

MUJERES, JÓVENES Y MAYORES LOS MÁS AFECTADOS POR LA PANDEMIA



RESUMEN EJECUTIVO

El mundo enfrenta la mayor crisis económica, social y sanitaria de la historia reciente como consecuencia de la pandemia de la Covid 19. La crisis ha estado determinada por dos elementos importantes: primero, que la rápida proliferación del virus llevó a que en menos de cuatro meses la OMS lo considerara una pandemia; y, segundo, que la consecuente política mundial de aislamiento para la contención del virus detuvo los flujos comerciales más importantes a nivel global, lo cual golpeó a todas las economías del planeta. Dentro de las principales consecuencias, la pandemia puso a prueba los sistemas de sanidad y la fortaleza de los Estados y las economías para contrarrestar los efectos económicos de una crisis que ha afectado a todos los grupos poblacionales y agentes económicos de la sociedad.

Teniendo en cuenta que el coronavirus transformó el entorno de desarrollo de la sociedad colombiana, es evidente que el impacto fue diferenciado para los distintos grupos poblacionales en los cuales se puede descomponer, por ejemplo, por género, grupo etario, nivel de ingreso o área geográfica, debido a que no todos sufrieron los mismos cambios en su cotidianidad, en su acceso a recursos, en su productividad y, por lo tanto, en su calidad de vida. Este documento explora las consecuencias de la crisis en los grupos poblacionales más afectados por medio del análisis del impacto de la pandemia en las principales dimensiones demográficas vistas desde el mercado laboral, la demanda agregada, la producción y las finanzas públicas. Así mismo, evalúa las medidas adoptadas por



el Estado para mitigar las consecuencias de la crisis en los grupos poblacionales objeto de estudio.

Metodológicamente, las preguntas que orientaron la investigación fueron: ¿Cuál ha sido el impacto de la Covid-19 según género, edad, nivel de ingreso y área geográfica? y ¿Cuáles han sido las medidas adoptadas por el Estado para prevenir el impacto en estos sectores poblacionales y qué medidas se están contemplando para la recuperación económica? Para responderlas, en primer lugar, se partió de la evaluación del impacto epidemiológico de la Covid-19 en el país para determinar las características demográficas de la población más afectada. Segundo lugar, se analizó el comportamiento de los principales indicadores del mercado laboral durante el 2020 para dimensionar los efectos de la crisis en la demanda del mercado interno. En tercer lugar, se analizaron los principales resultados de las encuestas oficiales sobre las expectativas de la sociedad con respecto a su consumo, bienestar, cuidado y políticas de apoyo, para conocer los principales cambios en el entorno de los grupos poblacionales más afectados; por último, se evaluaron las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la reactivación económica con base en la ejecución del gasto y la efectividad de los programas de asistencia implementados en el año 2020.

En este ejercicio fueron de amplia ayuda los insumos estadísticos aportados por el DANE mediante los reportes de: la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la Caracterización de Defunciones COVID, la

Encuesta de Pulso Social y los más recientes reportes sobre pobreza monetaria y multidimensional. Así mismo, se tuvieron en cuenta los aportes de los análisis de perspectivas económicas de organismos internacionales, los reportes del observatorio fiscal de seguimiento a la ejecución de los recursos públicos, los documentos de trabajo del Banco de la República y otras instituciones oficiales.

Dentro de los principales hallazgos se evidencia que las personas de 55 años o más concentran el 85.9% de las personas fallecidas. Así mismo, la crisis ha dejado un escenario en el cual se tiene la tasa de desempleo más alta registrada en los últimos 20 años, 21.3% para mayo de 2021, y con una brecha de género cercana a 23.9pp; de manera que las mujeres no sólo se vieron afectadas por el incremento en las dinámicas de violencia al interior de los hogares producto del confinamiento, sino que también sufrieron en mayor medida la contracción del mercado laboral. Como consecuencia, ante el marcado deterioro del mercado laboral, la cantidad de personas en pobreza monetaria aumentó en 2.8 millones de personas para abril de 2021, al tiempo que el 21.6% de las familias pasaron de consumir tres comidas al día a sólo dos, o en ocasiones una. A esta realidad se suma una deserción escolar del 15% en niños o jóvenes, lo cual incrementó la carga de trabajo doméstico y de cuidado al interior de los hogares.

Por último, frente a las acciones del Estado, es evidente que la respuesta se concentró en medidas de baja efectividad como los programas de subsidios y de transferencias monetarias, pues no lograron alcanzar de forma efectiva los grupos poblacionales que han cargado en mayor medida con los efectos de la crisis. De acuerdo con los resultados más recientes de pobreza y desigualdad en el país, queda claro que los esfuerzos por contener el marchitamiento del ingreso nacional no han sido suficientes, más aún si comparamos los resultados con otros países de la región y el mundo. Por ahora, queda sobre la mesa un escenario desfavorable que es necesario abordar mediante el uso de los instrumentos de política económica de forma soberana, ya que de persistir la situación actual del país el escenario de recuperación en el corto plazo está cada vez más lejos.



Elaboración de documento:

Jhon Alexander Rojas Guerrero

Miguel Ernesto Beltrán Rejas

Fabian Alexander Canas
Molina

Miguel Angel Rodríguez
Camacho

Coordinación general:

Enrique Daza Gamba

Mario Alejandro Valencia
Barrera

Diagramación de documento:

Angie Juliana Sánchez Zapata

Introducción

El primer elemento que llama la atención al analizar el desarrollo de la pandemia y sus consecuencias es la sorprendente velocidad en la expansión del virus, pues bastaron cerca de tres meses para que la Organización Mundial de la Salud (OMS) la reconociera como tal. Este hecho implicó que en aproximadamente 90 días la mayor parte de las economías del planeta habían implementado medidas de aislamiento social y cierre selectivo de actividades económicas, las cuales limitaron el comercio mundial y, en consecuencia, el crecimiento de las economías de todas las regiones, especialmente de aquellas dependientes de las exportaciones de materias primas y productos de bajo valor agregado como la colombiana.

A pesar de las medidas de contención tempranas y el esfuerzo por mitigar sus implicaciones en la economía mundial el impacto de la enfermedad no ha sido menor. A 13 meses de inicio de la pandemia, el mundo contaba 129 millones de casos confirmados de la Covid-19, con un total de 2.8 millones de personas fallecidas¹. Estados Unidos sigue liderando la lista de fallecidos por país con un total de 553 mil personas, seguido de Brasil y México. Colombia se encuentra en el puesto número 11 de casos confirmados y de fallecimientos, con 2.4 millones de casos confirmados y un total de 63 mil personas fallecidas. Esto representa 2.6% del total de casos en el país y un 2.2% del total de fallecidos en el mundo.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el 2020 la economía mundial se contrajo un 4.3%, casi dos veces y media la caída de la crisis económica de 2009. Así mismo, el impacto de la pandemia en América Latina es de proporciones históricas,

el PIB latinoamericano se contrajo 8% como consecuencia del colapso de las exportaciones, la prolongación de las medidas de cierre y confinamiento, así como la consecuente contracción del sector turístico². En términos laborales, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³, la reducción de la cantidad de horas de trabajo durante 2020 fue cuatro veces mayor a que produjo la crisis financiera de 2009. Esta pérdida fue más importante en América Latina y el Caribe, Europa Meridional y Asia Meridional.

Dentro de las perspectivas que dejó el 2020, el FMI estimaba un crecimiento para 2021 de 4.6% y para el 2022 de 3.1%, el más bajo de todas las regiones. En el caso de Colombia, calculó un crecimiento de 4,6%, ubicándolo detrás de Perú, la economía con mayores probabilidades de crecimiento en la región con una proyección de 9%; seguido por Chile, que alcanzaría 5,8%, y Estados Unidos que crecería 5,1%⁴. Estas estimaciones se verán alejadas de los datos observados debido al desarrollo de los acontecimientos más recientes en la región: nuevas y mayores olas de contagio, dificultades en el acceso y aplicación de las vacunas, procesos electorales, protestas sociales, entre otros elementos que impulsan las expectativas de crecimiento a la baja.

La llegada de la pandemia se produjo en uno de los momentos más complejos de la economía colombiana. Desde 2016 la tasa de desempleo venía creciendo de manera sostenida y la ocupación mostraba señales de caída desde el 2017, reflejando una importante contracción del mercado laboral producto de un pobre crecimiento anual promedio de 2.5% entre 2015 y 2019. El mediocre desempeño de Colombia en materia económica llevó a que, en los cuatro años previos a la pandemia, el índice

¹ Mapa Global, Johns Hopkins University, 2021. Tomado de: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

² Situación y las perspectivas de la economía mundial en 2021. Tomado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-nuevo-informe-la-onu-advierte-recuperacion-economica-fragil>

³ OIT (2021). Observatorio de la OIT: La COVID 19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis. Séptima edición. Tomado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf

de Gini pasara de 0.517 a 0.526. Así mismo, la incidencia de la pobreza monetaria apenas se movió cuatro puntos básicos, pasando de 36.1% a 35.7%, reducción impulsada especialmente por los centros poblados y rural disperso, pues en las cabeceras aumentó siete puntos básicos⁵.

En este sentido, el país se ha visto fuertemente afectado gracias a la debilidad de sus fuerzas productivas, pues 30 años de políticas de liberalización comercial, flexibilización laboral y reducción del tamaño del Estado han dejado como resultado una economía con altos niveles de informalidad, orientada a la producción de materias primas para exportación y de mercancías con poco valor agregado y con un mercado interno cada vez más competitivo por cuenta del libre comercio. Estos elementos, así como la política de privatización de servicios básicos como los de la salud, se conjugaron con los efectos de las políticas de contención de la pandemia para profundizar las consecuencias sociales de un modelo en fracaso. Hecho que derivó en el estallido social más importante de los últimos años que el gobierno ha aplacado mediante la fuerza y el desgaste por medio de estrategias de dilación.

En este sentido, la primera parte de este trabajo presenta las principales consecuencias de la pandemia en la sociedad colombiana a nivel demográfico, para identificar los grupos poblacionales más afectados por la enfermedad del coronavirus, con base en la información de defunciones y contagios publicados por el DANE. Posteriormente, se desarrolla el análisis de los principales indicadores del mercado laboral desagregando la información con base características sociodemográficas como género, edad y nivel geográfico. La tercera parte de este trabajo analiza la evolución de las expectativas de la sociedad sobre la Covid -19 con base a su consumo, bienestar, cuidado y políticas de apoyo, lo cual permite conocer los principales cambios en el entorno de los grupos poblacionales más afectados. Por último, se presenta el impacto de la pandemia en términos de pobreza y desigualdad y se evalúan las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional desde la ejecución del gasto y la efectividad de las medidas de contención y reactivación económica implementadas durante el año 2020.

⁴. DANE (2021). Presentación de resultados de pobreza monetaria en Colombia. Pág. 28. Tomado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/

DESARROLLO DEL COVID EN COLOMBIA

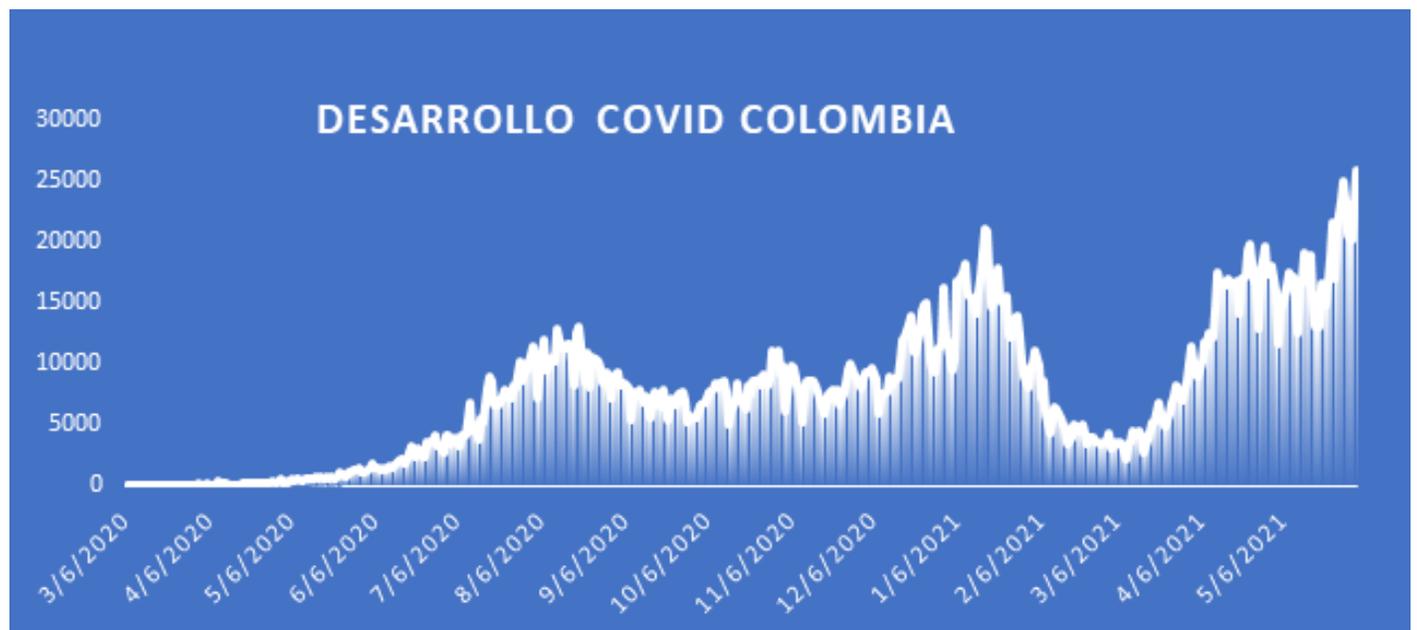
En Colombia, el primer caso confirmado del virus se dio el 6 de marzo de 2020, más de tres meses después de que iniciara la propagación de virus en el mundo, lo cual debería haberle dado tiempo al país para crear planes de contingencia para enfrentar la eventual llegada del virus. Sin embargo, las preparaciones fueron pocas, se decidió iniciar en algunas ciudades de Colombia un piloto de cuarentena para preparar y educar a la población para las posibles cuarentenas que vendrían más adelante, para el 24 de marzo de 2020, el Presidente de la República emitió el decreto de “Aislamiento Preventivo Obligatorio”, que inicialmente duraría 19 días, pero que se fue extendiendo por fases, creando nuevas excepciones. El 17 de abril se cambió el nombre de la estrategia del gobierno por la de “Aislamiento Preventivo Obligatorio, Colaborativo e Inteligente”, en una nueva etapa de la cuarentena.

Para el 4 de mayo, se inició la apertura de algunos sectores de la industria, esto con la intención de disminuir el impacto económico de la pandemia que mostraba datos de desempleo de 21.4% y una histórica caída de la

economía colombiana con su pico en el mes de abril, lo cual obligó al gobierno colombiano a iniciar la apertura de las empresas manufactureras y el sector de la construcción para intentar mitigar el impacto económico que se estaba desarrollando como un impacto colateral de la pandemia. En su afán de reactivar la economía colombiana se decidió autorizar el día sin IVA el 19 de junio de 2020 el cual generó grandes aglomeraciones en los establecimientos comerciales lo cual pudo perjudicar la estrategia de contención que se desarrollaba hasta ese momento en el país. La cuarentena duró hasta el 1 de septiembre, justo en la cima del primer pico de la pandemia, debido a la presión que tenía el gobierno por parte de todos los gremios económicos del país que pedían se permitiera la apertura de los negocios, fábricas y la economía en general para evitar una caída mayor en la economía colombiana.

El segundo pico de la pandemia se registra para el final del año 2020 y comienzos del 2021 siendo su punto más alto el 8 de enero con 18232 casos registrados, esto se debió a las celebraciones de fiestas decembrinas.

Gráfico No. 1. Desarrollo del Covid-19 en Colombia



Fuente: Instituto nacional de salud, elaboración Propia

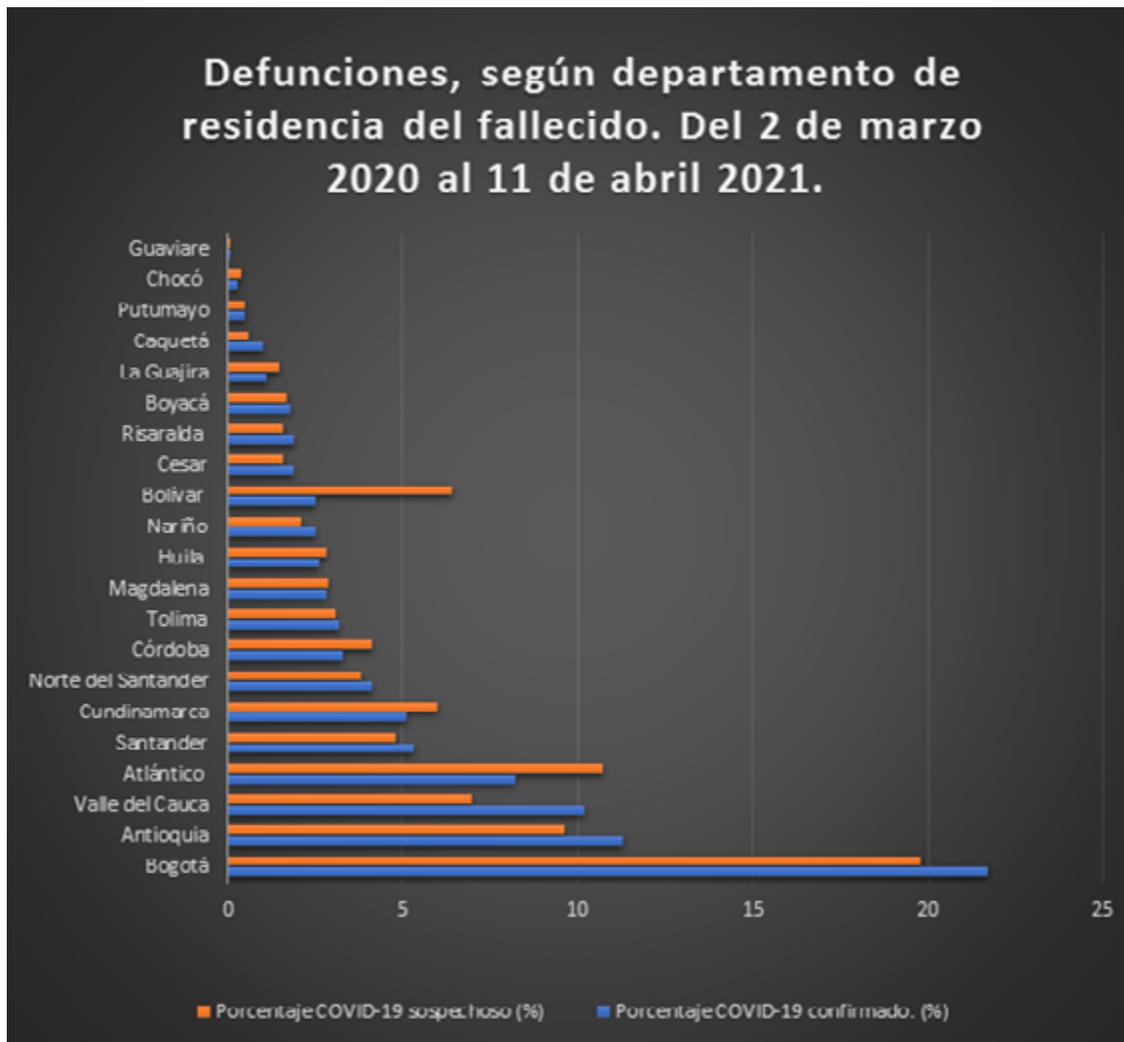
Al observar la gráfica 1 se puede ver que el tercer pico de la pandemia está en curso y había iniciado los días posteriores a la celebración de semana santa y antes del inicio del paro nacional, este último pico ha sido el más grande que ha tenido Colombia desde el inicio de la pandemia, pero a diferencia del presentado en tercer trimestre del año pasado y del final de 2020 e inicios de 2021, ha tenido atenuantes como la preparación del personal médico que atiende la pandemia, la adecuación de instalaciones médicas y la organización gubernamental ha estado más preparada para afrontar esta crisis, adicionalmente desde el día 17 de febrero de 2021 se dio inicio al proceso de vacunación en Colombia para los adultos mayores de edad, lo cual ha disminuido la cantidad de casos mortales.

IMPACTO SOCIODEMOGRÁFICO DEL COVID-19

Para revisar el impacto demográfico del virus en Colombia, es evidente que el coronavirus presenta una situación particular en términos de defunciones, lo que sugiere de por sí una afectación de la enfermedad al sistema de salud, donde se presenta un aumento promedio del número de defunciones cercano a 2.000 personas por semana, en ocasiones aún más. Si se tienen en cuenta los picos de contagio de la enfermedad, por ejemplo: en la semana 33 el número de defunciones se incrementó a 8.034 personas con respecto al promedio de los años anteriores. Adicionalmente, antes de la pandemia las causas más comunes de muerte eran: enfermedades isquémicas del corazón, enfermedades crónicas de vías respiratorias y enfermedades cerebrovasculares⁶. Esta afectación al sistema de salud lleva a que sea irremediable el asilamiento obligatorio o preventivo para así no extender la enfermedad en toda la población.

⁶ Causas de mortalidad, 2019. Tomado de: <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/demografia/causasmortalidad/>

Gráfico No. 2 Defunciones, según departamento de residencia del fallecido.



Fuente: DANE, Defunciones por COVID-19 cifras oficiales.

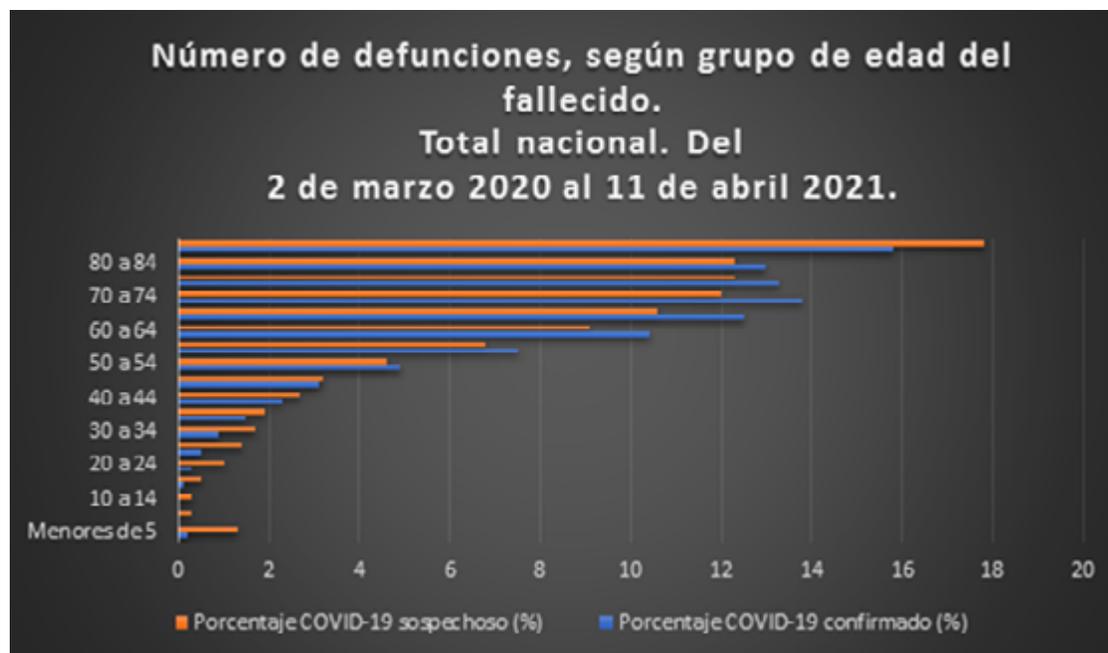
Si se revisa la información disponible del impacto del coronavirus, con base en la información del DANE respecto a defunciones del Covid-19⁷, tenemos que geográficamente Bogotá es la ciudad con más casos confirmados en un 21.7%, seguida por Antioquia en un 11.3% y, en tercer lugar, Valle del Cauca con 10.2%. Estos porcentajes se han mantenido constantes, y se explica por ser estas regiones con alta densidad de población y porque la informalidad tiene mayor presencia allí. Por otro lado, la dinámica de las defunciones a nivel de territorio se puede explicar por la conjunción de diversos factores como: el tamaño de la población, el importancia económica y geopolítica del territorio, el sistema de salud, la prevalencia de espacios que promueven el hacinamiento, la incidencia de informalidad laboral, entre otras. Según el

⁷ Defunciones Covid -19. DANE, 2021. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/defunciones-covid19/presentacion-defunciones-covid-2020-02mar-2021-11abr.pdf>

informe de defunciones por Covid 19 del DANE, para el año 2020, la tasa de mortalidad más alta en el país se presentó en Florencia, con 261.3 defunciones por cada 100.000 habitantes, y en Leticia, con 241.3 defunciones. En su orden le siguen: Cúcuta con 210.9; Bucaramanga con 196.7; Montería con 190.4; Neiva con 189.9 y Barranquilla con 178.6.

Con respecto a las muertes por grupo etario, las personas de 55 y más años concentran el 85.9% del total de muertes confirmadas, siendo la tasa de mortalidad en mayores de 60 años de 573.4 fallecidos por cada 100.000 habitantes. De acuerdo con el tamaño del hogar y el nivel de ingreso, el 74.8% de las defunciones por Covid - 19 ocurren en hogares de 2 a 5 personas, donde los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 concentran el 87.8% de las defunciones en el país; específicamente, los estratos 1 y 2 concentran el 63.3%, mientras que el estrato 3 tiene la tasa de mortalidad más alta a nivel nacional, siendo de 216.2 personas por 100.000 habitantes⁸. En términos del nivel de escolaridad, el 38.4% de las defunciones se concentran en personas con ningún estudio o básica primaria, seguidos por aquellos que estudiaron hasta básica, con un 10.7% del total nacional. Por género, dentro del total de fallecidos el 63.7% son hombres y el 36.3% son mujeres, los hombres fallecidos se concentran en estratos 1 y 2 con un 15.8% y un 22.2% respectivamente, de igual forma, las mujeres de estrato 2 fueron las que más fallecieron con un 13.6%⁹.

Gráfico N.3 Número de defunciones, según grupo de edad del fallecido.



Fuente: DANE, Defunciones por COVID-19 cifras oficiales.

En conclusión, la Covid-19 muestra afectaciones al sistema de salud explicado por el incremento en el número de defunciones semanales. Respecto a las ciudades más afectadas, Bogotá tiene una participación cercana al 22%

⁸ Caracterización por las defunciones Covid -19. Pág 91. DANE, 2021.

⁹ Caracterización por las defunciones Covid -19. Pág 74. DANE, 2021.

de fallecidos, 6 pp por debajo del promedio nacional, pero, las ciudades de periferia como Florencia, Leticia y Cúcuta presentan la tasa más alta de mortalidad por habitante. Por grupo etario, las personas mayores a 55 años concentran el 85.9% de muertes confirmadas por la Covid 19 lo cual implica que este grupo poblacional es el que ha sufrido mayor afectación, ya sea por informalidad laboral o la presencia de enfermedades de base que agravan su estado de salud. Por género el contagio es levemente mayor en mujeres en un 51.5% dentro del total de casos confirmados, pero la incidencia de mortalidad es mayor en hombres, con un 63.3%. Por nivel de ingreso, las personas de estratos 1, 2 y 3 son las que mayor afectación presentan, en especial en los estratos 1 y 2. Esto se correlaciona con el hecho de que las personas sin ningún estudio o formación básica son las que más mueren, este grupo poblacional generalmente se emplea informalmente lo cual indica que, por su condición laboral, no pueden cumplir la norma de aislamiento obligatorio y por ende están más expuestos al contagio y sus consecuencias.

EL IMPACTO DEL COVID-19 EN EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

Los diferentes indicadores del mercado laboral son herramientas útiles para conocer la situación económica de las personas de un país; estimar la tasa de desempleo, por género, edad y área geográfica es determinante en el desarrollo de políticas públicas. A continuación, se revisa la evolución de los indicadores del mercado laboral colombiano durante la pandemia con base en la información disponible de la GEIH¹⁰ y de RELAB¹¹, fuentes que permiten caracterizar la situación del mercado laboral desde el año 2018 hasta el año 2020, así como identificar las variaciones en los principales indicadores para estimar las afectaciones por departamento, sexo y grupo etario.

Gráfico No. 4. Histórico del mercado laboral, porcentaje de la Tasa Global de Participación, la Tasa de Ocupación y la Tasa de Desempleo.



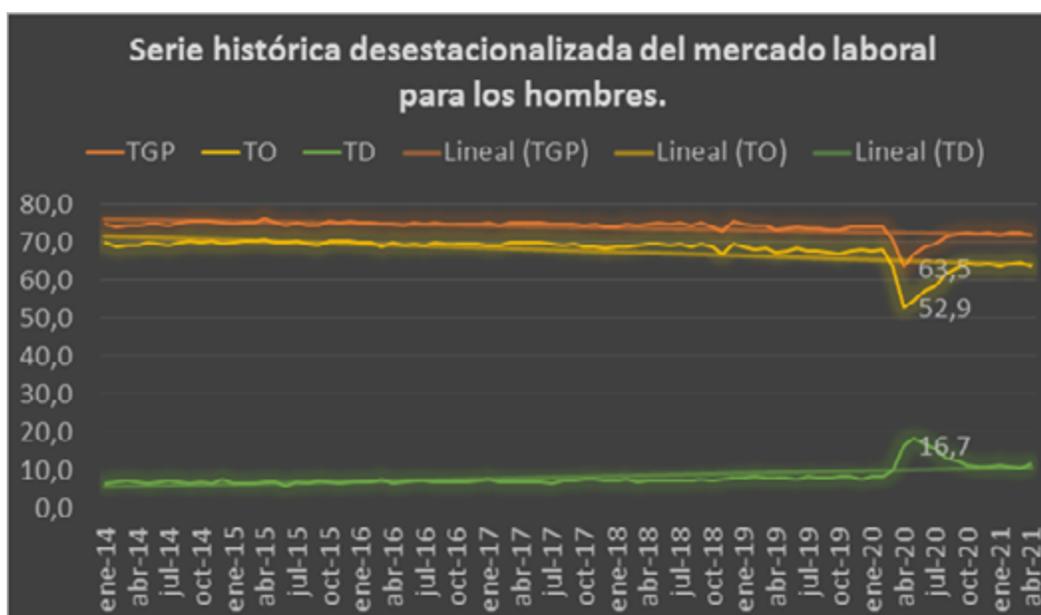
Fuente: DANE, información histórica del mercado laboral desestacionalizada

¹⁰ Gran Encuesta Integrada de Hogares 2020. DANE, 2021. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>

¹¹ Relaciones Laborales 2020. DANE, 2021. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>

En Colombia la población ha pasado de 48.3 millones de personas en 2018 a 49.4 millones de personas en el 2020, esto representa una variación absoluta de 1.03 millones de personas, compuesta por 25 millones de mujeres y 24.4 millones de hombres. La población en edad de trabajar (PET) se ha mantenido estable en los últimos años, representando un 80% en promedio de la población total. Por su parte, la tasa global de participación (TGP) promedio se mantiene para 2018 y 2019 en 63.4%, pero en 2020 se redujo 4pp. La tasa de ocupación (TO) se mantuvo en 57% en años anteriores al 2020, y se redujo 6.4pp. En consecuencia, a lo largo del 2020 la tasa de desempleo (TD) aumentó 6.4pp, siendo el mes de mayo el de mayor tasa desde el año 2000 con 21.1%.

Gráfico No. 5. Histórico del mercado laboral, por sexo, hombres.

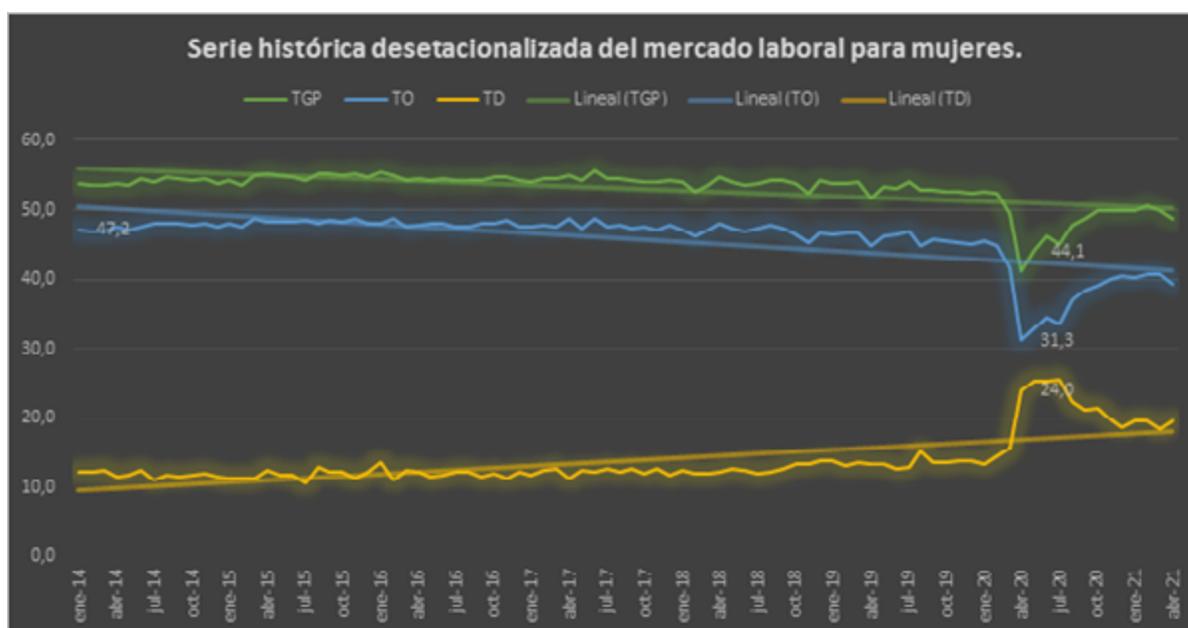


Fuente: DANE, información histórica del mercado laboral desestacionalizada desagregación por sexo.

Con respecto al sexo, durante el 2020 la TGP promedio para mujeres se contrajo 9.37%, al pasar de 53.1% en 2019 a 48.13% en 2020; para hombres fue de 4.2%, pasando de 73.9% en 2019 a 70.79% en 2020. La población económicamente activa (PEA) promedio fue 23.6 millones: 9.8 millones de mujeres (41.5%) y 13.8 millones de hombres (58.5%). Por otra parte, la PEA se redujo en 878.987 mujeres y 423.073 hombres, es decir, la PEA en mujeres cayó 8.23% y en hombres 2.97%. La población ocupada (PO) fue de 19.843.475 de personas, 2.443.805 menos que en 2019, lo cual representó una variación de -10.97%. En conclusión, 1.425.652 mujeres y 1.018.153 hombres fueron expulsados de esta categoría en 2020, lo que representa una variación de -15.46% y -7.79% respectivamente.

Así mismo, la TO pasó de 45.87% a 38.3% para las mujeres (caída de 16.5%) y de 67.87% a 61.79% para los hombres (caída de 8.96%). En este sentido, en 2020 la brecha entre hombres y mujeres creció un 0.07% llegando a 23.49 pp. La tasa de desempleo (TD) se incrementó en 2020 un 52.9% al pasar de 10.5% a 16.06%. A nivel de género, la TD pasó de 13.63% a 20.61% para las mujeres (un crecimiento de 49.47%) y de 8.16% a 12.83% para los hombres (un crecimiento de 57.32%).

Gráfico No. 6. Histórico del mercado laboral, por sexto, mujeres.



Fuente: DANE, información histórica del mercado laboral desestacionalizada desagregación por sexo.

En conclusión, durante la pandemia la situación laboral de las mujeres empeoró en mayor medida que la de los hombres. La brecha entre hombres y mujeres creció un 9% llegando a 23.49 pp, lo cual influyó en el aumento de la diferencia laboral y salarial entre géneros, teniendo en cuenta la dificultad ya existente para las mujeres de emplearse en el mercado laboral antes de la pandemia. Las mujeres ocupadas pasaron de 9.2 millones en el segundo trimestre de 2019 a 6.7 en el mismo trimestre de 2020; es decir, más de 2.5 millones de mujeres perdieron su trabajo.

Con base en el Registro Estadístico de Relaciones Laborales (RELAB) del DANE, información que consolida el nivel de empleados dependientes e independientes cotizantes de salud y pensión, se explora aquella población que cuenta con mejores prestaciones laborales, además, a diferencia de la GEIH aquí se puede consolidar información por grupo etario Y región geográfica. En este sentido, para el año 2019 se tuvo un nivel de empleo promedio de 11.5 millones de personas (2.3 millones

independientes y 9.2 millones dependientes), para 2020, el nivel de empleo pasó a 11 millones de personas (2.3 millones independientes y 8.8 millones dependientes), es decir, una variación de -3,74%. El empleo total (dependientes e independientes) presentó un crecimiento mes a mes promedio de 0.51% en el 2019 y de -0.51% en el 2020, tal como se puede apreciar en la tabla No.1 que recoge las variaciones intermensuales. Llama la atención que en abril del 2020 se presentó una caída en el crecimiento de -6.36%, la cual tuvo mayor repercusión en los dependientes con una pérdida de 625 mil empleos de los 729 mil que se perdieron ese mes.

Tabla No.1 Crecimiento intermensual del empleo reportado por RELAB, dependientes e independientes.

Año	2020	2019
Mes	Variación intermensual	Variación intermensual
Enero		
Febrero	2,52%	2,62%
Marzo	-0,52%	0,98%
Abril	-6,36%	0,19%
Mayo	-0,01%	0,79%
Junio	0,24%	0,04%
Julio	0,88%	0,77%
Agosto	0,55%	0,62%
Septiembre	1,60%	0,74%
Octubre	1,23%	1,11%
Noviembre	0,68%	-0,08%
Diciembre	-3,98%	-2,17%
Promedio anual	1,90%	0,51%

Fuente: DANE, información RELAB.

Por sexo tenemos que las mujeres tienen una participación ligeramente mayor (51%) en la ocupación independiente, situación contraria en la ocupación dependiente donde los hombres tienen una mayor participación (57%). Entre las cinco principales ciudades con mayor nivel de ocupación, Bogotá presentó la mayor pérdida de empleo, mostrando una pérdida de 187 mil empleos, seguido de Antioquia con 72 mil y Valle del Cauca con 43 mil empleos. Y finalmente por grupo etario, las edades entre 25 y 54 años reportan empleabilidad 77.4% en dependientes y del 62.8% en independientes, estos datos para el 2020 suponen una pérdida de empleo en estos grupos cercana al 0.6 – 1pp. Si se busca, profundizar con precisión en la información estadística, revisar anexos adjuntos donde se puede verificar la información por grupo etario, área departamental y salario base de cotización.

Informalidad laboral

Un fenómeno que no puede quedar por fuera del análisis es la informalidad, pues las medidas de confinamiento afectan de forma grave las actividades que se desarrollan de forma paralela a los flujos económicos formales, de las cuales dependen los ingresos de las familias más pobres del país. La población promedio ocupada en la informalidad pasó de 10.5 millones de personas aproximadamente en 2018 a 9.8 millones de personas en 2020. Con respecto al acceso a seguridad social cerca de 300 mil personas dejaron de ser subsidiadas durante el 2020. Además, por nivel educativo y por posición ocupacional, las personas que no cuentan con un nivel de formación superior y que trabajan por cuenta propia presentaron problemas al momento de generar ingresos ante el aislamiento preventivo, esta población es cerca del 80% de población informal (8 millones de personas) aproximadamente cerca de 2.4 millones de Familias.

Por área geográfica, la informalidad promedio anual se ha mantenido constante en cada ciudad, siendo Cúcuta la que presenta la tasa más alta durante los últimos 3 años, con un valor promedio de 70.4%, 20 pp. por encima del promedio nacional. Después se encuentra Sincelejo, Santa Marta, Valledupar y Quibdó con tasas de informalidad de 64.8%, 63.2%, 59.4% y 57.8% respectivamente. Las ciudades con menores tasas de informalidad son Bogotá (41.2%), Medellín (42%) y Manizales (39.5%), siendo esta última la que muestra la tasa más baja de los últimos años.

Por sexo, la brecha de la incidencia de la informalidad entre hombres y mujeres se redujo 2.7 pp. debido a que cerca de 35 mil hombres se desplazaron hacia la informalidad, mientras que 285 mil mujeres fueron expulsadas de esta categoría. De acuerdo con el nivel educativo, la población informal se concentra principalmente en personas con educación secundaria (57.8%) y primaria (21.6%), situación diferente a la de la población formal, en la cual la informalidad se distribuye así: educación superior (56.9%) y secundaria (38,1%). Por otra parte, la posición ocupacional de trabajador “por cuenta propia” es la más común dentro de la informalidad con una participación de 67% del total de informales.

En conclusión, los principales indicadores del mercado laboral del país han evidenciado un deterioro en los últimos 3 años, que se profundiza en el año 2020 producto de la pandemia del Covid-19, siendo el desempeño del mes de abril de 2020 el peor de los últimos 20 años. Esto se explica porque durante este mes la caída del empleo en el trabajo dependiente fue de -6.3%, con una pérdida de 729 mil empleos; impacto importante si se tiene en cuenta que durante este mismo periodo los independientes presentaron una caída de -0.26%. Así mismo, el segundo trimestre de 2020, particularmente el mes de abril, generó un efecto de cuello de botella en el cual la TGP, TO y TD presentaron los niveles de mayor contracción del mercado laboral de la última década, véase gráfico No.3 – 4 y 5, en especial este último refleja

lo mencionado anteriormente para las mujeres donde el cuello de botella es más estrecho.

Si en 2020 se dejaron de ocupar 2.4 millones de personas y la pérdida de ocupación en dependientes e independientes fue de -3.7% (429 mil personas), tenemos que la mayor pérdida de empleo se dio en la población informal con 1.9 millones de personas en promedio. Además, durante la pandemia las personas con una vinculación directa a empresas se vieron más afectadas que aquellos con vinculación independiente o denominado contrato por prestación de servicios.

Por género, las mujeres fueron las más afectadas y tuvieron la mayor expulsión del mercado laboral, lo cual se evidenció en el incremento de las brechas laborales. De acuerdo con las cifras del DANE, con una menor ocupación de mujeres con relaciones laborales dependientes, en el contexto de la expulsión de 1.4 millones de mujeres, aumentó la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres en 23.9pp. Además, este elemento se ve agravado no sólo por su género, sino también por características como la edad, el nivel educativo, la situación conyugal, el nivel de ingreso, el territorio, el autorreconocimiento étnico, la posición ocupacional, la composición del hogar, entre otras¹².

Tenemos así, que las mujeres entre 25 - 55 años, que viven en zonas de periferia, que trabajan informalmente, por cuenta propia o de forma particular, y que poseen estudios de primaria o secundaria, son el sector más afectado por la pandemia dadas las condiciones estructurales del mercado laboral mencionadas anteriormente, en el cual factores como las ciudades de frontera, el nivel educativo, la edad y la vinculación laboral determinan las características de la población más afectada en términos del impacto de la pandemia en el ingreso.

LAS EXPECTATIVAS DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA

Un elemento clave que puede ayudar a analizar el impacto del Covid-19 desde otro enfoque es la percepción sobre la economía y el bienestar subjetivo por parte de diferentes grupos poblacionales. Lo anterior se intenta recoger en la encuesta de "Pulso Social", la cual se viene realizando periódicamente desde el inicio de la pandemia de Covid-19, cuyos resultados para el mes de marzo del 2021 por parte del DANE¹³ revelan aspectos que no se pueden dejar por fuera. En esta encuesta se pretende recabar información relacionada con: la confianza del consumidor; el

¹² Brechas de género, mercado laboral 2020. DANE, 2021. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/Informe-participacion-mujer-mercado-laboral-2.pdf>

¹³ Encuesta pulso social 2021. DANE, Abril 2021. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>

bienestar subjetivo; las redes de apoyo de los hogares; el bienestar de los hogares, la niñez y la adolescencia; y el acceso a políticas nacionales. Para esto se contempla un universo poblacional de 8.074.313 hogares, donde los hogares unipersonales representan un 15%; los de 2 personas un 23.9%; de 3 personas un 23.8% y los hogares mayores a 4 personas 37.3%.

Confianza del consumidor

Respecto a la confianza del consumidor, la percepción durante la pandemia de los hogares fue negativa. De 1 a 100, siendo 1 confianza nula y 100 mayor confianza, la confianza se ubica de julio de 2020 a marzo de 2021 sobre 30, siendo julio el mes con el indicador más bajo (28.9). Con respecto a las expectativas económicas, el 51.7% de las personas jefes de hogar y sus cónyuges, en las 23 ciudades y áreas metropolitanas medidas, afirmó que la situación económica de su hogar era peor en comparación con la vivida 12 meses atrás, mientras que para el 33.4% era igual. Así mismo, el 45.1% espera que la situación económica del hogar sea igual dentro de 12 meses, mientras que para el 33.7% será mejor. Relativo al consumo, el 76.4% de los y las jefes de hogar sostuvo que no tenía mayores posibilidades de comprar ropa, zapatos, alimentos, etc, en comparación con la situación económica de hace 12 meses, pues el 19.5% tenía las mismas posibilidades, mientras que el 4.1% tenía mayores posibilidades de realizar estas compras. Por último, el 95.4% de las y los jefes de hogar señaló que ellos, o algún miembro de su hogar, no planeaban comprar un automóvil nuevo o usado en los próximos dos años; mientras que el 88.8% no planea comprar, construir o remodelar una vivienda en ese mismo rango de tiempo. Además, el 76.5% de hogares no ve posible ahorrar alguna parte de los ingresos.

Bienestar subjetivo

Para medir el bienestar subjetivo de la población, la encuesta tuvo en cuenta la preocupación de contraer Covid-19 de las familias en las principales ciudades, y se tiene que la preocupación es relativamente alta pues el 30.9% de las personas jefes de hogar estaban muy preocupadas de contagiarse de coronavirus, mientras que el 27.7% se encontraban un poco preocupadas. Revisando un poco la tendencia de esta pregunta en meses anteriores se evidencia un descenso en la mayor preocupación. Esto puede explicarse por la flexibilización en las normas de aislamiento en pro de las actividades económicas, lo que supone una aparente normalidad mediada por el cumplimiento de normas sanitarias. En marzo de 2021, el 72.2% de los hogares en las 23 ciudades y áreas metropolitanas estaban interesados/as en aplicarse la vacuna en contra del coronavirus; las ciudades

de Florencia (47.9%), Cali (43.5%) y Montería (42.6%) están menos interesadas en aplicar alguna vacuna contra el Covid. Al preguntar por el principal motivo por el que las personas contestaron que no estaban interesadas, el 53.8% creía que la vacuna puede ser insegura debido a los potenciales efectos adversos, y el 22.7% no creía que la vacuna pueda ser lo suficientemente efectiva

Redes de apoyo de los hogares

En comparación con la rutina antes de la cuarentena, el 45.2% de las personas que conformaban la jefatura del hogar, en las 23 ciudades y áreas metropolitanas medidas, sostuvo que no se sentía más sobrecargado/a con las tareas laborales, y el 34.7% dijo que no realizaba estas tareas o que no tenía empleo. Con relación a las tareas domésticas, el 63.2% dijo que no sentía una sobrecarga, mientras que el 29.3% sí la sentía. Durante los siete días previos a la encuesta, el 34.7% de las personas sostuvo que sintió preocupación; el 21.3%, cansancio; y el 16.7% tristeza. Para sentirse mejor, el 62.5% habló con la familia o amigos, y el 33.0% se enfocó en una actividad que tenía que hacer.

Bienestar de los hogares, niñez y adolescencia

Con respecto al nivel de bienestar de los hogares, la niñez y la adolescencia, son preocupantes las conclusiones derivadas de los resultados de la encuesta. En primer lugar, un 15% de los niños y jóvenes dejaron la escuela, motivados por razones como la incapacidad de pago de la pensión (19.8%), la falta de acceso a internet (17.3%) o de algún medio que les permitiera acceder a la educación virtual (14.6%). Por otra parte, alerta que el 44% de niños y jóvenes dejaron de asistir a la escuela porque tenían que trabajar para apoyar la reducción en el ingreso en sus hogares.

En segundo lugar, cerca del 21.6% de hogares dejaron de consumir 3 comidas al día durante la pandemia. Cartagena es la ciudad que reporta la mayor cantidad de personas que consumen 1 sola comida al día con 11.148 personas. En marzo del 2021, Cartagena duplicó el número de personas que se alimentan 1 sola vez al día en 25.945 personas, a nivel nacional la proporción de personas que consumen 1 y 2 comidas al día aumentó 1.2% y 20.6% respectivamente. En términos de sexo, las mujeres expresan tener mayores cargas en el hogar y a su vez un mayor desempleo. De esta manera, se evidencia que la pandemia afectó más aquellos grupos poblacionales más vulnerables, los niños que no acceden a una educación y a una correcta alimentación, así como a mujeres que se sobrecargan en labores del hogar y que presentan dificultades para acceder a algún empleo, especialmente si son jóvenes.

Acceso a políticas nacionales

Por último, cerca del 30.4% de las personas en las 23 ciudades y áreas metropolitanas confirmó que su hogar recibía ayudas de asistencia social de instituciones públicas y privadas desde el inicio de la cuarentena o aislamiento preventivo. El 12.1% las recibía antes del inicio de esa medida de prevención, siendo los hogares de más de 4 personas las más favorecidas en un 38.9%, seguido de las de 3 personas en un 29.4%. Las transferencias monetarias fueron la ayuda predominante en un 69.7%, mientras que el apoyo de alimentación escolar participó con 31.7%; su distribución fue mayor en mujeres que en hombres, 73% y 71% respectivamente; de acuerdo con la edad, la población que más transferencias recibió se encuentra entre 25 y 54 años (47%).

En conclusión, las bajas expectativas de consumo de los hogares aportan evidencia sobre la afectación en el ingreso, la situación emocional que implica el aislamiento social, la reducción en el consumo y una percepción negativa del Gobierno Nacional y las medidas de auxilio adoptadas. Como ya se revisó en el mercado laboral, es evidente que las condiciones empeoraron, particularmente en las ciudades de frontera afectada especialmente por los procesos migratorios. También, se evidencia el impacto sobre la deserción estudiantil, así como los mayores casos de violencia contra las mujeres.

POBREZA MONETARIA DURANTE LA PANDEMIA

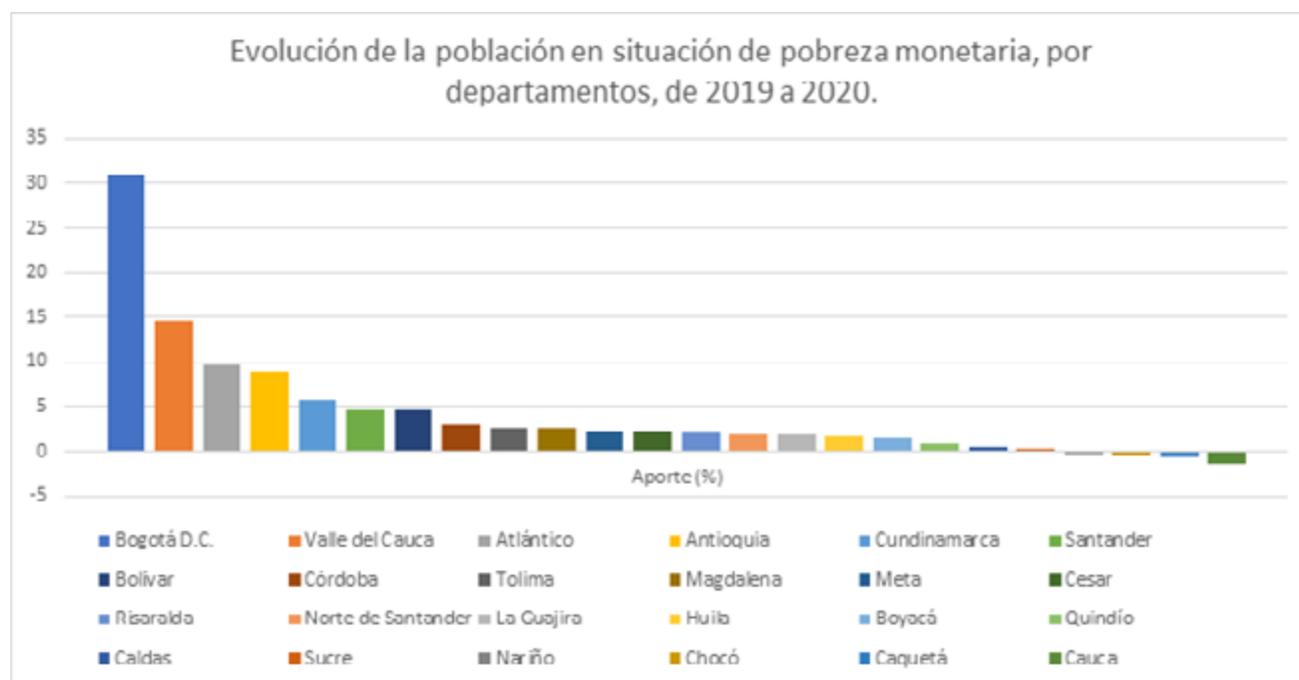
GRÁFICA No. 7. Línea de pobreza monetaria y línea de pobreza extrema para 2020.



Fuente: DANE, Líneas de pobreza monetaria extrema y pobreza monetaria 23 ciudades y A.M, resto urbano y rural. 2020.

A finales de abril del 2021 el DANE publicó la información estadística respecto a la pobreza y desigualdad en el país para el 2020¹⁴. Allí, se publica toda la información respecto a la pobreza monetaria en las principales ciudades y zonas rurales, junto con el coeficiente de Gini y la caracterización poblacional de la pobreza monetaria que incluye: edad, género, nivel educativo, posición ocupacional, seguridad social y situación laboral. La metodología empleada para la estimación de las líneas de pobreza extrema se realiza a partir de la información de la GEIH, donde se recogen los hábitos de alimentación en las diferentes ciudades y con base a esos hábitos se estima una cesta de alimentos que cumpla el requerimiento de 2100 calorías por persona. En la línea de pobreza monetaria se incluyen un componente no alimentario, se estima un gasto total y luego este se divide sobre el gasto en alimentos de su población de referencia y este resultado que se denomina coeficiente de Orshansky, se multiplica por las líneas de pobreza monetaria previamente estimadas¹⁵.

GRÁFICA No. 8. Evolución de la población en condición de pobreza, por departamentos, 2019-2020.



Fuente: DANE, Evolución de la población en situación de pobreza monetaria Departamentos (2019-2020)

¹⁴ Pobreza monetaria en Colombia 2020. DANE, 2021. Tomado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf

¹⁵ Actualización metodológica de la medición de pobreza monetaria. DANE, 2021. Tomado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/infograf%C3%ADa-pobreza-monetaria-actualizacion-metodologica.jpg

Respecto a los resultados estadísticos, se tiene que la pobreza en Colombia aumentó, así como las líneas de pobreza en las 23 principales ciudades. Según el DANE, Colombia pasó de tener 17.4 millones de personas en condición de pobreza monetaria a 21 millones de personas, un aumento de 3.6 millones de personas, es decir, un 6.8%. Para la pobreza monetaria el aumento fue de 2.1%, cerca de 2.8 millones de personas. Según la CEPAL, la pandemia representa un retroceso en los índices de pobreza monetaria para los países de América Latina, ya que para el 2014 la pobreza monetaria era de 27.8% y en 2020 está sobre el 33.7%¹⁶. Estos resultados profundizan aún más la grave situación que ya se venía presentando en el país en términos de pobreza monetaria, peor aún, en términos de desigualdad, pues entre 2019 y 2020 el coeficiente de Gini pasó de 0.526 a 0.544, siendo mayor en las principales ciudades o centros urbanos.

Gráfica No. 9. Coeficiente de Gini



Fuente: DANE, pobreza monetaria en Colombia, 2020.

Lo anterior demuestra que el país se encuentra en su peor momento, no solo por los resultados en el mercado laboral, sino por la situación de una alimentación precaria de prácticamente la mitad de la población, la cual apenas puede sortear el gasto en sus cesta de bienes básicos y algunos bienes no alimentarios como lo son la vivienda, el gasto en servicios públicos y bienes no percederos, esto sin contar la población en situación de pobreza extrema donde el índice no

¹⁶ Pobreza monetaria en Colombia 2020. Pág 3.

cuenta con el gasto en arriendos y servicios que son persistentes en el ingreso de los colombianos.

Dentro de la caracterización de la pobreza monetaria, la incidencia de la pobreza monetaria en las mujeres es de 46.7%, mientras que en los hombres es del 40%; en términos de pobreza monetaria extrema, las mujeres tienen una incidencia de 17.5%, mientras que para los hombres es de 13.5%. Por edad, las personas menores a de 35 años tienen una incidencia de pobreza monetaria del 50% y del 18.6% en pobreza monetaria extrema. Las personas con ningún nivel educativo o secundaria tienen una incidencia del 47% y del 17% en pobreza monetaria extrema. Y por posición ocupacional, las personas que se emplean por cuenta propia tienen incidencia en pobreza monetaria del 50%.

Estas cifras indican que una gran parte de la población se concentra por debajo de estas líneas de pobreza, que para pobreza monetaria es de \$331.688 y para pobreza monetaria extrema es de \$145.004; esto sin tener en cuenta que las líneas de pobreza cambian por ciudad dadas las características socio - demográficas y económicas, siendo mayor las líneas de pobreza en ciudades y menor en las zonas rurales. Así mismo, las principales capitales mostraron una mayor incidencia de pobreza en su población, y es prácticamente lógico debido a una implementación más estricta de las medidas anticovid.

Por otra parte, la población vulnerable ubicada en las ciudades, las mujeres cabeza de hogar y la población informal fueron los grupos más afectados dentro del mercado laboral. La información revela que la pandemia produjo un retroceso de ocho años en términos de pobreza monetaria, al tiempo que registra índices históricos en la pobreza monetaria extrema. Más adelante, se aborda con base a esta encuesta el impacto de las ayudas monetarias empleadas por el gobierno central.

Como conclusión, lo anterior implica que el 42.5% de la población está en condición de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, siendo este dato un reflejo del impacto de la Covid-19 sumado a la asistencia social por parte del Estado. A pesar de los posibles esfuerzos del Estado en mitigar los efectos en términos de ingreso de la población más vulnerables, nos encontramos que no fue suficiente o en cambio, sugiere que toda la población en Colombia era ya vulnerable frente a los impactos de la pandemia. Y no es ilógico pensar que la vulnerabilidad es extendida dentro de nuestra sociedad, ya que un vistazo del mercado laboral nos pone sobre la mesa un problema estructural de nuestra economía cuya responsabilidad debemos rastrearla en aquellos que definieron la ruta de crecimiento económico del país basada en la explotación de recursos minero – energéticos; productos de bajo valor de agregación y por ende de poco empleo.

GASTO PÚBLICO

El gasto público es el total de gastos realizados por el Estado para llevar a cabo el funcionamiento del Gobierno central y garantizar los derechos de ciudadanos en educación, salud y seguridad, además de garantizar los bienes públicos que no pueden ser prestados por privados. Con base a lo anterior, tenemos que el gasto público no reconoce áreas geográficas en específico en su uso, pero sí por ingreso o grupo etario, esto mediante el SISBEN¹⁷ u otras bases de datos que permite focalizar la asistencia social. Por tanto, a continuación, se revisa la función del gasto público durante la pandemia con base a la información disponible.

Uno de los principales instrumentos de gasto es el presupuesto general de la nación, este se clasifica en 3 grandes rubros (Gasto de funcionamiento, inversión y presupuesto). Se tiene que del 2019 al 2021, el presupuesto ha pasado de \$249 billones de pesos a \$313 billones de pesos; la deuda pasó de \$156 billones a \$184 billones de pesos; la inversión \$41 billones de pesos a \$53 billones de pesos y por último el funcionamiento del gobierno pasó de \$156 billones de pesos a \$184 billones de pesos. Así mismo, se tuvo un crecimiento del presupuesto en 2020 de 8.6% y de 15.5% para el 2021; un crecimiento casi del doble teniendo en cuenta que se espera para el año 2021 reactivar la economía con inversiones estratégicas en sectores que la impulsen. Sin embargo, revisando el destino del presupuesto, para 2021 el rubro que mayor crecimiento presentó fue la deuda, en un 41.5%, seguido de la inversión, en 10.7%, y el funcionamiento con 8.4%. sin embargo, al comparar el crecimiento de los rubros en 2020 en funcionamiento e inversión, los valores de 2021 son inferiores¹⁸. Esto indica que ante el golpe del Covid-19 en los grupos poblaciones de mayor vulnerabilidad, el gasto del Estado para el 2021 se refleja en mayor medida en su deuda pública, que no en el gasto para atender la pandemia.

Para 2020, se destinaron recursos para funcionamiento por \$170 billones de pesos, un 62.7% del presupuesto general y cerca de 17% del PIB para ese año. Sin embargo, la pandemia implicó gastos adicionales en asistencia social y salud que el presupuesto no disponía, por tanto, el Gobierno Central expidió el decreto 444 del 21 de marzo del 2020, el cual define la fuente y el uso del fondo de mitigación de emergencias (FOME), que tiene por objeto: “atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía

¹⁷. Sistema de selección de beneficiarios para programas sociales

¹⁸. Presupuesto general de la nación 2021. Ministerio de hacienda, 2021. Tomado de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-140009

continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”¹⁹. Así mismo, el Decreto 457 (primer decreto de aislamiento preventivo obligatorio) y la resolución 385 del 12 de marzo de 2020 (declaratoria de la emergencia sanitaria a cargo del Ministerio de Salud), constituyen las primeras medidas de política pública para enfrentar el Covid-19. (En la imagen No 1 se muestra la fuente de los recursos que componen el FOME)

Imagen 1. Fuentes de recursos FOME (miles de millones)

Fuente de Recursos	Valor adicionado a PGN 2020 (\$mm)
1. Préstamo a la Nación del Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE	\$12.100
2. Préstamo a la Nación del Fondo Nacional de Pensiones Entidades Territoriales – FONPET	\$3.000
3. Préstamo a la Nación del Fondo de Riesgos Laborales	\$329
4. Impuesto Solidario COVID-19	\$287
5. Inversiones obligatorias de establecimientos de crédito en Títulos de Solidaridad - TDS	\$9.811
6. Rendimientos Financieros del FOME	
7. Recursos Presupuesto General de la Nación	\$15.000
Total recursos	\$40.527

Fuente: tomado de Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El uso del FOME ha seguido 3 ejes que son: i) atención de la emergencia sanitaria con \$15.9 billones de pesos ii) atención de la población en condición de vulnerabilidad, con \$14.1 billones de pesos y iii) medidas para preservar el empleo y la actividad económica con 10.3 billones de pesos²⁰. Dentro del primer paquete de gasto cerca de \$5.3 billones de pesos se han destinado para atender las medidas de salud en todo el país; \$4.3 billones de pesos en vacunas; \$1.4 billones de pesos para atender necesidades de salubridad en MinDefensa, MinEducación, MinAgricultura e INPEC, quedando a la fecha \$4.7 billones sin emplear para atender algún evento extraordinario. Para el segundo paquete de gasto, el giro a programas sociales ha sido de \$5.6 billones de pesos; \$7.4 billones de pesos en ingreso solidario; \$288mm de pesos devolución de IVA; \$106 mm de pesos asistencia alimentaria; \$404 mm de pesos financiación servicios públicos estratos 1 y 2; \$126 mm de pesos transferencia a trabajadores cesantes; \$64 mm de pesos apoyo a trabajadores con contrato suspendido; \$7.7 mm de pesos colombianos en el exterior. Y para el último paquete de gasto, el giro al PAEF²¹ fue de \$6.8 billones de pesos; \$2.4 billones de pesos al Fondo nacional de

¹⁹ Fondo de mitigación de emergencias FOME 2020. Ministerio de hacienda, 2021. Tomado de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-158801%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased#:~:text=Ante%20esta%20necesidad%20el%20Decreto,de%20Mitigaci%C3%B3n%20de%20Emergencias%20E2%80%93FOME.&text=en%20la%20ley%20para%20la,jur%C3%ADdica%20creados%20por%20el%20legislador%E2%80%9D

²¹ Programa de apoyo al empleo formal

garantías; \$253 mm de pesos para el cupo de líneas de crédito banca estatal; \$363 billones de pesos al pago de la prima de servicios PAP.

Sin embargo, con base al Observatorio fiscal de la Universidad Javeriana²², a 7 de abril del 2021 se ha gastado cerca el 73% de los recursos, siendo la salud, el subsidio a la nómina, ingreso salario y transferencia a programas sociales, las principales fuentes de uso de estos recursos.

Imagen 2. Recaudo y distribución de recursos FOME.

FOME	Monto	Aproxim
FOME	\$ 40.527.300.000.000	\$ 40,5
Distribución FOME contratos directos	\$ 8.463.840.856.509	\$ 8,5
Distribución FOME transferencias resoluciones	\$ 21.253.436.768.865	\$ 21,3
Total desembolso FOME	\$ 29.717.277.625.374	\$ 29,7
Porcentaje		73% 73%
Saldo FOME	\$ 10.810.022.374.626	\$ 10,8
Porcentaje		27% 27%

Otros fondos	Monto	Aproxim
Resoluciones - otros traslados	\$ 900.950.000.000	\$ 0,9

Fecha de corte: miércoles 3 de marzo 2021 - 8 am
--

Fuente: tomado del Observatorio Fiscal Universidad Javeriana.

En conclusión, no se tiene información que permita diferencia el flujo del gasto público por área geográfica, género o nivel de ingreso ya que el presupuesto por inversión y funcionamiento se distribuye entre los diferentes entes territoriales. Para el año 2021, el presupuesto creció para solventar el servicio de la deuda principalmente, ya que la deuda es un elemento que durante la pandemia se elevó en todos los países producto del aumento del gasto público²³. En el país esto se muestra, por medio de las herramientas de política del Banco de la República que fueron: compra de títulos de deuda pública y privada; reducción de encaje; reducción en tasa de interés; medidas cambiarias y aumento de líneas de crédito internacional²⁴. El FOME se constituye en su mayoría con recursos del sistema financiero por medio de la compra obligatoria de títulos de

²² Observatorio fiscal universidad javeriana, FOME. Tomado de: <https://www.ofiscal.org/gastos-fome>

²³.

²⁴ Medidas Banco de la República, Covid - 19. Banrep, 2021: <https://www.banrep.gov.co/es/se-ha-beneficiado-economia-colombiana-con-las-medidas-tomadas-el-banco-republica>

deuda a agentes financieros, a su vez del fondo estabilización de los ingresos del sector petrolero y de recursos pensionales, sumando estos cerca de 40 billones de pesos y gastados hasta el momento 29 billones de pesos, donde la prioridad del gasto se evidencia en el sistema de salud, en las políticas asistenciales a población vulnerable y la asistencia salarial por medio de empresas.

SUBSIDIOS, AYUDAS CONDICIONADAS, DEVOLUCIÓN DE IVA.

Para hablar de asistencia social durante la pandemia, debemos revisar las políticas que se venían implementando en el país en materia de asistencia social, de manera que se pueda establecer un escenario comparativo con el gasto ejecutado con los recursos del FOME. En este sentido, el país ha tenido desde el año 2000 políticas de asistencia monetaria que buscan ayudar a población vulnerable, particularmente a jóvenes, familias en condición de vulnerabilidad y adulto mayor. El primer programa de transferencia monetaria impulsado en Colombia fue Familias en Acción, programa social que arrancó en el año 2000 y que hoy beneficia con un giro mensual promedio de \$145.000 de pesos a 2.6 millones de familias en condición de pobreza y pobreza extrema con niños y adolescentes. El otro programa es el de Jóvenes en Acción, que en la actualidad cubre a 300.000 de pesos a jóvenes entre 14 y 28 años de escasos recursos con un subsidio promedio de \$356.000 de pesos bimensuales. Finalmente, está el programa Colombia Mayor, el cual beneficia a 1.7 millones de adultos mayores con una transferencia mensual promedio de \$80.000 pesos²⁵. Las anteriores cifras muestran una inversión cercana a los 6.74 billones de pesos al año, donde 4.9 millones de hogares están siendo beneficiados con al menos uno de los programas e incluso algunos hogares acceden a más de un beneficio. A pesar de estos esfuerzos, estas transferencias monetarias no cubren el total de la población en condición de vulnerabilidad, ya que todavía hay 2.5 millones de hogares potenciales que no están siendo cubiertos por alguno de los programas sociales²⁶.

Ahora bien, dentro del marco de la emergencia sanitaria Covid-19 surgieron nuevas ayudas de transferencia monetaria como lo son el Ingreso Solidario, la devolución del IVA y programas más focalizados en ciudades como Bogotá, Medellín

²⁵ Familias en acción llegará a más de 3 millones de hogares. Semana, 2020. Tomado de: <https://www.semana.com/empresas/confidencias-on-line/articulo/cuantos-beneficiados-hay-de-familias-en-accion/303265/>

²⁶ Senado de la república, 2020. Tomado de: <https://senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1730-debate-sobre-impacto-de-los-programas-sociales-en-el-pais>

y Bucaramanga. También, durante la pandemia el Gobierno aplicó transferencias adicionales a los programas tradicionales: Jóvenes en Acción, Familias en Acción y Colombia Mayor.

Durante la pandemia se estima que el Ingreso Solidario, ha beneficiado a 2.6 millones de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad con una transferencia no condicionada de \$160.000 pesos al mes²⁷. Esto nos indica con base a la anterior información que al menos los 2.5 millones de hogares que los programas tradicionales no lograban cubrir, se han logrado beneficiar y más aún, la población de los programas tradicionales. Sin embargo, como veremos más adelante, a pesar de las ayudas monetarias parece que el esfuerzo del gobierno no es suficiente porque la pobreza monetaria parece ser una condición estructural de las características económicas del país agravadas por el coronavirus, esto se evidencia por el aumento de la pobreza en el país.

Como ya se había señalado, el ingreso solidario es el más ambicioso porque recibe buena parte de los recursos del FOME, cerca de 6.2 billones de pesos, a pesar de que la devolución del IVA llega a un millón de hogares con transferencias monetarias bimestrales de \$75.000 pesos, este programa recibe cerca de \$288 mil millones de pesos.

Imagen 3. Recaudo y distribución de recursos FOME.

Destino recursos		
Programa / Sector	No FOME	FOME
Salud	\$ 467.950.000.000	\$ 8.585.749.530.316
Subsidios a la nomina*	\$ -	\$ 6.018.008.548.601
Ingreso Solidario	\$ -	\$ 7.407.265.222.833
Transferencias programas sociales**	\$ 120.000.000.000	\$ 5.079.507.687.149
Otros***	\$ 313.000.000.000	\$ 2.626.746.636.475
Total	\$ 900.950.000.000	\$ 29.717.277.625.374
<p>* Compuestos por el PAEF (Programa de apoyo al empleo formal) y el PAP (programa de apoyo a la prima)</p> <p>** Transferencias extraordinarias a los beneficiarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor</p> <p>*** Compuesto por justicia, seguridad, defensa, comercio, agricultura, cultura, relaciones exteriores, educación, vivienda, créditos, apoyo a servicios públicos y presidencia</p>		

Fuente: tomado del Observatorio fiscal Universidad Javeriana

²⁷ Senado de la república, 2020. Tomado de: <https://senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1730-debate-sobre-impacto-de-los-programas-sociales-en-el-pais>

Cerca de \$12 billones de pesos son los empleados en transferencias monetarias a grupos de mayor vulnerabilidad durante la pandemia, este monto incluye los \$6.7 billones empleados en un año normal para los programas de asistencia monetaria tradicional, ya que, si se revisa la fuente de los recursos del FOME, de los 40 billones de pesos que lo componen, \$15 billones de pesos corresponden a recursos del presupuesto general de la nación y del gasto corriente en un año normal. Esto indica que cerca de \$6 billones de pesos se emplearon adicionales a los programas tradicionales, además, según información del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana el DPS²⁸, entidad encargada de administrar los recursos de asistencia monetaria, ha recibido cerca de \$10 billones de pesos²⁹. Por otro lado, los \$6 billones de pesos al subsidio en la nómina se emplearon en: apoyo a trabajadores recientemente desempleados; subsidio de nómina por tres meses equivalente al 40 por ciento del salario mínimo por trabajador para empresas con ingresos por encima del 20 por ciento y un subsidio por valor del 50% de las bonificaciones de junio para empleados que ganan salario mínimo para negocios con ingresos por encima del 20%³⁰.

Si se tiene en cuenta el ejercicio contrafactual realizado por el DANE respecto a los resultados del informe de pobreza monetaria, en el cual se estima que, bajo un escenario sin ayudas sociales, expresadas en las asistencias monetarias ya mencionadas, el índice de pobreza monetaria sería de 46.1% y de 16.3% el de pobreza monetaria extrema. Es decir que todas las ayudas en 2020 solamente redujeron en 3.6% el índice de pobreza monetaria y en 4.7% el índice de pobreza monetaria extrema. Además, el informe muestra que la asistencia extraordinaria empleada por el gobierno central durante la pandemia representa solo 2.2% del 3.6% en la reducción de pobreza monetaria, así como un 2.6% del 4.7% en la reducción de la pobreza monetaria extrema. En conclusión, los esfuerzos del Gobierno Central fueron insuficientes en el apoyo a los grupos poblaciones de mayor vulnerabilidad en la pandemia, en especial las mujeres debido a que no existe una política focalizada para esta población, y que, la pobreza se muestra como una condición estructural en el país al estar presente en cerca de la mitad de la población en el país.

Con respecto al panorama internacional, con base al reciente informe del FMI³¹, el país empleó 5.7% del PIB en: inyecciones de capital, compra de activos, préstamos, supuestos de deuda, incluidos a través de fondos extrapresupuestarios. Donde el

²⁸ Departamento Nacional de Planeación

²⁹ ¿En qué se ha gastado la plata de la pandemia?. Observatorio fiscal, U. Javeriana, 2021. tomado de: <https://www.ofiscal.org/gastos-fome>

³⁰ Medidas fiscales por países por covid 19, tomado de: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³¹ Medidas fiscales por países por covid 19, tomado de: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

2.5% del PIB corresponde a inyecciones de capital para financiar las líneas de crédito de Findeter y Bancoldex y generar recursos para el FAE; el 3.2% del PIB corresponde al traspaso de recursos del FONPET y PAEF al FOME; vale la pena señalar que el informe del FMI no muestra los \$21 billones de pesos que se recogen del presupuesto general en (\$15 billones de pesos) y del sistema financiero (\$9 billones de pesos mediante la compra obligatoria de TDS (Títulos de deuda pública interna), información ilustrada en la imagen No 1.

Siguiendo con el análisis de la información presentada por el FMI, al analizar el gasto destinado para la pandemia en algunas zonas del mundo (China, Corea, Japón, UE, Estados Unidos y LA) China, Corea y Japón realizaron inyecciones de capital, compra de activos, préstamos, supuestos de deuda³², incluidos a través de fondos extrapresupuestarios de 1.3%, 10.2% y 28.4% como porcentaje del PIB, también gastos e ingresos no percibidos en el sector de la salud de 4.7%, 3.4% y 15.6% del PIB respectivamente. De manera que la respuesta de estos países fue un ejemplo de política, ya que lograron mediante el gasto mencionado controlar la pandemia, no saturar su sistema de salud y dada la enorme población que suman estos países, ninguno lidera la lista de defunciones por Covid ni siquiera forman parte de los 10 primeros, esto se dio porque emplearon un sistema de seguimiento completo para cada caso de coronavirus y direccionamiento por GPS para poder controlar los focos importantes del virus, garantizando al tiempo, las necesidades básicas para que las personas no puedan desplazarse de sus hogares³³.

Para la UE y Estados Unidos, en los mismos componentes mencionados, el gasto fiscal fue de 6.8% y 3.4% del PIB respectivamente en inyecciones de capital, compra de activos, préstamos, supuestos de deuda, incluidos a través de fondos extrapresupuestarios y del 3.8% y 16.3% del PIB para los gastos adicionales e ingresos no percibidos en el sector de la salud. La UE y Estados Unidos subestimaron el impacto de la pandemia, en especial Estados Unidos, y ahora se enfrentan a frecuentes olas de contagio que ponen en riesgo sus sistemas de salud, de hecho, Estados Unidos es actualmente el país con mayores defunciones en el mundo con 574 mil muertos³⁴. Para los países de la región, Brasil y Chile fueron los de mayor gasto adicional e ingreso no percibido en el sector de la salud con 8.3% y 8.2% del PIB. México presentó un gasto de 0.70%, siendo el país de la región con el menor gasto en pandemia.

³² Se refiere a las proyecciones para garantizar la sostenibilidad de la deuda.

³³ Lecciones que tenemos que aprender de Asia, BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52762808>

³⁴ Mapa Global, Johns Hopkins University, 2021. Tomado de: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

A pesar de que los países de Latinoamérica tuvieron tiempo para prepararse y enfrentar bien la pandemia, sus condiciones estructurales en economía, vivienda y salubridad terminaron haciendo que el continente se transformara en un lugar propicio para la propagación del covid-19³⁵. Según el Instituto John Hopkins, Brasil, Colombia y México son los países de la región con mayores defunciones, 686.828 personas, y se encuentran dentro del top 10 en la lista de contagios. Los países del mundo aumentaron su deuda producto del Covid - 19, sin embargo, el FMI señala que los países suramericanos la aumentaron mucho más pasando del 70% al 85% de la deuda como porcentaje del PIB³⁶

CONCLUSIONES

Las consecuencias de la pandemia sobre la economía y la población se vieron amplificadas en Colombia debido a las condiciones estructurales que el modelo económico de las últimas tres décadas ha dejado: una economía pobre, concentrada en la producción de bienes de bajo valor agregado y materias primas, débil institucionalmente, con altos índices de informalidad, con un mercado laboral saturado y con altos índices de pobreza y desigualdad.

Al analizar el impacto de la pandemia en la sociedad colombiana queda claro que las consecuencias han sido diferenciadas con respecto a dimensiones como: la mortalidad, el empleo, los ingresos, la salud mental o la pobreza. Sin embargo, las afectaciones más severas han recaído en los hogares urbanos de menores ingresos, los cuales se caracterizan por tener una mayor presencia de dependientes, estar más expuestos a la informalidad y donde el acceso a servicios de sanidad y educación es precario. En términos generacionales las personas en edades entre 18 y 29 años han visto incrementadas las dificultades de acceso al mercado laboral, lo cual ha incrementado la presencia de mujeres en las labores domésticas y del cuidado no remunerado; mientras que los hombres se han visto empujados a la inactividad por razones que las estadísticas institucionales no precisan. Sin embargo, es probable que este desplazamiento se dé hacia la economía informal o actividades ilícitas principalmente. Por otra parte, la población rural no se ha visto tan golpeada como consecuencia de dos elementos, primero: las actividades agropecuarias no detuvieron su actividad y

³⁵ ¿Porqué América latina es la región con más muertes en el mundo?. BBC, 2020. Tomado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54597871>

³⁶ ¿Qué tanto creció la deuda pública en américa latina?. El tiempo, 2021. Tomado de: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/pandemia-de-covid-19-que-tanto-crecio-la-deuda-publica-de-america-latina-por-la-pandemia-569401>

presentaron crecimiento negativo sólo en el segundo trimestre de 2020; y segundo, las ayudas destinadas a la población rural tuvieron una efectividad mayor que aquellas destinadas a la población urbana.

El manejo que el Estado colombiano ha hecho de la pandemia es lamentable: no se preparó de forma adecuada, promovió eventos de alto riesgo para la población, no focalizó adecuadamente las políticas y su esfuerzo económico no fue suficiente, como lo evidencia el incremento de la población en condición de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Así mismo, frente al proceso de vacunación, el Gobierno colombiano cometió errores en las negociaciones de acceso a las vacunas limitando la cantidad de oferentes por razones políticas y centrandolo sus esperanzas en el mecanismo COVAX, lo cual pone en riesgo la meta de vacunar el 70% de la población en 2021, pues han sido constantes los retrasos en las entregas y la escasez de las vacunas.

Además de que el gasto público ha sido mediocre comparado con el de otros países de la región, se concentra en mecanismos como las transferencias monetarias las cuales no modifican en nada la distribución de la riqueza en el país, como lo señaló el informe de la Comisión De Expertos En Beneficios Tributarios de 2020. El ingreso solidario y la devolución del IVA son insuficientes debido a que no logran cubrir totalmente la población en estado de vulnerabilidad por la pandemia. De igual manera, el monto destinado cubre muy poco las necesidades de consumo habituales en familias de 3 a 4 personas en zonas urbanas y la asistencia social ha sido insuficiente para reducir el impacto de población en estado de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. En este sentido, no solo Colombia, sino los países latinoamericanos, han sido insuficientes en el manejo y control de la pandemia. Por otra parte, las políticas de reactivación enfrentan la dificultad de aplicarse en una malla empresarial caracterizada por una alta informalidad y donde más del 90% son micro y pequeñas empresas.

También, está claro que, en materia de políticas públicas e impulso de leyes o normas con enfoque de género, Colombia se encuentra rezagada con respecto a las tendencias internacionales, pues no es una constante en la agenda de sus últimos gobiernos, por no decir que en ninguno. Por último, llama la atención que la población más joven enfrenta las tasas más altas de desempleo, como también de pobreza monetaria y en algunos casos, no pueden completar su formación académica por atender necesidades económicas del hogar.

En este sentido, el estallido social de los últimos meses responde a el efecto amplificador de la estructura económica y social del país sobre las consecuencias de la pandemia.