

ZARAGOZA

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**



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA





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.



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



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

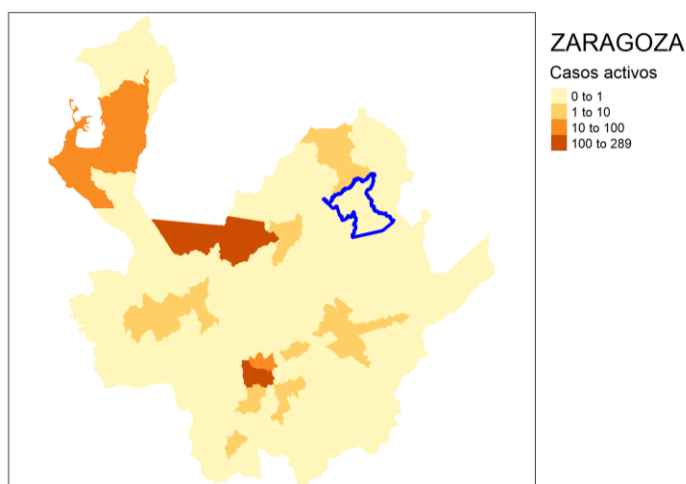
Al 2 de Junio el municipio no registra casos activos. La municipalidad vecina de Caucasia presenta un caso.

Tabla. *Casos activos propios y en municipios Vecinos*

Activos en el Municipio	Recuperados	Activos en Municipios Vecinos
0	0	1

Fuente: Instituto Nacional de Salud, corte del 2 de Junio 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 Junio 2.

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%



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



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 Zaragoza según Censo Poblacional de 2018*

Variable	Cantidad
Hogares	7249
Menores 14 años	7779
15 a 59 años	14261
60 o más	2027
Población	24067
Personas por hogar	3,3

Fuente: Censo, 2018

El municipio de Zaragoza, según el Censo Poblacional de 2018 tiene 7249 hogares y 24067 habitantes, para un tamaño de hogar promedio de 3,3 personas. Adicionalmente, el 91,6% de los habitantes tienen menos de 60 años, mientras que la población vulnerable mayor de 60 años es de 2027 individuos, para los cuales se deben tener consideraciones especiales en los procesos de reactivación. El 15,3% de los hogares son multigeneracionales, esto es, conviven personas menores de 60 años con personas de 60 años o más. El 7,5% de los hogares están compuestos exclusivamente por adultos con 60 años o más. El 8,2% 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.



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



Tabla. *Hogares y Personas en hogares multigeneracionales*

		Variable	Cantidad	%
Hogares		Hogares Multigeneracionales	1109	15,3%
		Hogares solo adultos mayores	546	7,5%
Personas		Personas entre 15 y 60 años en hogares multigeneracionales	1983	8,2%
		Personas entre 15 y 59 años	14261	59,3%

Fuente: Censo, 2018

3. Producto Interno Bruto del Municipio.

El PIB para 2018 de Zaragoza es cercano a los 445 mil millones de pesos. La estructura productiva del municipio indica que el sector agropecuario pesa tan solo el 6% del valor agregado mientras que la actividad minera participa con el 34%, el sector financiero aporta el 10% y el de servicios 13%.

Gráfico. *PIB Sectorial – Municipio de Zaragoza*

Fuente: Cuentas departamentales, metodología Grupo de Macroeconomía Aplicada



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



Tanto el sector agropecuario como el financiero han estado exentos de las medidas de confinamiento lo que podría indicar que cerca del 19% de la economía ha estado activa durante toda la cuarentena. Si se incluye 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 32% de la economía activa con las medidas más estrictas de confinamiento.

En particular, el sector comercio representa cerca del 6% 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 Zaragoza es del 9.42%, ubicándose levemente por encima de la tasa de desempleo de la subregión del Bajo Cauca, 9.1%, pero por debajo de la del Departamento de Antioquia.

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 Zaragoza es del 96.56%, mientras que en el Bajo Cauca es del 94.6%. Esto implica que el 96.56% 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	9,42%	9,10%
Tasa de Informalidad	96,56%	94,60%

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 2020¹, teniendo en

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>



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



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 8.647 empleados que se reportan en la ECV (2019) para Zaragoza, se perderían por causa del COVID19 entre 236 y 265 empleos (3.07%). Del total de pérdidas, el 52.06% estarían concentradas en el sector de servicios sociales, comunales y personales, el 24.4% en el sector de comercio, hoteles, restaurantes, bares y similares, y el 11.31% en el sector de industria. 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 100%, por lo que los empleados que pierdan sus trabajos de este sector no podrían acceder a subsidios al cesante.

Tabla. *Pérdida de Empleos por COVID19*

Rama de Actividad Económica	Ocupados	% Informalidad	Pérdidas Estimadas		
			Escenario 1	Escenario 2	Participación
Agricultura, silvicultura y pesca	1.098	96,5%	4	5	2,07%
Comercio, hoteles, restaurantes, bares y similares	771	100,0%	54	65	24,40%
Construcción	406	98,1%	27	30	11,31%
Electricidad, gas, agua y alcantarillado	93	100,0%	-	-	0,00%
Establecimientos financieros, inmuebles y otros	146	100,0%	-	-	0,00%
Industria	155	100,0%	8	10	3,79%
Minería	2.821	97,9%	-	-	0,00%
Servicios sociales, comunales y personales	2.764	93,2%	127	138	52,06%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	393	100,0%	16	17	6,37%
Total	8.647	96,56%	236	265	3,07%

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

5. Vulnerabilidad Social.

Tanto el porcentaje de personas en situación de pobreza como el de personas en situación de indigencia tienen niveles superiores a los departamentales. Esto último implica que hay una muy alta proporción de personas en condición de riesgo extremo ante la emergencia sanitaria. Los hogares en condición de pobreza por NBI llegan al 42,9% del total.

Tabla. *Indicadores de Pobreza*

Municipio	Pobreza	Indigencia	NBI
Zaragoza	60,8%	22,1%	42,9%

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

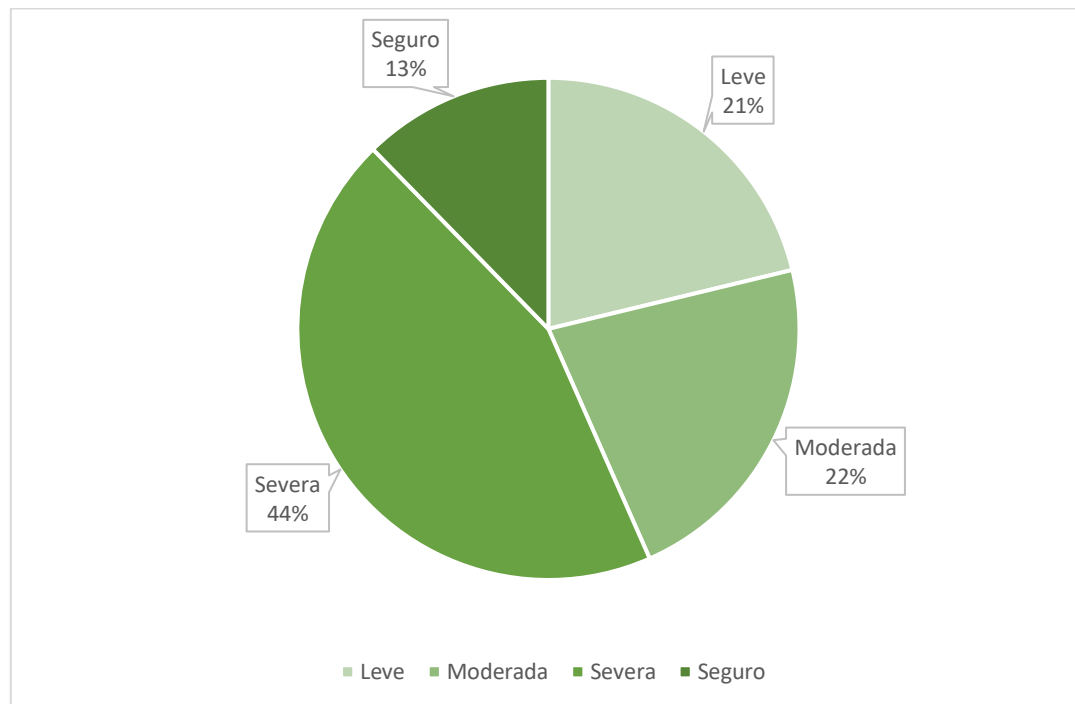


UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA



En términos de seguridad alimentaria 13% de los hogares se encuentran con seguridad y 21% en riesgo leve. El riesgo severo afecta al 44% de los hogares, a los que habría que brindar un mayor acompañamiento para asegurar condiciones básicas.

Gráfico. *Seguridad Alimentaria – Municipio de Zaragoza*



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 9,7% y un 11,6%, que implicaría que los ingresos totales caen entre 4,5% y 5,4%.



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



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	1.040.451.000	780338250	25,0%	-260.112.750
Predial	669.139.650	501854737,5	25,0%	-167.284.913
Industria y Comercio	2.465.105.614	1848829211	25,0%	-616.276.404
Ingresos Tributarios	10.811.211.368	9.767.537.302	9,7%	-1.043.674.066
Ingresos Totales	23.310.469.937	22.266.795.871	4,5%	-1.043.674.066

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	1.040.451.000	728315700	30,0%	-312.135.300
Predial	669.139.650	468397755	30,0%	-200.741.895
Industria y Comercio	2.465.105.614	1725573930	30,0%	-739.531.684
Ingresos Tributarios	10.811.211.368	9.558.802.488	11,6%	-1.252.408.879
Ingresos Totales	23.310.469.937	22.058.061.057	5,4%	-1.252.408.879

Fuente: Ejecuciones Presupuestales, FUT; 2019.

Lo anterior implica que la administración municipal deberá gestionar recursos por fuentes alternativas entre 1.043 y 1.252 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 916 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 458 millones que serían cerca del 37% de su disminución en ingresos tributarios.

7. Capacidad de Atención en Salud.

El número de camas hospitalarias en el municipio es bajo, con solo nueve camas de hospitalización y sin capacidad de atender casos relacionados con cuidados intermedios o intensivos. A nivel subregional el número de camas llega a 130, con catorce camas para cuidados intermedios e intensivos y veinte más para cuidados intensivos; todas ellas ubicadas



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA



en el municipio de Caucasia, desde el cual se podría atender las necesidades de la subregión, pero a su vez de otros municipios aledaños, pertenecientes al departamento de Córdoba.

Tabla. *Camas Hospitalarias*

Municipio	Número de camas de hospitalización	Número de camas de cuidados intermedios	Número de camas de cuidados intensivos
Zaragoza	9	SIN CAPACIDAD	SIN CAPACIDAD
Subregión Bajo Cauca	130	14	20

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

Los siguientes mapas muestran que las UCI más cercanas al municipio de Zaragoza en caso de necesitar este servicio, se encuentran en la subregión del Bajo Cauca, y específicamente, en el municipio de Caucasia. En el mapa se señala el contorno del municipio de Zaragoza 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 Zaragoza 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 CAUCASIA donde se tienen 20 camas UCI, para un promedio de 6.7 camas por cada cien mil habitantes en el área de servicio potencial de estas UCI. Es decir, Zaragoza está en el área de influencia o de servicio de Caucasia.



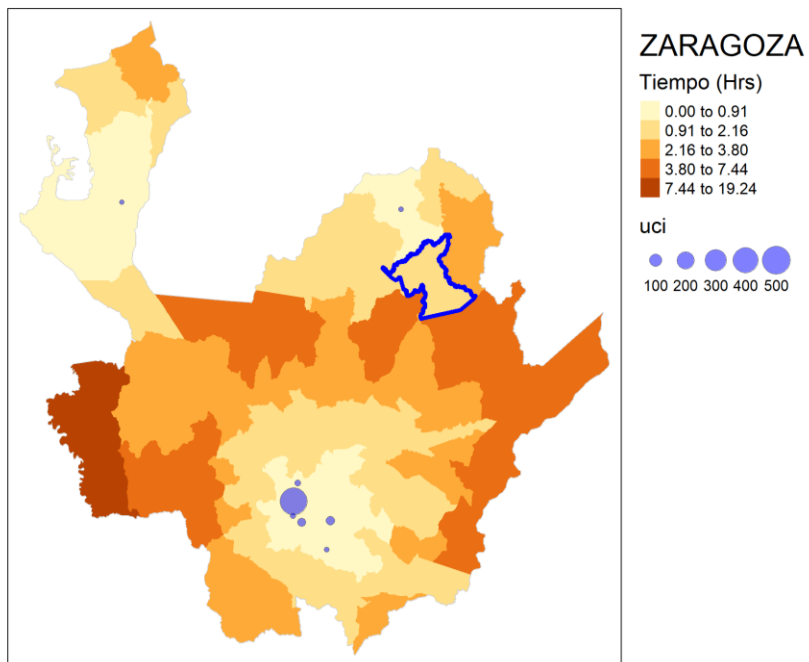
UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



Ubicación de UCIs y tiempo de desplazamiento a UCI más cercana



Fuente: Ministerio de Salud, elaboración propia.



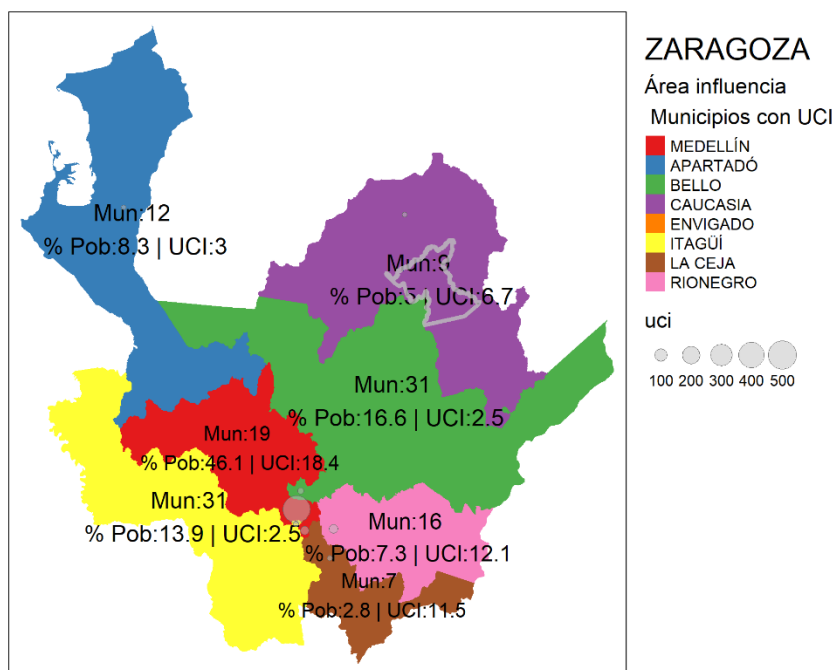
**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



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 presenta niveles altos, mientras que la cobertura de acueducto y alcantarillado aún tiene un margen de mejora muy amplio. La calidad y continuidad del servicio de acueducto tiene un riesgo alto de afectación.

Municipio	Afiliados a salud	Índice de riesgo de calidad del Agua IRCA	Viviendas con servicio de acueducto	Viviendas con servicio de alcantarillado
Zaragoza	98,38%	41,8 (Riesgo Alto)	49,46%	38,01%

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



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



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 del 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 del 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.
- ✓ Dotar la subregión de las unidades especializadas para la atención de pacientes. El municipio no cuenta con camas para cuidados intensivos, ni para cuidados intermedios; pero la subregión tampoco.
- ✓ 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 activar los protocolos que permitan la conformación de los respectivos cercos, de modo tal que se frene la posibilidad de contagios masivos.

Economía y Mercado Laboral

- ✓ Los altos niveles de pobreza, indigencia, hogares en condición de pobreza por NBI, sumado a la relativamente baja cobertura de viviendas con acueducto y alcantarillado son factores que pueden potenciar los efectos negativos de la Covid-19. Deben buscarse vías para garantizar a los hogares unas condiciones materiales básicas, y ampliar la cobertura



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



en servicios públicos esenciales. La inseguridad alimentaria severa afecta a una alta proporción de hogares, por lo que su atención es un factor crítico.

- ✓ 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 8.647 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 259.410 tapabocas al mes.
- ✓ Teniendo en cuenta el alto grado de informalidad laboral, 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 1.043 y 1.252 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 916 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



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



así podría liberar alrededor de 458 millones que serían cerca del 37% 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 Zaragoza tenía una capacidad máxima de endeudamiento de 11.630 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 15.197 millones de pesos, es decir, un aumento de 3.566 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.



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



GUÍA BASE PARA LA **REACTIVACIÓN ECONÓMICA**



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA



IDEA
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA