>

Jaramillo, I., D. Londoño, P. Rodríguez y A. García-Suaza. (2020). *La vulnerabilidad del mercado laboral colombiano al COVID-19*. Observatorio laboral, Universidad del Rosario. Extraído el 31 de marzo de 2020 desde: <https://www.labourosario.com/post/la-vulnerabilidad-del-mercado-laboral-colombiano-al-covid19>

Kidd, S. y D. Siby. (2020) "What has the Covid-19 crisis taught us about social protection?" *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development*, Issue No, 29. Development Pathways, Disponible en: <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2020/04/Pathways-Perspectives-Covid-19-5.pdf>

López-Calva, L. y E. Ortiz-Juárez. (2014). "A vulnerability approach to the definition of the middle class". *Journal of Economic Inequality*, No.12, 23-47. <https://doi.org/10.1007/s10888-012-9240-5>.

Obando, N. y L. Andrian. (2016). *Measuring changes in poverty in Colombia: the 2000s*. Technical note, IDB-TN-1074. Inter-american development bank

- Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2020). *Propuesta para mitigar el impacto económico del COVID - 19*. Extraído el 31 de marzo de 2020 desde: <https://drive.google.com/file/d/1ACmoOPfpvCruC802gZ0gw1kyO72d8L7x/view>
- Organización Internacional del Trabajo. (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf
- Pineda, E., C. Pessino y A. Rasteletti, Alejandro (2020). *Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Extraído el 25 de abril de 2020 desde: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Sánchez, R. (2015). "Descomposiciones de los cambios en la pobreza en Colombia 2002-2012". *Revista desarrollo y sociedad*, No.75, 349-398.
- Universidad de los Andes (2020a). *La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID19*. Nota Macroeconómica No.11. Facultad de Economía. Extraído el 4 de abril de 2020 desde: <https://uniandes.edu.co/sites/default/files/asset/document/nota-macro-11.pdf>
- Universidad de Los Andes. (2020b). *Transferencia monetaria inmediata para los informales*. Nota Macroeconómica No.9, Facultad de Economía. Extraído el 29 de marzo de 2020 desde: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%209.pdf
- Universidad de los Andes (2020c). *En emergencia todos ponemos: consideraciones sobre la financiación del estímulo estatal*. Nota Macroeconómica No. 14.. Extraído el 23 de abril de 2020 desde: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2014.pdf

Anexo metodológico

Medición de la informalidad

La medición de la informalidad laboral se ha establecido tradicionalmente a través de lo que se conoce como Sector informal, perspectiva estructural que toma como unidad de identificación los establecimientos, el tipo de actividad laboral y las características de los trabajadores y hace referencia a actividades con alta vulnerabilidad económica, baja capacidad de acumulación y limitaciones productivas. Otro enfoque más institucional, indica que el empleo informal es el que se realiza sin el cumplimiento de la normativa laboral cuando hay relación de dependencia y en general, el que no permite acceso a los beneficios que las personas deberían tener como trabajadores. En términos operativos, a continuación se describe los grupos de trabajadores que se incluyen en cada una de estas perspectivas:

Empleo en Sector Informal: Cuenta propia no profesionales, empleadores no profesionales de establecimientos de 5 o menos ocupados, trabajadores no remunerados²⁸, empleados del servicio doméstico y asalariados de establecimientos de 5 o menos ocupados.

Empleo Informal: Cuenta propia no profesionales, empleadores no profesionales de establecimientos de 5 o menos ocupados, trabajadores no remunerados y trabajadores en relación de dependencia que no tienen afiliación a pensiones.

A pesar de que no se incluyen en todos los casos a las mismas personas, la magnitud de ambas aproximaciones tiende a ser similar.

Fuente de información e identificación de la pobreza

En la elaboración de este documento se utilizaron los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (IV trimestre). Se consideró inicialmente toda la información de las áreas urbanas del país, pero debido a los problemas observados en las bases, como la falta de información de los ingresos y la consiguiente necesidad de imputación, así como los drásticos cambios en la tasa de pobreza en las pruebas realizadas, se decidió considerar únicamente la información para las trece principales ciudades del país. Para estos dominios geográficos, al hacer la comprobación de validez de información con las líneas de pobreza,

²⁸ Se incluyen en las estimaciones de la tasa de informalidad los no remunerados, pero se descartan en las simulaciones.

resultaron no tener problemas preliminares de sesgo cuando se excluían datos faltantes y se comparaban los índices de pobreza.

Para computar los umbrales de pobreza y pobreza extrema, se consideró la información de los umbrales de cada ciudad y dominio geográfico del IV trimestre de 2018. En la actualización de las líneas de pobreza, el DANE consideraba el IPC de hogares de bajos ingresos, disponibles para cada ciudad, por lo que la nueva línea de pobreza de 2019, sería calculada a partir de la variación del IPC de esos hogares. Sin embargo, con el cambio de metodología del IPC en 2019, no se tiene esa información en los Anexos presentados por el DANE. En la nueva metodología se hace la clasificación y considera el IPC según nivel de ingreso entre pobres, vulnerables, clase media e ingresos altos, no obstante, en la información reportada no se encuentra esa información por ciudades, que es necesaria para actualizar las líneas de pobreza. Se optó por estimar el IPC de pobres y vulnerables por ciudades tomando en consideración las ponderaciones indicadas por el DANE en el reporte metodológico, y la variación promedio del año corrido de cada mes de ambos grupos (pobres y vulnerables) para tener un IPC por ciudades para los hogares pobres y vulnerables, y así actualizar las líneas de pobreza e indigencia para octubre, noviembre y diciembre de 2019.

Una vez computadas las líneas de pobreza y pobreza extrema se procedió a hacer la identificación de hogares en condición de pobreza, a partir del cálculo del ingreso per cápita familiar (sumatoria del ingreso total de los hogares sobre el número de integrantes en el hogar), que se construyó con el ingreso laboral y no laboral declarado y registrado en las bases de microdatos. No se realizó ningún tipo de imputación de ingresos, por lo que se descartó alrededor del 4% de la muestra, a saber, hogares con integrantes que tenían empleos remunerados y no había información sobre su ingreso laboral. Debido a que simplemente se actualizaron los umbrales de pobreza para cada ciudad, se planteó que los patrones de consumo para alcanzar un mínimo nivel de vida no se alteraron por las medidas a causa del COVID-19. Lo anterior plantea un desafío para proponer alternativas de medición de la pobreza monetaria en función de cambios drásticos en los patrones de consumo y gasto, como el presentado en la actual coyuntura.

Sobre los hogares vulnerables

La actualización de la metodología del IPC tomó en consideración el trabajo de López-Calva y Ortiz-Juárez (2014), a partir del cual planteó la categorización diferenciando entre vulnerables y “clase media”, considerando a los primeros, aquellos con ingresos per cápita entre 4 y 10 dólares a PPA de 2017. Para la elaboración de este documento se optó por una definición distributiva, considerando a los vulnerables como los hogares no pobres con ingreso per cápita inferiores al ingreso mediano, equivalente a 626.000 pesos de diciembre de 2019, cifra no muy distante de la aproximada planteada por López-Calva y Ortiz-Juárez (2014).

Simulaciones de cambios en ingreso informal sobre la pobreza

Las simulaciones se realizaron cambiando para cada escenario propuesto los ingresos laborales derivados de las actividades en el sector informal. Específicamente, se consideró la pérdida de ingreso laboral de actividades informales que no podrían haber continuado en medio del confinamiento. En el caso de las simulaciones continuas, se empezó a modificar progresivamente el ingreso de todos los hogares donde había al menos un ocupado informal, y se reemplazó el ingreso familiar de actividades informales (independiente de cuantos trabajadores informales había) con el monto de la transferencia empezando en 160.000 hasta el monto del salario mínimo (877.800). En el caso del ingreso no laboral se adicionó en la simulación 75.000 de la devolución del IVA al 10% más pobre de beneficiarios de familias en acción y adulto mayor (identificados en la GEIH), así como las transferencias extraordinarias de familias en acción y jóvenes en acción.

Con base en los ingresos modificados en cada escenario, se contrastó el ingreso per cápita familiar simulado con las líneas de pobreza y pobreza extrema, para tener como resultado el potencial cambio en la incidencia frente a los diferentes escenarios planteados.

La simulación realizada para los casos de las propuestas de la Escuela Nacional Sindical y la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, se consideró la pérdida de ingreso laboral de empleos informales no realizados en confinamiento, y se simuló la transferencia asignada por hogar en la propuesta de la Escuela, y de la transferencia a todos los individuos afiliados al régimen subsidiado de salud en la de la Universidad de Los Andes.