GUARNE

GUÍA BASE PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Elaborado por:

Edwin Esteban Torres Gómez
esteban.torres@udea.edu.co

Jhon Edwar Torres Gorrón
edwar.torres@udea.edu.co

Mauricio López González
mauricio.lopez@udea.edu.co

Osmar Leandro Loaiza Quintero
osmar.loaiza@udea.edu.co

Cristian Andrés Sánchez Salazar
cristian.sanchez@udea.edu.co

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Económicas
Grupo de Macroeconomía Aplicada

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA | IDEA | GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA | UNIDOS

Contexto

El panorama nacional e internacional por causa del COVID19 implicó que el pasado 24 de marzo se estableciera el confinamiento nacional, lo cual ha implicado la parálisis de una gran cantidad de actividades económicas, sociales y educativas, entre otras. En el caso de Antioquia, esta cuarentena se había decretado desde el 20 de marzo. El objetivo de esta guía es brindar información a los municipios del Departamento de Antioquia, con la finalidad de facilitar una reactivación exitosa, teniendo en cuenta las variables socioeconómicas más relevantes y los respectivos cuidados en términos de bioseguridad, los cuales deben ser tenidos en cuenta para prevenir nuevos contagios.

1. Casos COVID-19 del Municipio y Municipios cercanos.

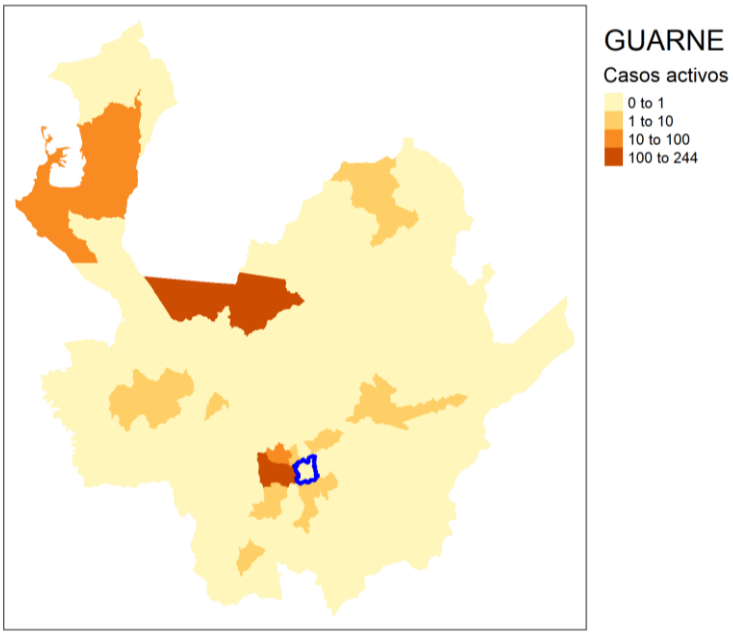
En la actualidad, con corte del 30 de Mayo de 2020, en Guarne no se registra ningún caso de contagio por COVID-19, pero se reportan tres recuperados. Entre sus vecinos de primer orden (municipios con los que comparte frontera) hay 227 casos activos por COVID-19 atribuidos principalmente a Medellín.

Tabla. *Casos activos propios y en municipios Vecinos*

Activos en el Municipio	Recuperados	Activos en Municipios Vecinos
0	3	227

Fuente: Instituto Nacional de Salud, con corte del 30 de Mayo de 2020.

Para tener un panorama geográfico de la distribución de las infecciones por COVID-19 se presenta el siguiente mapa:



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Salud, a corte de mayo 30.

Por su cercanía al Valle de Aburrá, particularmente su sección norte, Guarne tiene un importante flujo pendular de población por diversos motivos (destacando estudio y trabajo) como se desprende de la encuesta origen destino de Antioquia de 2014. También es importante la expedita conectividad con Marinilla y Rionegro.

2. Composición Poblacional, Hogares Multigeneracionales y Riesgos de Afectación.

Rosell et al (2020) y Verity et al (2020) sugieren tasas de mortalidad con respecto a casos detectados en población menor de 60 años muy bajas (0.4% o menos, es decir, una muerte por cada 250 casos confirmados) mientras la tasa de mortalidad con respecto a casos confirmados para mayores de 60 años supera fácilmente el 6%, llegando a más de un 14% para mayores de 80 (es decir al menos una muerte por cada 7 casos confirmados). Por esta razón, conviene revisar la composición demográfica del municipio frente a eventuales estrategias de reactivación luego de la cuarentena de la COVID-19.

Tabla. *Hogares y población en Guarne según Censo Poblacional de 2018*

Variable	Cantidad
Hogares	13220
Menores 14 años	7267
15 a 59 años	28338
60 o más	6895
Población	42500
Personas por hogar	3.2

Fuente: Censo, 2018

Tabla. *Hogares y Personas en hogares multigeneracionales*

	Variable	Cantidad	%
Hogares	Hogares Multigeneracionales	3301	25.0%
	Hogares solo adultos mayores	1452	11.0%
Personas	Personas entre 15 y 60 años en hogares multigeneracionales	7351	17.3%
	Personas entre 15 y 59 años	28338	66.7%

Fuente: Censo, 2018

El municipio de Guarne, según el Censo Poblacional de 2018 tiene 13.220 hogares y 42.500 habitantes, para un tamaño de hogar promedio de 3.2 personas. Es decir, el hogar típico tiene

3 y 4 personas. Adicionalmente, el 84% de los habitantes tienen menos de 60 años, mientras que la población vulnerable mayor de 60 año es de 6.895 individuos, para los cuales se deben tener consideraciones especiales en los procesos de reactivación. El 25.0% de los hogares son multigeneracionales, esto es, conviven personas menores de 60 años con personas de 60 años o más. El 11.0% de los hogares están compuestos exclusivamente por adultos con 60 años o más. El 17.3% de las personas entre 15 y 60 años (como proxy de la población en Edad de trabajar) viven en hogares multigeneracionales. Este grupo supone un desafío especial en la relajación de las medidas de cuarentena.

3. Producto Interno Bruto del Municipio.

El PIB para 2018 de Guarne es cercano a los 667 mil millones de pesos. Eso significa que el PIB per cápita es de 36.5 millones de pesos al año. La estructura productiva del municipio indica que el sector industrial predomina. Por su cercanía a la capital del departamento se ha consolidado un tejido empresarial industrial importante.De la mano con lo industrial está en segundo lugar el sector financiero.

Gráfico. *PIB Sectorial – Municipio de Guarne*

Fuente: Cuentas departamentales, metodología Grupo de Macroeconomía Aplicada

Tanto el sector agropecuario como el financiero han estado exentos de las medidas de confinamiento lo que podría indicar que cerca del 29% de la economía ha estado activa durante toda la cuarentena pero si se incluyen gran parte de las actividades de servicios sociales, comunales y personales y de las actividades del sector público que pueden realizarse con teletrabajo podríamos estar hablando de mínimo 39% de la economía activa.

En particular, el sector comercio representa cerca del 9% del PIB. Un sector que hoy representa el mayor desafío para la reactivación económica dado que la reapertura trae como consecuencia mayor interacción social representando mayor riesgo de contagio. De manera que las medidas podrían diseñarse de forma específica para este grupo económico.

4. Composición del Empleo y Afectaciones Esperadas por el COVID-19.

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Calidad de Vida del Departamento de Antioquia para el 2019, la tasa de desempleo de Guarne es del 8.05%, ubicándose por encima de la tasa de desempleo de la subregión del Oriente, 6.88%, y también por debajo de la del Departamento de Antioquia. Esto sin duda pone al municipio en una situación favorable en comparación con otros casos.

No obstante, es importante tener en cuenta que el mercado laboral en Antioquia es bastante informal, considerando como ocupado formal a los trabajadores que son afiliados como cotizantes a salud y pensión. La tasa de informalidad de Guarne es del 59.38%, mientras que en el Oriente es del 65.83%. Esto implica que el 59.38% de los trabajadores no podrían acceder a subsidios al cesante en caso de quedar desempleados y tampoco a los subsidios a la nómina. Adicionalmente, las afiliaciones al sistema de seguridad social son fundamentalmente en el régimen subsidiado y esto hace que el sistema de salud tenga mayores falencias.

Tabla. Indicadores de *Mercado Laboral*

Indicador	Municipio	Subregión
Tasa de desempleo	8,05%	6,88%
Tasa de Informalidad	59,38%	65,83%

Fuente: ECV 2019, cálculos propios.

De acuerdo con las estimaciones sobre pérdidas de empleos realizadas por el Grupo de Macroeconomía Aplicada para el Departamento de Antioquia durante 2020[1], teniendo en cuenta los niveles de riesgos de afectación de cada actividad económica y extrapolando los datos a los municipios con la ECV (2019), los resultados indican que, de los 23.577 empleados que se reportan en la ECV (2019) para Guarne, se perderían por causa del COVID19 entre 1.013 y 1.142 empleos (4.84%). Del total de pérdidas, el 46.94% estarían concentradas en el sector de servicios sociales, comunales y personales, el 13.56% en el sector de comercio, hoteles, restaurantes, bares y similares, el 17.31% en el sector de industria y el 15.41 en el sector de construcción. Es importante mencionar que el sector de agricultura tiene pérdidas mínimas, pero para evitar dichas pérdidas es necesario asegurar los canales de distribución y comercialización de los productos del campo. En el caso particular del sector de comercio, la informalidad es del 86.3%, por lo que muy pocos empleados que pierdan sus trabajos de este sector podrían acceder a subsidios al cesante.

[1] Perfil de Coyuntura Económica No. 28. Riesgo de afectación y pérdida de empleos en Antioquia por el COVID19. http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/b8412c2a-da2e-46f4-a46a-a27f7d140e86/Perfil+de+Coyuntura+Econo%CC%81mica+No.+28.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n68p0ks

Tabla. *Pérdida de Empleos por COVID19*

Rama de Actividad Económica	Ocupados	% Informalidad	Pérdidas Estimadas		
			Escenario 1	Escenario 2	Participación
Agricultura, silvicultura y pesca	3.262	80,5%	13	16	1,43%
Comercio, hoteles, restaurantes, bares y similares	1.843	73,4%	129	155	13,56%
Construcción	2.378	74,0%	157	176	15,41%
Electricidad, gas, agua y alcantarillado	298	89,0%	-	-	0,00%
Establecimientos financieros, inmuebles y otros	581	56,1%	-	-	0,00%
Industria	3.041	45,5%	164	198	17,31%
Minería	39	0,0%	-	-	0,00%
Servicios sociales, comunales y personales	10.718	55,2%	493	536	46,94%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.418	34,3%	57	61	5,34%
Total	**23.577**	**59,38%**	**1.013**	**1.142**	**4,84%**

Fuente: GEIH (2019) y ECV 2019, cálculos propios.

5. Vulnerabilidad Social.

El porcentaje de personas en situación de pobreza tiene un nivel más bajo que el departamental al tiempo que el de personas en condición de indigencia es inferior al agregado del departamento. Esto último implica que no hay una alta proporción de personas en condición de riesgo extremo ante la emergencia sanitaria. Los hogares en condición de pobreza por NBI solo llegan al 5,4% del total.

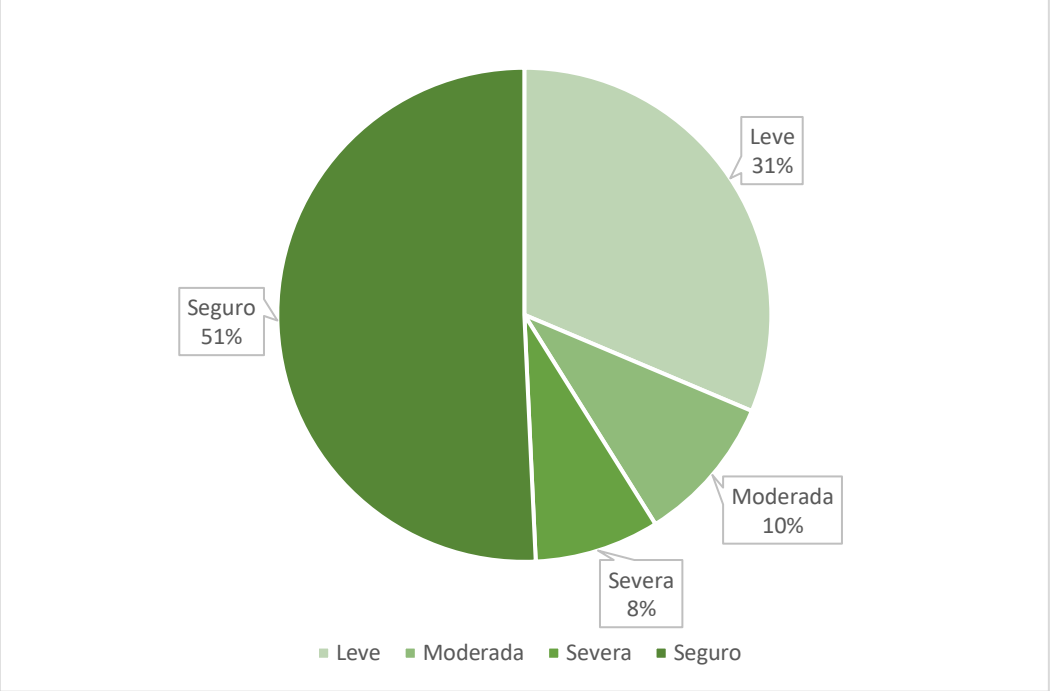
Tabla. *Indicadores de Pobreza*

Municipio	Pobreza	Indigencia	NBI
Guarne	15,6%	2,7%	5,4%

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2019, Departamento de Antioquia.

En términos de seguridad alimentaria buena parte de los hogares se encuentran con seguridad (51%) o riesgo leve (31% en total). El riesgo severo solo afecta al 8% de los hogares, a los que habría que brindar un mayor acompañamiento para asegurar condiciones básicas.

Gráfico. *Seguridad Alimentaria – Guarne*



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2019, Departamento de Antioquia.

6. Afectaciones en Términos Fiscales y Tributarios.

Teniendo en cuenta la duración del periodo de confinamiento, podría asumirse una disminución en los ingresos tributarios equivalente a un trimestre de recaudo, es decir, entre un 25% y un 30% del ingreso anual. En este sentido, se presentan resultados con datos reportados en FUT para 2019 teniendo en cuenta dichas reducciones en impuesto predial, ICA y sobretasa a la gasolina. Estas disminuciones llevarían los ingresos tributarios a presentar reducciones de entre un 16,5% y un 19,8%, que implicaría que los ingresos totales caen entre 8,5% y 10,3%.

Aspectos Fiscales

Escenario 1. Reducción del 25 % del Recaudo de Predial, ICA y Sobretasa a la Gasolina				
Item	**2019**	**2020**	**Reducción**	**Diferencia**
Sobretasa a la Gasolina	3.980.350.000	2985262500	25,0%	-995.087.500
Predial	7.811.832.627	5858874470	25,0%	-1.952.958.157
Industria y Comercio	14.058.420.486	10543815365	25,0%	-3.514.605.122
Ingresos Tributarios	39.195.243.343	32.732.592.565	16,5%	-6.462.650.778
Ingresos Totales	75.626.030.215	69.163.379.437	8,5%	-6.462.650.778

Fuente: Ejecuciones Presupuestales, FUT; 2019.

Escenario 2. Reducción del 30 % del Recaudo de Predial, ICA y Sobretasa a la Gasolina				
Item	**2019**	**2020**	**Reducción**	**Diferencia**
Sobretasa a la Gasolina	3.980.350.000	2786245000	30,0%	-1.194.105.000
Predial	7.811.832.627	5468282839	30,0%	-2.343.549.788
Industria y Comercio	14.058.420.486	9840894340	30,0%	-4.217.526.146
Ingresos Tributarios	39.195.243.343	31.440.062.409	19,8%	-7.755.180.934
Ingresos Totales	75.626.030.215	67.870.849.281	10,3%	-7.755.180.934

Fuente: Ejecuciones Presupuestales, FUT; 2019.

Lo anterior implica que la administración municipal deberá gestionar recursos por fuentes alternativas entre 6.462 y 7.755 millones de pesos, con la finalidad de soportar el presupuesto planeado para la vigencia 2020, en este sentido, una fuente de financiación para la atención de la pandemia podría ser de la reorientación de recursos como estampillas, contribución por obras públicas y SGP de propósito general, teniendo en cuenta las limitaciones de reorientación establecidas en el decreto 461 de 2020.

Adicionalmente, el municipio reportó en 2019 pagos por servicio a la deuda por 2.790 millones de pesos. Teniendo en cuenta que en 2020 puede haber un pago similar, y considerando que ya pudieron realizarse abonos en los primeros meses del año, el municipio, podría buscar la posibilidad de reestructurar su deuda para no pagar servicio a la deuda durante el segundo semestre de 2020 y diferir dichos pagos a partir de 2021, y así podría liberar alrededor de 1.395 millones que serían cerca del 18% de su disminución en ingresos tributarios.

7. Capacidad de Atención en Salud.

El número de camas hospitalarias en el municipio es bastante bajo, con solo cuatro camas de hospitalización y sin capacidad de atender casos relacionados con cuidados intermedios o intensivos. A nivel subregional el número de camas llega a 423, con 65 camas adicionales para cuidados intermedios y 72 para cuidados intensivos; estas 137 camas especializadas se encuentran ubicadas en los municipios de Rionegro, con mayor capacidad, y la Ceja.

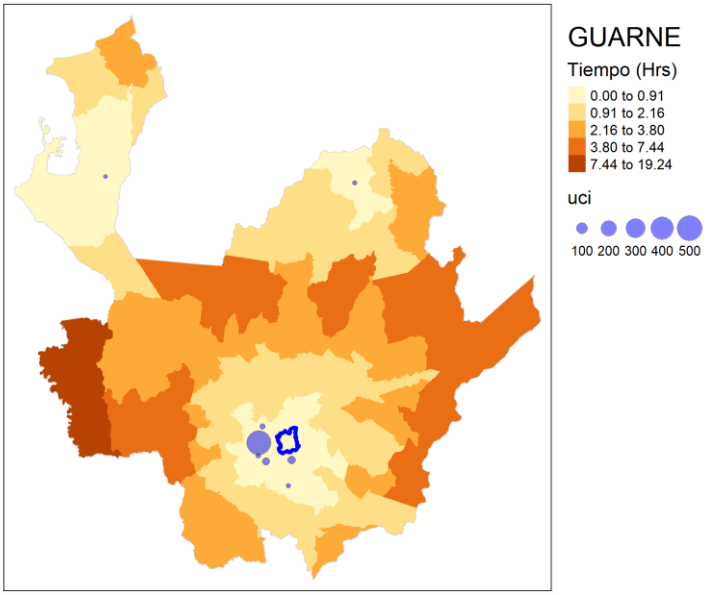
Tabla. *Camas Hospitalarias*

Municipio	Número de camas de hospitalización	Número de camas de cuidados intermedios	Número de camas de cuidados intensivos
Guarne	4	SIN CAPACIDAD	SIN CAPACIDAD
Subregión Oriente	423	65	72

Fuente: https://minsalud.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/1de89936b24449edb77e162d485ed5d9

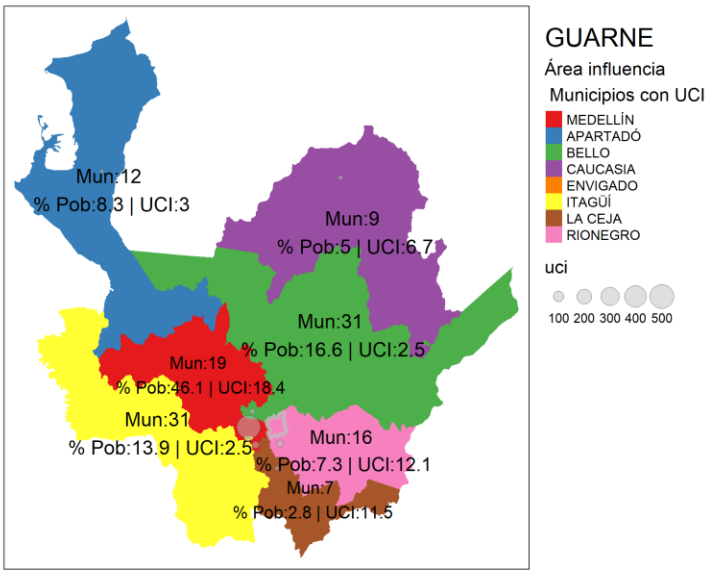
Aunque Guarne es muy cercano a Medellín, los siguientes mapas muestran que las UCI más cercanas al municipio de Guarne en caso de necesitar este servicio, se encuentran en la subregión del Oriente, y específicamente, en el municipio de Rionegro. En el mapa se señala el contorno del municipio de Guarne en color azul, los colores más claros reflejan un menor desplazamiento en horas a cada municipio y los puntos azules muestran la disponibilidad de UCI. En el municipio de Guarne no se tiene disponibilidad de camas UCI y este podría ser un factor a fortalecer con los municipios vecinos, el Gobierno Departamental y Nacional. Sin embargo, las UCI más cercanas al interior de Antioquia estarían en RIONEGRO donde se tienen 53 camas UCI, para un promedio de 12.1 camas por cada cien mil habitantes en el área de servicio potencial de estas UCI. Es decir, Guarne está en el área de influencia o de servicio de Rionegro.

Ubicación de UCIs y tiempo de desplazamiento a UCI más cercana



Fuente: Ministerio de Salud, elaboración propia.

Áreas de servicio por cercanía de unidades UCI disponibles



Fuente: Cálculos propios con información DANE y MinSalud. En texto se reportan, número de municipios en cada área, proporción de la población del área con respecto al total de Antioquia y UCIs por cada 100mil habitantes para la zona.

Finalmente, la cobertura en salud y servicios como el acueducto o el alcantarillado presenta niveles altos, aunque la cobertura de alcantarillado aún tiene un margen de mejora muy amplio, pues no llega ni al 50% de los hogares. La calidad y continuidad del servicio de acueducto tiene un riesgo bajo de afectación.

Municipio	Afiliados a salud	Índice de riesgo de calidad del Agua IRCA	Viviendas con servicio de acueducto	Viviendas con servicio de alcantarillado
Guarne	79,86%	11,6 (Riesgo Bajo)	89,36%	46,61%

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2019, Departamento de Antioquia, DSSA.

8. Recomendaciones para la Reactivación

Salud y Capacidades

- ✔ Las personas menores de 59 años podrían tener mayores libertades de movimiento, siempre y cuando no convivan con personas mayores de 60 años o con personas enfermas.
- ✔ Importante identificar hogares multigeneracionales y hogares con personas enfermas. Estos hogares constituyen el talón de Aquiles de cualquier estrategia de relajamiento de la cuarentena. La razón evidentemente es la mayor severidad el COVID-19 en adultos mayores y enfermos.
- ✔ Generar alternativas para separar temporalmente estos hogares en los casos en que sea posible, para que las personas en edad de trabajar puedan retomar sus actividades económicas sin poner en riesgo salud de otros miembros vulnerables el hogar.
- ✔ En los casos donde definitivamente no sea viable separar a miembros del hogar, considerar otorgar apoyos económicos que permitan a personas en edad de trabajar permanecer al cuidado de adultos mayores o enfermos, bajo un cumplimiento estricto de medidas de aislamiento social para minimizar el riesgo de infección por COVID-19 en miembros vulnerables del hogar.
- ✔ Es menester destacar que la vulnerabilidad social es un factor importante a tener en cuenta, especialmente en lo que refiere a la atención de los efectos indirectos de la cuarentena. En otras palabras, nos referimos a personas que han perdido sus medios de subsistencia por cuenta de la recesión generada por la Cuarentena. Estas personas usualmente también enfrentan restricciones al acceso a salud.
- ✔ En caso de contagios, o sospecha de estos, deberá actuarse de forma rápida para buscar articularse con la Secretaría de Salud Departamental. Se trata de detectar casos sospechosos de manera temprana, y activar los protocolos que permitan la conformación de los respectivos cercos epidemiológicos, de modo tal que se frene la posibilidad de contagios masivos.

Economía y Mercado Laboral

- ✔ Guarne tiene unas dinámicas económicas y sociales muy estrechas con municipios como Medellín o Rionegro, precisamente municipios con alto riesgo de aparición de brotes por su tamaño poblacional y por su conectividad internacional. De esta menara, en Santuario sería pertinente regular los flujos diarios de población, sin impedirlos, haciendo vigilancia especial de las personas que requieren desplazarse frecuentemente a estos otros municipios, es decir, tratarlas como un grupo de riesgo aunque sin restringir sus movimientos.

- ✔ Los niveles relativamente bajos de pobreza, indigencia y hogares en situación de NBI hacen que la atención a estos segmentos sea una situación manejable desde el frente fiscal, pero, debe brindarse un mayor acompañamiento para asegurar condiciones básicas a los hogares con riesgo severo de inseguridad alimenticia.
- ✔ Actividades agrícolas han venido funcionando con relativa normalidad, y las industriales relacionadas con sector alimenticio también. Sin embargo, es fundamental asegurar los canales de distribución y logística para hacer que estos productos lleguen a los consumidores finales.
- ✔ Es importante permitir que los establecimientos de comercio relacionados con insumos agrícolas funcionen en el municipio, teniendo en cuenta los respectivos protocolos de bioseguridad.
- ✔ Para el caso de otras actividades comerciales, se recomienda aforos inferiores al 30% de la capacidad del establecimiento. En este sector no se incluyen los bares, gimnasios y discotecas; establecimientos a los cuales se les podría contribuir para una rápida reconversión de su actividad.
- ✔ Teniendo en cuenta que en el municipio hay alrededor de 23.577 empleados, y a pesar de que no todos podrán reactivar sus actividades en el corto plazo, esta cifra tentativa muestra la oferta diaria de tapabocas que debe asegurarse en el municipio, lo que indicaría que debería asegurarse una oferta básica de 707.310 tapabocas al mes.
- ✔ Aunque la problemática de la formalidad laboral en este municipio no es tan marcada como en el resto del departamento, se recomienda a la administración municipal adelantar estrategias de concientización de las ventajas y beneficios que tiene para un trabajador la afiliación al sistema de seguridad social integral como cotizante en el mediano y corto plazo y adelantar estrategias de incentivos para que las empresas formalicen sus trabajadores como una condición para acceder a ayudas del Gobierno.

Finanzas Públicas Locales

- ✔ La administración municipal deberá gestionar recursos por fuentes alternativas entre 6.462 y 7.755 millones de pesos, con la finalidad de soportar el presupuesto planeado para la vigencia 2020, en este sentido, una fuente de financiación para la atención de la pandemia podría ser de la reorientación de recursos como estampillas, contribución por obras públicas y SGP de propósito general, teniendo en cuenta las limitaciones de reorientación establecidas en el decreto 461 de 2020.
- ✔ Adicionalmente, el municipio reportó en 2019 pagos por servicio a la deuda por 2.790 millones de pesos. Teniendo en cuenta que en 2020 puede haber un pago similar, y considerando que ya pudieron realizarse abonos en los primeros meses del año, el municipio, podría buscar la posibilidad de reestructurar su deuda para no pagar servicio

a la deuda durante el segundo semestre de 2020 y diferir dichos pagos a partir de 2021, y así podría liberar alrededor de 1.395 millones que serían cerca del 18% de su disminución en ingresos tributarios.

- ✔ De acuerdo con el decreto 678 de 2020, el municipio podrá tramitar créditos de tesorería hasta por el 15% de sus ingresos corrientes de libre destinación en caso de que presente problemas de liquidez. Los créditos tramitados en 2020 se pagarían en 2021 y los tramitados en 2021 se pagarían en 2022. Estos créditos no computan para el cálculo del indicador de ley 358 de 1997.
- ✔ Así mismo, con el decreto 678 de 2020, el municipio podrá tramitar créditos destinados a obras o proyectos de reactivación económica sobrepasando el límite del indicador de ley 358 de 1997 en los periodos 2020 y 2021, pero teniendo en cuenta que en 2022 debe regresar a su nivel del 80%. Este decreto abre también la posibilidad para que la reorientación de las rentas que no tengan origen constitucional, puedan ser utilizadas tanto para la atención del COVID-19, como para apalancar gastos de funcionamiento, justificado en la caída de los ingresos del ente territorial.
- ✔ Al inicio de la vigencia 2020, el municipio de Guarne tenía una capacidad máxima de endeudamiento de 26.998 millones de pesos. Posterior a la publicación del Decreto Legislativo 678 del 2020, se permite subir el límite de sostenibilidad de la deuda enmarcada en la Ley 358 de 1997 pasando del 80% al 100% entre la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes, por ello se modifica la capacidad máxima de endeudamiento a 35.647 millones de pesos, es decir, un aumento de 8.649 millones de pesos.

Agradecimientos

Estas guías son una construcción colectiva que surge como una iniciativa del Grupo de Macroeconomía Aplicada de la Universidad de Antioquia, y se realizan con el apoyo del IDEA y la Gobernación de Antioquia. Agradecemos el apoyo de La Facultad de Ciencias Económicas, en especial el Pregrado de Desarrollo Territorial, al igual que a Lina Escudero, Juan Pablo Keep, Jhonny Moncada, Nazly López y Yennifer Gómez; por su respaldo en la revisión de los informes.

GUÍA BASE PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

UNIDOS

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

IDEA