



**MEMORIA**  
**Mesa de Expertos Virtual**  
13 de mayo de 2021 | 8:00 am

## ¿Qué impacto tiene nuestro gasto social y cómo mejorar la movilidad social?

El Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan, durante 2021, el proyecto *Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental*, que busca contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia legislativa, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social.

### 1. CONTEXTO

El Departamento Nacional de Estadística (DANE) presentó las más recientes cifras de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Las cifras, como se esperaba, evidencian un deterioro económico y social en Colombia.

Metodológicamente, la línea de pobreza monetaria extrema per cápita nacional en 2020 fue \$145.004; en el caso de un hogar de cuatro personas fue \$580.016. La línea de pobreza monetaria per cápita nacional 2020 fue \$331.688; en el caso de un hogar de cuatro personas fue \$1.326.752.

#### *Más pobres*

En 2020 la pobreza monetaria fue 42,5% y la pobreza monetaria extrema fue 15,1% en el total nacional. Es decir, la pobreza monetaria fue 6,8 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2019, cuando fue 35,7%. Por su lado, la pobreza monetaria extrema a nivel nacional fue 5,5 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2019, cuando fue 9,6%.

Las cabeceras municipales registraron en 2020 una incidencia de la pobreza monetaria de 42,4%. En los centros poblados y rural disperso dicha incidencia fue de 42,9%. Por su parte, la incidencia de la pobreza monetaria extrema en marzo de 2020 en las cabeceras fue 14,2%, y en los centros poblados y rural disperso fue 18,2%.

A nivel nacional, un total de 21,0 millones de personas se encontraban en situación de pobreza monetaria en 2020, frente a las 17,5 millones presentadas en 2019. Esto es una diferencia de 3,5 millones de personas que ingresaron a la pobreza monetaria. Entre 2019 y 2020, 2,8 millones de personas ingresaron a la pobreza monetaria extrema. Unos 7,5 millones de personas se encontraban en 2020 en situación de pobreza monetaria extrema, más que en 2019 cuando se registraron 4,7 millones de personas en esta situación.

## Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

Por ciudades, Manizales presentó en 2020 una incidencia de pobreza monetaria del 32,4%, siendo esta la más baja entre las 23 ciudades y áreas metropolitanas, seguida de Medellín con 32,9%. Las mayores incidencias de pobreza monetaria se registraron en Quibdó, con 66,1%, y en Riohacha, con 57,1%. Se destaca que a través de las medidas se evitó que entre 1,1 y 2,2 millones de personas cayeran en la pobreza.

### *Transferencias monetarias no condicionadas*

Hoy en día Colombia tiene 5 programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas: Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Ingreso Solidario y Compensación del IVA, los cuales están a cargo de Prosperidad Social. Según cifras de esta entidad, el Gobierno repartió \$12,07 billones en ayudas directas a la población vulnerable durante el año pasado.<sup>1</sup>

El Ingreso Solidario es un giro mensual por \$160.000 entregado a familias vulnerables que no reciben otro tipo de ayudas por parte del Gobierno. Beneficia a tres millones de familias vulnerables. Con cierre al 31 de diciembre de 2020, el Gobierno realizó nueve pagos del programa, cuyo costo total ascendió a los \$4,3 billones y benefició a poco más de 3 millones de hogares. Es de mencionar que la iniciativa de Ingreso Solidario, que en un principio estaba planeada para durar tres meses, se amplió hasta junio de 2021.<sup>2</sup>

El mecanismo de compensación del IVA fue aprobado por la Ley de Financiamiento de 2019 y reconfirmado en la Ley de Crecimiento del 2020. Si bien esta iniciativa empezaba a regir en 2021, el Gobierno la adelantó por la pandemia. La compensación es un giro de \$75.000 cada 2 meses entregado a las familias más pobres de todo el país. De acuerdo con Prosperidad Social, el año pasado se realizaron 5 giros de compensación del IVA que beneficiaron a un millón de familias y cuyo costo ascendió a los \$375.000 millones.<sup>3</sup>

### *Transferencias monetarias condicionadas*

El programa Familias en Acción beneficia a las familias que están en estado de marginación, pobreza o pobreza extrema y que tienen niños, niñas o adolescentes. En este programa, se realizaron 6 giros ordinarios y 5 extraordinarios que beneficiaron a 2,6 millones de familias y cuyo costo fue de \$3,8 billones. De igual manera, para el programa Jóvenes en Acción se llevaron a cabo 6 giros ordinarios y 5 extraordinarios, beneficiando a más de 428.000 jóvenes a nivel nacional con una inversión de \$1,1 billones. Por su parte, en el programa de Colombia Mayor se repartieron \$2,5 billones por medio de 10 pagos a 1,7 millones de adultos mayores que están en condiciones de vulnerabilidad.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> <https://forbes.co/2020/09/30/economia-y-finanzas/en-promedio-7-de-cada-10-titulares-de-transferencias-del-estado-son-mujeres/>

<sup>2</sup> <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/colombia-entrego-mas-de-12-billones-en-ayudas-monetarias-durante-2020/20214>

<sup>3</sup> Íbidem.

<sup>4</sup> Íbidem.

## Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

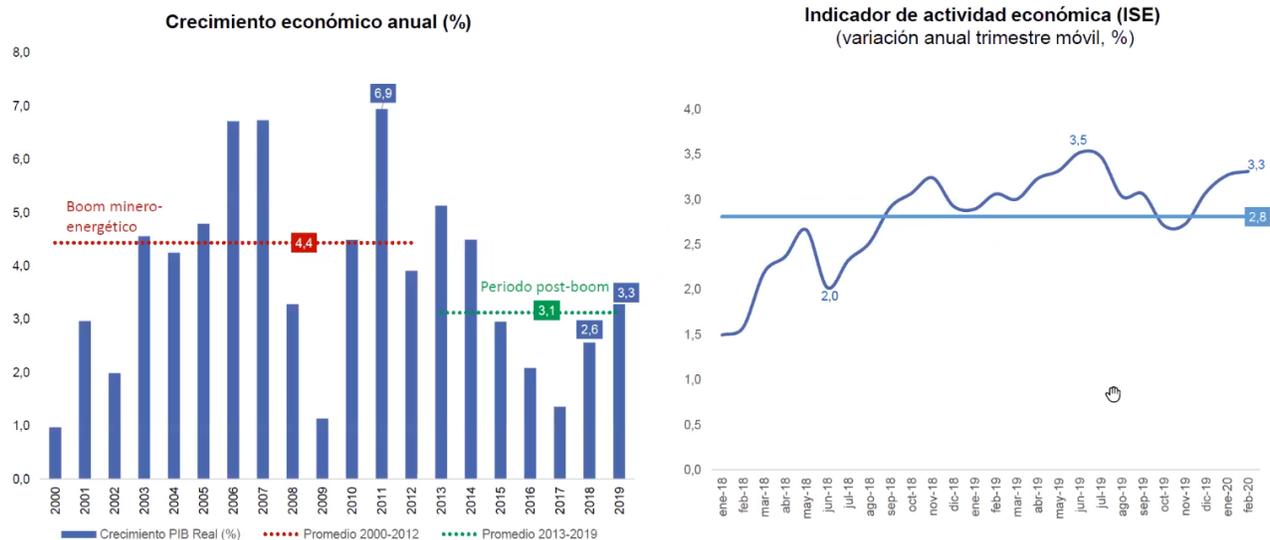
### 2. DIÁLOGO

La apertura del diálogo estuvo a cargo de Juan Sebastián Betancur, Director de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A partir de dicha intervención y del diálogo posterior, se destacan los siguientes elementos:

#### *La economía colombiana sufrió choques importantes*

Se debe recordar que la economía colombiana venía bien. El crecimiento económico experimentaba una tendencia estable previo al choque de la Covid-19. La crisis económica de 2020 puede descomponerse en dos frentes.

Primero, un choque interno por el lado de la oferta, reflejado en una menor utilización de la capacidad instalada de las empresas, las disrupciones en las cadenas de valor, y los problemas de caja y solvencia de las empresas. Pero también existió un choque interno por el lado de la demanda, representado en un mayor desempleo e inactividad laboral, un menor consumo de hogares y empresas, y un cambio en los patrones de consumo. Segundo, un choque externo frente al menor crecimiento de socios comerciales, menores exportaciones y remesas, menores precios del petróleo, y menores ingresos fiscales y exportaciones.

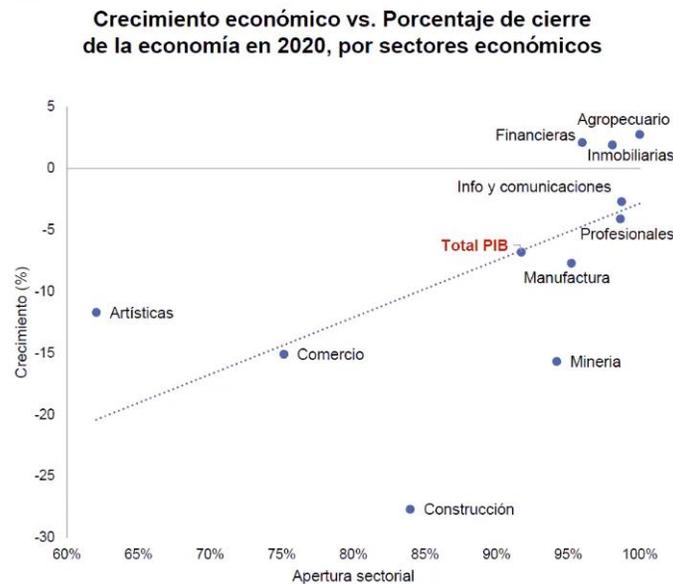


Tomado de la presentación de Juan Sebastián Betancur.

## Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

*Las medidas de aislamiento generaron una afectación económica sin precedentes.*

Los sectores de la economía que sufrieron mayor impacto están relacionados con los sectores que presentaron los cierres. Sectores como el de entretenimiento, artísticos, comercio, construcción, manufactura, se vieron más afectados que otros en donde se podía migrar a modalidades de trabajo remoto.



Tomado de la presentación de Juan Sebastián Betancur.

### *La respuesta de política*

Para canalizar los recursos frente a la emergencia provocada por la pandemia se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias, y así atender las necesidades urgentes en salud, empleo y pobreza. Puede decirse que el Gobierno Nacional respondió de tres maneras fundamentales.

En primer lugar, atendiendo la emergencia sanitaria, tanto antes fortaleciendo la capacidad de atención del sistema de salud, como ahora a través de la puesta en marcha del Plan Nacional de Vacunación contra la Covid 19. En este frente, se destinaron cerca de 16 billones de pesos.

En segundo lugar, atendiendo la población vulnerable. En tiempo *record* se puso en marcha el programa Ingreso Solidario, en donde se logró llegar a 3 millones de hogares con 15 giros de \$160.000. Estas personas eran todas aquellas que no estuvieran beneficiadas en ningún otro programa del gobierno. Adicionalmente, se establecieron unos giros extraordinarios de los programas de transferencias monetarias condicionados que ya existían en el país antes de la pandemia. En el caso de Familias en Acción se realizaron 10 giros por \$140.000 para cerca de 2.6 millones de familias. Por su

## Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

parte, en el programa Colombia Mayor se realizaron 15 giros de \$80.000 para unos 1.6 millones de adultos mayores. Y finalmente, dentro del programa de Jóvenes en Acción se hizo un giro de \$356.000 para más de 290.000 jóvenes.

En tercer lugar, atendiendo la protección del empleo. Ahí el gobierno diseñó dos mecanismos para que las empresas trataran de mantener al máximo posible las nóminas durante la pandemia. Por un lado, se creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) que representó \$6.8 billones para 4.15 millones de empleados. De igual forma se creó el programa de Apoyo a la Prima (PAP) que benefició \$363 mil millones para más de 1 millón de empleados.

De igual forma, para apoyar el tejido laboral se capitalizó el Fondo Nacional de Garantías por \$3,25 billones para apoyar líneas de crédito por \$41 billones garantizadas por la Nación para financiar capital de trabajo, nóminas, independientes, microfinanzas, bonos, y vivienda.

### *Los resultados preliminares*

A pesar de los fuertes choques que sufrió la economía colombiana, el desempeño económico estuvo por encima al promedio de Latinoamérica. El crecimiento económico en 2020 para Colombia fue de -6.8%, mientras que el promedio de la región de -7.3%. Así, Colombia presentó un desempeño mejor que países como México (-8.5%), Argentina (-9.9%) y Perú (-11.1%). Sin embargo, estuvo por debajo de países como Brasil (-4.1%) y Chile (-5.8%).

Frente al empleo, Colombia presentó la menor caída en la tasa de ocupación tras el choque de la Covid 19 respecto a sus pares en la región.

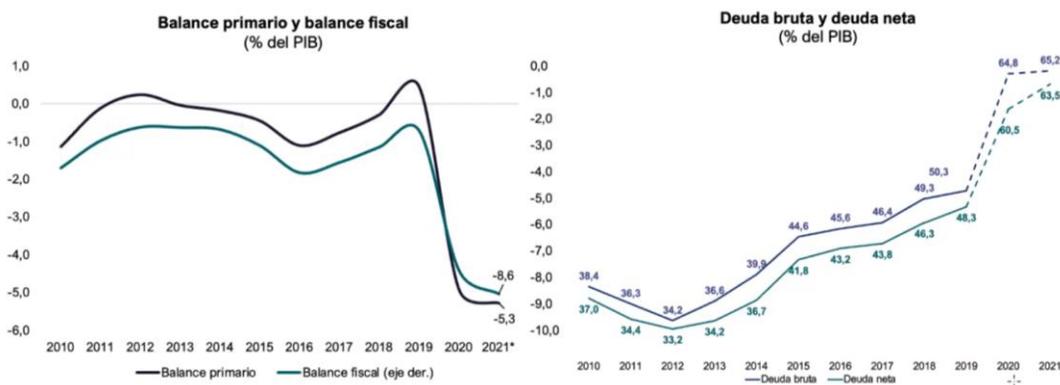
Tasa de ocupación			
	Marzo 2021	Marzo 2020	Diferencia porcentual
<b>Chile</b>	51,4	57,3	-5,9
<b>Colombia</b>	51,1	53,8	-2,7
<b>Perú</b>	51,6	61,2	-9,6
<b>México</b>	54,2	57,8	-3,6
<b>Brasil</b>	48,6	54,5	-5,9

En materia de pobreza, sin ninguna de las transferencias extraordinarias hubiera habido un mayor crecimiento de la pobreza en todos los dominios geográficos. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza monetaria sin ningún tipo de ayuda hubiera sido del 46,1% (frente al 42,6% logrado). Semejante situación hubiera sido con la incidencia de la pobreza monetaria extrema. Ésta, sin ningún tipo de ayuda, hubiera sido del 19,8% (frente al 15,1% logrado).

## Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

### Los pronósticos

Uno de los retos en el futuro es la sostenibilidad de las finanzas públicas. La política fiscal contracíclica tiene importantes repercusiones en el endeudamiento. Si bien hay un problema social por estabilizar debe lograrse un equilibrio en las finanzas, de hecho, para financiar los mismos programas sociales que ya existían antes de la pandemia.



Tomado de la presentación de Juan Sebastián Betancur.

### La importancia de la vacunación para la reactivación

Es importante establecer que la crisis económica se da a raíz de la crisis en la salud. De esta premisa surgen diferentes interrogantes, como, por ejemplo: ¿Cuánta inversión pública o privada se había hecho previo a la pandemia para mejorar el sistema de salud y poder hacerle frente a la misma? ¿Qué se ha hecho para empezar con el plan de vacunación y la adquisición de estas para poder volver a la normalidad? ¿Cómo poder volver a la normalidad lidiando con la pandemia?

Frente a estas preguntas, se establece que el mejor gasto social por hacer durante esta pandemia es el gasto social en la adquisición de vacunas. En los primeros 15 días del mes de junio, Colombia dio tránsito a la etapa 2 de vacunación, en donde completa 13,3 millones de dosis aplicadas, con 3,8 personas con el esquema de vacunación completa. Así, para esta fecha está aproximadamente el 7,7% de la población completamente vacunada.

## Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental



El punto más urgente a tratar ahora es el tema de la vacunación. No hay nada que genere más retrocesos en los indicadores sociales y de reducción de la pobreza que el hecho de no salir de la tragedia de la emergencia sanitaria. A pesar de que se ha avanzado en el Plan nacional de vacunación y se presentan cifras de más de cien mil personas vacunadas por día (incluso con bloqueos y manifestaciones) es necesario mirar en detalle dicho Plan.

### *Los avances y retos que vienen*

Colombia ha sido exitoso en la reducción de la pobreza durante las últimas dos décadas: a pesar de no ser tan acelerada ni heterogénea como se desearía, ha sido constante y significativa. Estos buenos resultados han sido borrados por la contingencia del Covid-19 y con ello también, se alteró la fórmula para disminuir la pobreza extrema en el país. La pandemia hace más evidente los grandes retos que tiene Colombia, sobre todo en materia laboral. 1 de cada 3 jóvenes entre 14 y 28 años ni estudia ni trabaja, representando una tragedia para la movilidad social con posibles problemas estructurales a futuro si no se plantean soluciones ahora.

Es urgente que como sociedad lleguemos a un consenso sobre las medidas para combatir la pobreza, al menos durante la pandemia. Hasta que no se termine la contingencia por el covid-19 las transferencias monetarias son necesarias. Los programas como ingreso solidario y la devolución del IVA han tenido un alcance superior a otros programas sociales impulsados anteriormente, en parte gracias a lo que se ha aprendido de estos. Hay un consenso sobre que el problema más grande que tiene la sociedad colombiana actual es el mercado laboral de los jóvenes. Parte del descontento y la agitación social actual surge como respuesta a problemáticas vigentes en el acceso al empleo de los jóvenes.

## Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

### 3. CONCLUSIONES

Colombia tiene grandes problemáticas por resolver. Por un lado, está la problemática social, en donde se deben hacer esfuerzos ingentes para reducir la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema. Por otro lado, debe enfocarse toda la acción del Estado para potenciar el crecimiento económico. Esto es importante porque es la única manera de recuperar los ingresos de los hogares, recuperar la producción de los sectores de la economías más afectados, y aumentar la productividad, tanto por sectores como global. Todo ello debe hacerse manteniendo la solvencia fiscal, asegurando la sostenibilidad de las finanzas públicas y mejorando el apetito inversionista por Colombia.

En el debate público, y especialmente en el Congreso de la República, debe darse el debate sobre la suficiencia de los subsidios para sacar a la gente de la pobreza. Superar la pobreza debe ser una prioridad. Sin embargo, es necesario considerar que no son suficientes las buenas intenciones y las narrativas igualitaristas. Es necesario prever los impactos y considerar los posibles efectos de las medidas que se diseñan. Insistir en fórmulas que no han demostrado funcionar como las redistributivas para sacar a las personas de la pobreza no es responsable con el país.

Las transferencias monetarias a manera de ingresos básicos cuando se establecen de forma permanente generan efectos negativos. Además, requieren de enormes recursos estatales que se financian con más impuestos, deuda pública o emisión monetaria, políticas que en largo plazo empobrecen más, desincentivan la motivación para trabajar y crean dependencia al Estado, y son difíciles de desmontar una vez se implementan.

Se necesita apoyar a los más afectados por la pandemia con medidas temporales, focalizadas, eficientes y transparentes, pero no resulta conveniente institucionalizar las transferencias monetarias de forma permanente. La pobreza no se soluciona con subsidios.

Es hora de repensar nuestra economía y el papel del Estado para acelerar la movilidad social en Colombia. Propongamos menos pliegos de peticiones, y más pliegos de soluciones. La movilidad social requiere de marcos institucionales que faciliten la función empresarial, la creación de empleo, la productividad y el crecimiento económico que aumenten los ingresos de las familias más pobres y vulnerables.

Durante los años 2000 la pobreza extrema en América Latina se redujo del 25 al 13 por ciento de la población. De acuerdo con el Banco Mundial entre el 2003 y el 2013 los ingresos laborales fueron el principal motor de la reducción de la pobreza extrema en América Latina. El 61 % de la disminución se debió al crecimiento del ingreso. Los ingresos procedentes de las transferencias (tanto públicas como privadas) dan cuenta de un 23 por ciento en la reducción de la pobreza extrema y pensiones del 13 por ciento.

Es sabido que la mejor política social es tener un empleo. Y el país no está discutiendo seriamente la liberalización del mercado laboral, o el desincentivo a la formalización empresarial.

## Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

Se debe hablar entonces de la simplificación y racionalización del marco regulatorio y de los trámites y procedimientos asociados al emprendimiento y a la formalización laboral. También de la reducción de los costos de transacción asociados a la vinculación de nuevos trabajadores y a la perduración en el tiempo de la relación laboral.

La narrativa anti-empresa castiga al que se juega la piel, trabaja y pone en riesgo su capital, al tiempo que propone más Estado y más gasto público, para otorgarle más recursos y poder a los políticos. Por esto, es indispensable la promoción de una cultura del trabajo que resalte la importancia de la iniciativa privada y del sector productivo como generadores de empleo de calidad en condiciones dignas. De igual forma debe darse una evaluación de impacto de los programas de subsidios y la efectividad de los criterios de salida para evitar que se transformen en incentivos para depender del Estado sin esforzarse por encontrar un empleo.

La actividad económica es jalonada por las empresas de todos los tamaños, que con el producto de sus ventas en el mercado pagan los sueldos, las utilidades, y los impuestos. Es decir, los ingresos de todos. Es hora de retomar la senda del crecimiento económico para garantizar la movilidad social y alejarnos de los modelos redistributivos basados en políticas confiscatorias que obstaculizan la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida de los más pobres en el largo plazo.