



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Doctora
CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ
Alcaldesa Mayor de Bogotá, D.C.
Carrera 8 No. 10-65
Código Postal: 111711
Ciudad

Asunto: Pronunciamiento frente al riesgo económico que enfrenta el Distrito Capital en el marco de la Pandemia generada por el virus COVID 19.

Respetada señora Alcaldesa Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función de vigilancia y control a la gestión de la administración, establecida en los artículos 267 y 272 de la Constitución Nacional, en el artículo 12 de la Ley 42 de 1993, en el Acuerdo Distrital 658 de 2016, modificado por el Acuerdo Distrital 664 de 2017, en la Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4, se permite proferir el presente pronunciamento, el cual tiene por objeto llamar la atención de la señora Alcaldesa Mayor, acerca de la importancia de la adecuada gestión para mitigar la crisis sanitaria y económica que enfrenta la ciudad.

Desde el inicio de la pandemia, declarada por la Organización Mundial de la Salud, se ha visto la necesidad de preparar a la Nación y a la ciudad para enfrentar los retos en materia sanitaria y económica que se avecinan por la crisis, materializada en la decisión de declarar la Emergencia Sanitaria en el país. En este contexto, la Administración Distrital ha tenido a su vez tomar diferentes medidas para atender la crisis que han sido conocidas por los diferentes comunicados, circulares, resoluciones y decretos.

Es prioridad proteger la vida de los bogotanos y garantizar la atención adecuada en servicios de salud. Sin embargo, no se puede desconocer el inmenso impacto económico que tiene una crisis de las características de la actual y su efecto en la calidad de vida de los ciudadanos, por lo que es momento de plena concentración en la planeación e implementación de las medidas adicionales para atender la emergencia.



1. ANTECEDENTES:

El 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social confirmó el primer caso de COVID-19 en el territorio nacional luego de los análisis practicados a una paciente de 19 años. La ciudadana, procedente de Milán, Italia, presentó síntomas y acudió a los servicios de salud donde se le tomaron las muestras para el análisis respectivo. Ante esto, el Instituto Nacional de Salud confirmó resultados positivos a las pruebas. El Ministro de Salud y Protección Social, Fernando Ruiz Gómez, se reunió con los Secretarios de Salud del país, EPS, IPS, aseguradoras y agremiaciones para establecer el Plan de respuesta ante el ingreso de coronavirus a Colombia, por lo cual todos los territorios debían a partir de ese momento activar su plan de contingencia para enfrentar este reto en salud mundial.¹

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud profundamente preocupada por los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad, por los niveles de inacción y por su gravedad, determina en su evaluación que el COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia.²

El 12 de marzo de 2020, el presidente de la República, Iván Duque Márquez, anunció la decisión de establecer una declaración de Emergencia Sanitaria en el país. La medida se toma a raíz de la declaratoria de Pandemia de la Organización Mundial de la Salud y siguiendo los parámetros establecidos por la misma.³ Por lo anterior, se expide la Resolución número 385 de 12 de marzo de 2020 “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”

Desde entonces, el Gobierno Nacional y Distrital han expedido numerosos decretos, que en el marco de la crisis, pretenden buscar herramientas y alternativas en diversos temas.

La ciudad de Bogotá, D.C. presenta un comportamiento en su curva de contagios ascendente que es monitoreada cada día para garantizar acciones que disminuyan el impacto de los contagios. A su vez, la presión laboral, productiva y económica de la ciudad, deberá ser tomada en cuenta en los diferentes escenarios que afectarán las finanzas y la productividad de los bogotanos.

¹ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

² <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>

³ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Presidente-Duque-declara-Emergencia-Sanitaria-frente-a-COVID-19.aspx>



2. RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO

2.1 Importancia de la prioridad de salvaguardar la vida.

Es indispensable entender que la prioridad de Colombia como Estado Social de Derecho, es la salvaguarda y garantía de los derechos fundamentales de sus habitantes, entre estos y de manera prioritaria el derecho a la vida consagrado en la Constitución, en donde además, se establece como fin esencial del Estado el garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

De ello se desprende la obligación de las entidades públicas de garantizar el derecho fundamental a la vida y en conexidad con este, los derechos al trabajo, a la educación y en general, el amparo de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

En este sentido, es apenas razonable que los recursos públicos, que pudieran tener destinos diferentes en un ejercicio de planeación anterior a la pandemia, se enfoquen de manera sensata en el fortalecimiento del sistema de salud, del sistema alimentario y de las necesarias ayudas que mejoren las condiciones de aquellos afectados por las difíciles circunstancias actuales.

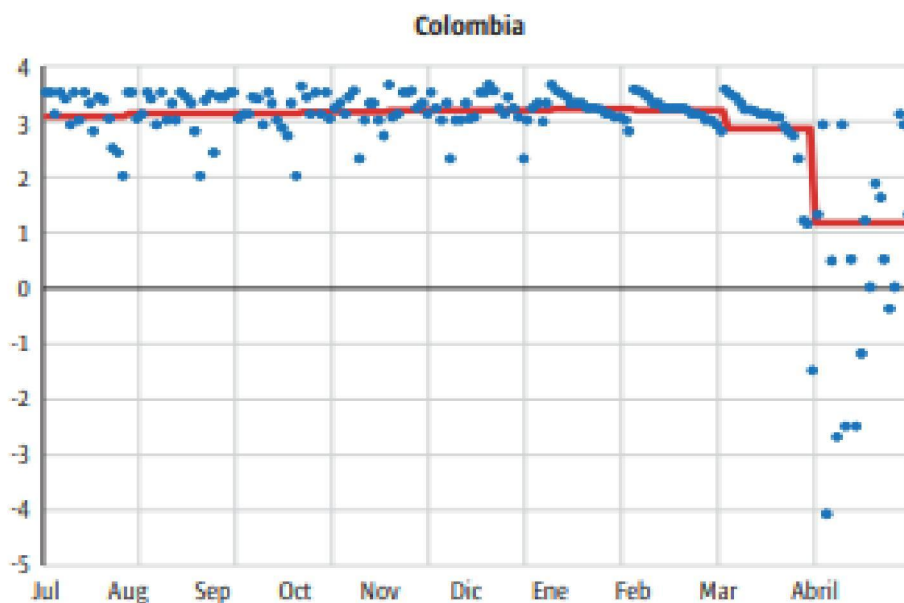
Sin embargo y con mayor razón, cada una de las decisiones debe estar sustentada con ejercicio estricto de planeación y economía para maximizar los beneficios de los recursos utilizados. La crisis no puede ser excusa de precios injustificados, ni de vacíos en las obligaciones legales que apliquen en el marco de la emergencia sanitaria.

2.2 Dificultades por el enorme impacto económico.

Las medidas adoptadas, propias de una crisis de las actuales proporciones, generarán un enorme impacto económico en la ciudad. Los cálculos de algunas primeras publicaciones del grupo de investigación del Banco Mundial muestran un panorama desalentador. La dispersión de las proyecciones aumenta generando una mayor sensación de incertidumbre y situando en promedio al país en una disminución de 2 puntos en el crecimiento del PIB real a precios del mercado.

Siendo Bogotá una ciudad con importante peso en el PIB nacional y a su vez una de las más afectadas por la pandemia, el comportamiento se presume semejante como se muestra en las siguientes gráficas.

Gráfica 1. Proyecciones de crecimiento en Colombia disminuyen rápidamente y su dispersión aumenta



Fuente: Banco Mundial. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/211570SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

Tabla 1. Crecimiento del PIB real a precios de mercado.

	2017	2018	2019	2020p	2021p	2022p
Argentina	2.7	-2.5	-2.2	-5.2	2.2	2.3
Belice	1.9	2.1	0.3	-3.9	1.0	1.5
Bolivia	4.2	4.2	2.7	-3.4	3.7	3.4
Brasil	1.3	1.3	1.1	-5.0	1.5	2.3
Chile	1.2	3.9	1.1	-3.0	4.8	2.8
Colombia	1.4	2.5	3.3	-2.0	3.4	3.9
Costa Rica	3.9	2.7	2.1	-3.3	4.5	3.5
Dominica	-9.5	0.5	9.6	-3.0	4.0	5.0
República Dominicana	4.7	7.0	5.1	0.0	2.5	4.0
Ecuador	2.4	1.3	0.1	-6.0	3.2	1.5
El Salvador	2.3	2.5	2.3	-4.3	4.8	3.0

Fuente: Banco Mundial. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/211570SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y>



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El mencionado panorama, que golpeará fuertemente la economía, le genera un verdadero reto a la ciudad que deberá comenzar a diseñar programas de reactivación económica y recuperación. El distrito debe ser pionero en este tipo de programas una vez se puedan reiniciar las actividades productivas.

De la misma manera, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en informe especial COVID 19 presentado el 21 de abril de 2020, señala la necesidad de dimensionar los efectos de la pandemia para pensar en la reactivación económica.⁴ El documento plantea la preocupación por las posibles limitaciones en los ingresos fiscales en el marco de la crisis. En Colombia el 93,2% de los sectores se verán afectados, 23% con afectaciones de gravedad. Este organismo ubica al país en un escenario más pesimista con una disminución del PIB de 2,6%. Es importante recordar que, según las cifras oficiales del Departamento Nacional de Estadística, Bogotá tiene una participación porcentual del Producto Interno Bruto de 25,6 %. Por lo tanto, se avecinan desafíos en la mitigación de los efectos sociales y económicos de la crisis.

Además, los trabajadores sufren un fuerte impacto en las condiciones laborales, empleo o ingresos, que sumado a lo anterior lleva a un deterioro de segunda vuelta en la demanda agregada de los países y a aumentos en la pobreza.⁵

La tasa de desempleo será también golpeada fuertemente, los pronósticos de la Comisión Económica ubican dicho aumento en 3,4 puntos porcentuales. Bogotá tiene además una alta tasa de informalidad laboral que hace a los trabajadores muy vulnerables a los efectos de la pandemia y a las medidas para enfrentarla. Es el momento de pensar en ajustar las estrategias a la realidad capitalina para enfrentar los riesgos de desempleo que genera la pandemia

Fedesarrollo por su parte, realiza publicación de Luis Mejía, basada en los modelos de Walker, Patrick et al. (2020). “*The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression*” del Imperial College London, que usa una metodología simplificada para costear económicamente las medidas de contención.

Dicha metodología, asume constante la caída en la tasa de crecimiento mensual de un sector X%.⁶ Además, se asume PIB_t^i el producto interno bruto del sector i en el

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Informe especial Covid 19.

⁵ CEPAL https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286_es.pdf

⁶ Fedesarrollo. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3920>

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

año t . Si se asume que este sector que tiene una reducción de su actividad económica del $X\%$ durante S meses, el PIB de ese sector en el periodo $t+1$ es:

$$PIB_{t+1}^i = \left[\frac{(1 + g^i)(12 - s) + (1 + g^i)(1 - x\%)s}{12} \right] PIB_t^i,$$

g^i = Tasa de crecimiento esperada del sector i en condiciones normales.
 S = Número de meses con medidas de contención.

Cuando no existen medidas de contención $s=0$ por lo tanto:

$$PIB_{t+1}^{i,nc} = (1 + g^i)PIB_t^i,$$

En donde $PIB_{t+1}^{i,nc}$ es el valor del PIB del sector i en el escenario sin medidas de contención. Por lo tanto, la reducción en la tasa de crecimiento del PIB frente a un escenario sin medidas de es:

$$\begin{aligned} 1 - \frac{PIB_{t+1}^i}{PIB_{t+1}^{i,n}} &= 1 - \frac{[(1 + g^i)(12 - s) + (1 + g^i)(1 - x\%)s]/12}{(1 + g^i)} \\ &= 1 - \frac{(12 - s) + (1 - x\%)s}{12} \\ &= \frac{12 - 12 + s - s + sx\%}{12} \\ &= \frac{sx\%}{12}. \end{aligned}$$

Para $s = 1$, la reducción es $\frac{X\%}{12}$, que es el cálculo aplicado en el documento. La metodología contempla también que una vez que se levanten las medidas los flujos de actividad entre consumidores y productores tomarán tiempo en regresar a

condiciones normales y no será de manera inmediata. Los resultados se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Costos económicos de la cuarentena en diferentes escenarios para Colombia.

Duración de la cuarentena	Escenario (A) Moderado		Escenario (B) Pesimista	
	Costo económico (billones de pesos)	Costo económico (% PIB)	Costo económico (billones de pesos)	Costo económico (% PIB)
Medidas x 1 mes	48,3	4,5%	64,5	6,1%
Medidas x 2 meses	94,4	8,9%	125,1	11,8%
Medidas x 3 meses	138,4	13,0%	182,0	17,1%

Fuente: Fedesarrollo. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3920>

Ahora bien, si replicamos la metodología⁷ para el caso de la ciudad de Bogotá, con algunas modificaciones en los supuestos podemos obtener los datos para el Distrito Capital. La información del PIB que presenta el DANE nos muestra el comportamiento de los sectores por cada actividad distribuidas en 25 agrupaciones⁸ teniendo en cuenta un enfoque de la producción a precios constantes. La Tabla 3 resume los resultados por cada una de las actividades en los escenarios planteados. Los escenarios A (moderado) y B (pesimista) suponen reducciones en el sector productivo que en condiciones normales deberían estar al 100%.

Tabla 3. Operación por sectores para Bogotá 25 agrupaciones - Secciones CIU Rev. 4 A.C. Escenarios posibles A y B según supuestos.

*Los escenarios A y B plantean reducciones en la producción que afectan el PIB.

Rama de Actividad	Participación	Escenario A (moderado)	Escenario B (Pesimista)
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,01%	100%	100%
Explotación de minas y canteras	0,2%	50%	20%
Industrias manufactureras	8,3%	77,1%	38,4%
Elaboración de productos alimenticios; elaboración de bebidas; elaboración de productos de tabaco	1,9%	100%	100%

⁷ Imperial College London <https://spiral.imperial.ac.uk:8443/bitstream/10044/1/77735/1/2020-03-26-COVID19-Report-12-Spanish.pdf>

⁸ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales-/cuentas-nacionales-departamentales-pib-trimestral-bogota-d-c>

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Rama de Actividad	Participación	Escenario A (moderado)	Escenario B (Pesimista)
Fabricación de productos textiles; confección de prendas de vestir; curtido y recurtido de cueros; fabricación de calzado y otros	1,4%	70%	20%
Transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de cestería y espartería; fabricación de papel y otros	0,5%	70%	20%
Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles; fabricación de sustancias y productos químicos	1,9%	70%	20%
Fabricación de productos metalúrgicos básicos; fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo; fabricación de aparatos y equipo eléctrico	1,8%	70%	20%
Fabricación de muebles, colchones y somieres; otras industrias manufactureras	0,8%	70%	20%
Suministro de electricidad, gas, agua, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	1,8%	90%	80%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,8%	90%	80%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0,9%	90%	80%
Construcción	4,7%	40%	10%
Construcción de edificaciones residenciales y no residenciales	2,1%	40%	10%
Construcción de carreteras y vías de ferrocarril, de proyectos de servicio público y de otras obras de ingeniería civil	1,9%	40%	10%
Actividades especializadas para la construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil (Alquiler de maquinaria y equipo de construcción con operadores)	0,7%	40%	10%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida	19,6%	31,0%	18,9%
Comercio al por mayor y al por menor.	12,6%	35%	25%
Transporte y almacenamiento	4,2%	30%	10%
Alojamiento y servicios de comida	2,8%	15%	5%
Información y comunicaciones	4,3%	100%	100%

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Rama de Actividad	Participación	Escenario A (moderado)	Escenario B (Pesimista)
Actividades financieras y de seguros	8,2%	50%	40%
Actividades inmobiliarias	12,5%	5%	5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	9,3%	70%	60%
Administración pública y defensa; Educación; Actividades de atención de la salud humana.	16,6%	97,3%	97,3%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	9,5%	100%	100%
Educación	4,7%	90%	90%
Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	2,4%	100%	100%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación. Hogares.	4,1%	5%	5%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios	3,3%	5%	5%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores;	0,8%	5%	5%
Impuestos	10,1%	90%	80%
Producto interno bruto	100,0%	57,17%	47,16%

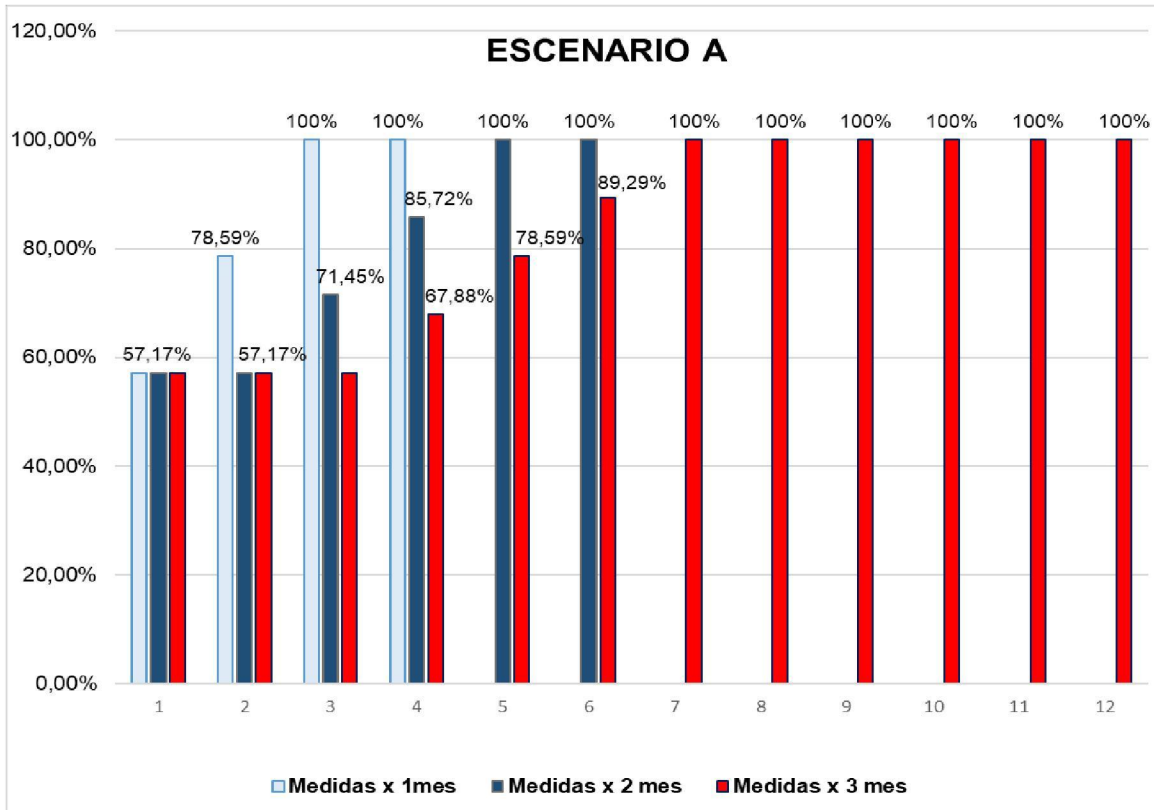
Elaboración: Dirección de Reacción Inmediata. Basados en la metodología descrita anteriormente.

Fuente: DANE (Producto Interno Bruto de Bogotá D.C.) Enfoque de la producción a precios constantes.

De esta manera, podemos observar que para el caso de Bogotá, se profundizaría la crisis por contar con sectores de producción que son mucho más sensibles a las medidas necesarias para mitigar la pandemia.

Es importante recordar, como lo menciona la metodología, que los sectores no vuelven a la normalidad de manera inmediata una vez se levanten las medidas, sino que toman tiempo en reestablecer las actividades, mucho más si se tiene en cuenta las condiciones exigidas para su reincorporación a las actividades productivas. La gráfica 2, muestra un posible comportamiento de recuperación de los sectores para el caso de Bogotá en el escenario A.

Grafica 2. Operación del PIB dependiendo de la duración de la cuarentena en Bogotá.



Elaboración: Dirección de Reacción Inmediata (Basados en la mencionada metodología descrita anteriormente)

Tabla 4. Costos económicos de la cuarentena en Bogotá. Escenarios supuestos según impacto.

Duración de la cuarentena	Escenario (A) Moderado		Escenario (B) Pesimista	
	Costo económico (billones de pesos)	Costo económico (% PIB)	Costo económico (billones de pesos)	Costo económico (% PIB)
Medidas x 1 mes	13,22	5,77%	14,18	6,19%
Medidas x 2 meses	24,54	10,71%	30,27	13,21%
Medidas x 3 meses	36,80	16,06%	45,41	19,82%

Fuente: Dirección de Reacción Inmediata (Basados en la mencionada metodología descrita anteriormente)



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

De esta manera, según lo descrito por diferentes fuentes, análisis y metodologías, Bogotá puede tener costos que oscilan entre los 13,22 y 45,41 billones de pesos dependiendo de la duración y rigidez de las medidas adoptadas. Esto por supuesto, impactará fuertemente las proyecciones del Distrito y demandará nuevos ejercicios de planeación y estrategias para mitigar la crisis.

2.3 Cálculo de los cambios en el Plan de Desarrollo y Presupuesto General del Distrito Capital.

Actualmente, el Distrito cuenta con un presupuesto aprobado por el Concejo de Bogotá, D.C., de 21 billones de pesos aproximadamente. Así mismo, el cupo de endeudamiento aprobado para la Administración Central y los Establecimientos Públicos es de 7,085 billones de pesos⁹ según lo reportado por la Secretaría Distrital de Hacienda.

El mencionado presupuesto, así como las estimaciones planteadas en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para el Siglo XXI” han sido hechas en condiciones anteriores a la pandemia, cuando los ingresos y rentas plasmados en el plan plurianual de inversión se presumían en condiciones normales, hechos que con la situación actual se verán afectados.

Es por eso que se hace necesario un replanteamiento del Plan de Desarrollo y unos cálculos actualizados de los presupuestos de ingresos y gastos. Es importante recordar que Bogotá depende en mayor medida de los impuestos del ICA (49,36%) y Predial (26,12%)¹⁰ que enfrentarán dificultades.

A su vez, medidas anunciadas sobre el Sistema de Transporte Público, que deberá funcionar con una ocupación máxima del 35%, y las restricciones adicionales en cada uno de los sectores, aumentarán la presión en la economía de las familias y las empresas capitalinas.

En el caso del Sistema de Transporte, es relevante recordar la crisis financiera del mismo en condiciones normales, resumidas de la siguiente manera:

⁹ Secretaría de Hacienda. <https://www.shd.gov.co/shd/cupo-endeudamiento>

¹⁰ Subdirección de Estudios de Estudios Económicos y Fiscales, Contraloría de Bogotá, D.C.

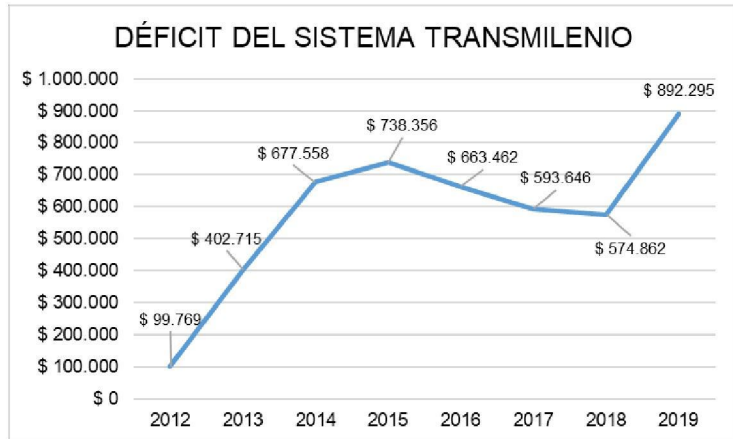


“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Tabla 4. Déficit del sistema Transmilenio

*Cifras en millones

Déficit del sistema	
2012	\$ 99.769
2013	\$ 402.715
2014	\$ 677.558
2015	\$ 738.356
2016	\$ 663.462
2017	\$ 593.646
2018	\$ 574.862
2019	\$ 892.295



Fuente: TRANSMILENIO S.A. Subgerencia económica.
 Elaboró. Dirección de reacción inmediata.

Con las medidas planteadas, el sistema enfrentará un gran reto financiero que afectará la sostenibilidad del mismo y las finanzas públicas del Distrito. Se tendrá que asumir un nuevo déficit del que aún no se conocen estimaciones, ni fuentes de financiación.

La calidad de vida entonces, no solo depende del sistema de salud, ni de la situación de pandemia actual, sino también de la forma como se enfrenten las medidas de restricción que garanticen mínimos vitales a los ciudadanos.

Es momento entonces de iniciar la planeación del modelo que usará la ciudad para la reactivación económica, basado en diseñar un nuevo marco fiscal de mediano plazo, en un estricto ejercicio técnico que se ajuste a las realidades y supuestos macroeconómicos del comportamiento de las finanzas bogotanas.



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3. CONCLUSIONES

Para la Contraloría de Bogotá, D.C., resulta esencial pronunciarse frente a la Administración Distrital, respecto al manejo no solo de la crisis sanitaria, sino de las políticas públicas de cara a un claro escenario de crisis económica. Los diferentes análisis resaltados en el presente pronunciamiento, evidencian la obligación de ajustar el modelo que usará la ciudad para la reactivación económica necesaria para enfrentar las nuevas realidades.

Es importante destacar, que se deben utilizar los recursos públicos para maximizar el beneficio de los ciudadanos, de manera que la planeación es fundamental para que la ejecución se realice de manera eficiente y eficaz. La crisis no puede ser excusa de costos injustificados, ni vacíos en las obligaciones legales que apliquen en el marco de la emergencia sanitaria.

Uno de los objetivos del presente pronunciamiento, es resaltar la necesidad de establecer un plan de reactivación económica, en el marco de la crisis que se tendrá fruto de la emergencia sanitaria. Se debe profundizar en el análisis macroeconómico para que las estrategias estén ajustadas a los sistemas de producción bogotanos.

Finalmente, se debe pensar en la reconfiguración de las proyecciones macroeconómicas con que se construye el Plan de Desarrollo y el presupuesto, entendiendo como principal objetivo salvaguardar la vida de los ciudadanos no solo bajo la amenaza de la pandemia, sino también del gran impacto económico.

MARÍA ANAYME BARON DURÁN
Contralora de Bogotá, D.C. (E)

Elaboró: Carlos Gabriel Camacho Obregón. Asesor 105-02 Dirección de Reacción Inmediata.
Revisó y ajustó: Juan Camilo Loaiza Ortiz. Asesor 105-02. Dirección de Apoyo Al Despacho
Belén Sánchez Cáceres. Directora. Dirección de Apoyo al Despacho