



LA PANDEMIA Y LOS RETOS DEL DESARROLLO EN UNA REGIÓN COLOMBIANA

El caso del Área Metropolitana de Bucaramanga

The pandemic and the challenges of development in a Colombian region
The case of the Metropolitan Area of Bucaramanga

YUDY ADRIANA GAMBOA VESGA¹, PEDRO FERNANDO DELGADO JAIMES¹, DAIRO RUBIEL ORTIZ ISARRA¹,
YANY LIZETH LEÓN CASTAÑEDA²

¹Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia

²Investigadora independiente, Colombia

KEYWORDS

*Development
Pandemic
Welfare
Inequality
Social gap
Social inclusion
Public policies*

ABSTRACT

COVID-19 generated a health, economic and social crisis of great proportions in almost every country in the world. Colombia suffered in 2020 the worst economic contraction in its recent history and the achievements made in recent years in the fight against poverty have been reversed. Bucaramanga and the cities that make up its metropolitan area (AMB), have not been immune to this situation. In this context, this research investigates in depth the effects of the COVID-19 pandemic in AMB and the challenges that arise from these for local development. In 2015 Bucaramanga was selected by the World Bank as one of the most competitive cities in the world.

PALABRAS CLAVE

*Desarrollo
Pandemia
Bienestar
Inequidad
Brecha social
Inclusión social
Política pública*

RESUMEN

La COVID-19 generó una crisis sanitaria, económica y social de grandes proporciones en casi todos los países del mundo. Colombia sufrió en el 2020 la peor contracción económica de su historia reciente y los logros alcanzados en los últimos años en la lucha contra la pobreza, se han revertido. Bucaramanga y las ciudades que componen su área metropolitana (AMB), no han sido ajenas a esta coyuntura. En este contexto, esta investigación indaga a profundidad sobre los efectos de la pandemia del COVID-19 en AMB y los retos que se derivan de éstos para el desarrollo local, la cual fue seleccionada en el 2015 por el Banco Mundial, como una de las ciudades más competitivas del mundo.

Recibido: 01/ 05 / 2022

Aceptado: 12/ 07 / 2022

1. Introducción

EL presente documento contiene el diagnóstico preliminar sobre los efectos de la pandemia del COVID-19 en Bucaramanga y su área metropolitana. Bucaramanga es una ciudad del nororiente colombiano que en años recientes se destacó por su dinamismo económico, con tasas de crecimiento por encima del promedio nacional, llegando incluso a ser seleccionada en 2015 por el Banco Mundial como una de las ciudades más competitivas del mundo. De acuerdo con este organismo, Bucaramanga se caracterizó por un crecimiento económico acelerado, un aumento excepcional del empleo y un incremento de los ingresos y la productividad, por encima de la media (World Bank Group, 2015).

En este contexto, este trabajo aborda el comportamiento de diversas variables socioeconómicas en Bucaramanga, incluyendo actividad económica, salud, seguridad, convivencia, migración y educación, a partir de indicadores objetivos y subjetivos provenientes de fuentes de información gubernamentales nacionales y locales, comparando su evolución en las cuatro ciudades que componen el área metropolitana, en una línea de tiempo que va del año 2015 a 2020, dependiendo de la disponibilidad de dicha información.

El documento inicia con una descripción general del municipio de Bucaramanga y su área metropolitana, a continuación se analizan los efectos económicos de la pandemia, a través del comportamiento del mercado laboral y la dinámica empresarial, en la tercera parte, efectos en el bienestar de la población, posteriormente, se analiza el comportamiento migratorio en la región de estudio, específicamente de la población migrante proveniente de Venezuela y se concluye con los principales hallazgos de los efectos de la pandemia.

2. Objetivos

El objetivo de este estudio fue determinar los efectos de la pandemia de COVID-19 en las principales variables relacionadas con la calidad de vida de los habitantes del municipio de Bucaramanga, Colombia, que permita identificar los principales retos en materia de política pública local.

3. Metodología

La presente investigación es de tipo cuantitativo y tiene un alcance descriptivo. Particularmente, se analiza de forma gráfica y mediante el cálculo de variaciones porcentuales, el comportamiento de diversos indicadores del mercado laboral, dinámica empresarial, pobreza, salud y educación en un período de cinco años. También se incluyen estadísticas relacionadas con la migración, debido a que Bucaramanga y su área metropolitana, debido a su cercanía geográfica, han sido un importante receptor de población proveniente de Venezuela, que ha salido del país debido a la crisis económica y política que enfrenta desde hace varios años.

La información utilizada en el trabajo proviene principalmente del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga - IMEBU, la Cámara de Comercio de Bucaramanga y Migración Colombia.

4. Efectos de la pandemia en el AMB

La dinámica social a nivel mundial es mucho más compleja después de los nefastos efectos del COVID 19 en los distintos espacios de interacción social: el económico, el político, el cultural y el ambiental, situación que plantea enormes retos y desafíos para los distintos actores locales en los diferentes territorios.

Aunque para algunos grupos poblacionales y sectores el impacto no fue tan estrepitoso, a diferencia de otras crisis, en todos los territorios se han visto de formas distintas impactos negativos en la provisión de materias primas, la producción y comercialización de bienes y servicios, el acceso a recursos y la satisfacción de las necesidades, sin dejar de lado los perversos efectos a nivel psicológico, psicosocial y de salud mental, aspectos que han afectado la interacción y el bienestar social, generando gran incertidumbre sobre el futuro a nivel individual, comunal y social.

En este contexto, a continuación, se describen algunos de los principales efectos socioeconómicos de la pandemia en la ciudad de Bucaramanga y su área metropolitana, para sobre ellos plantear los retos que deben enfrentar los actores locales para reconducir socioeconómicamente a una ciudad que ha sido reconocida mundialmente en materia de competitividad y con ello subsanar algunos problemas que han frenado sus niveles de desarrollo y bienestar.

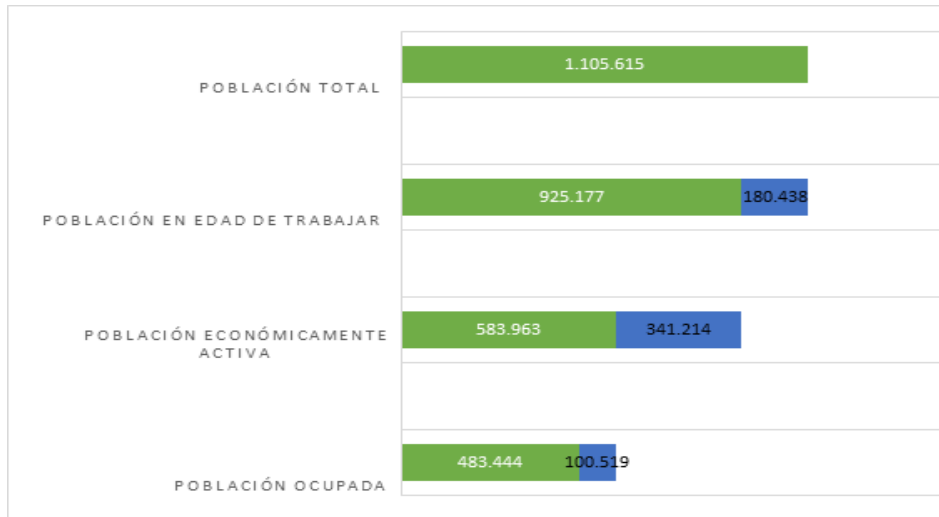
4.1. Efectos en el mercado laboral

El municipio de Bucaramanga es la capital del departamento de Santander (Colombia) y hace parte del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), del cual también está conformado por los municipios de Piedecuesta, Floridablanca y Girón. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, la estimación

de población proyectada de estos municipios para el 2020 era de 1.270.187 habitantes, de los cuales 607.428 (47,8%) se encuentran en Bucaramanga (DANE, 2020a).

La población del AMB representa el 52% del total de Santander, por ello se considera el principal centro económico, empresarial y de población de la región. Para el año 2020, el 83,7% de los habitantes del AMB, aproximadamente 925 mil personas, estaban en edad de trabajar (PET), de las cuales el 52,3% se encontraban ocupadas, como se ilustra en la figura 1.

Figura 1. Estructura de la fuerza laboral del AMB en 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la GEIH, DANE, 2021.

Respecto a la Tasa Global de Participación (TGP), que refleja el tamaño relativo de la fuerza de trabajo, en el AMB se venía presentando un comportamiento decreciente en los últimos años, el cual se agudizó con la pandemia, de manera que la TGP pasó de 71% en el trimestre de julio-septiembre de 2017, a 61,7% en el trimestre julio-septiembre del año 2020. Al discriminar por sexo, se identifica una brecha de género significativa, expresada en una mayor fuerza laboral masculina que femenina en la región. Sin embargo, esta brecha se redujo levemente durante el confinamiento, pasando de 15,6 p.p. en el trimestre enero-marzo de 2020 a 14,6 p.p. en los meses de abril a junio de ese mismo año, explicado por una mayor reducción en la participación laboral de los hombres que de las mujeres debido a la pandemia.

El confinamiento por la pandemia de COVID-19¹ tuvo un efecto inmediato en la tasa de ocupación; así entre enero y marzo del 2020, meses previos al confinamiento, el 58,7% de la PET estaba ocupada, mientras que en el segundo trimestre (abril-junio), período de confinamiento, esta tasa se redujo al 47,9%, lo que representa una caída cercana a 11 puntos porcentuales (p.p.) (DANE, 2021).

El AMB venía presentando desde 2015 tasas de ocupación por encima de las 23 ciudades y áreas metropolitanas del país. Sin embargo, la pandemia del COVID-19 generó un cambio en esta tendencia desde el trimestre julio-septiembre de 2020, a partir del cual la tasa de ocupación en el AMB fue inferior al de las ciudades y áreas metropolitanas. Si bien a partir del segundo semestre de 2020 los niveles de ocupación mostraron un comportamiento positivo, el ritmo de recuperación fue menor frente a las otras regiones del país.

Al observar el comportamiento de este indicador de forma desagregada se halló que las tasas de ocupación femenina y masculina presentaban alrededor de 12,8 p.p. de diferencia en el trimestre previo al confinamiento, siendo mayor la ocupación de los hombres. Con el confinamiento, esta diferencia se amplió a 14 p.p. Por su parte, la población joven, que históricamente ha sido la población con menores tasas de ocupación, presentaba en el primer trimestre del 2020 unos niveles de ocupación del 61%, frente al 82,9% de la población en el rango de edad de 29 a 40 años y del 73,5% de la población en el rango de 41 a 60 años (DANE, 2021). Estas diferencias se profundizaron como resultado de la pandemia, pues la población joven tuvo la cifra más baja de ocupación en el trimestre móvil mayo - julio de 2020, con una tasa de 48,4%, valor que implicó una brecha de 15 p.p., comparada con el rango de edad de 41 a 60 años y de 19,4 p.p. de la población entre 29 y 40 años.

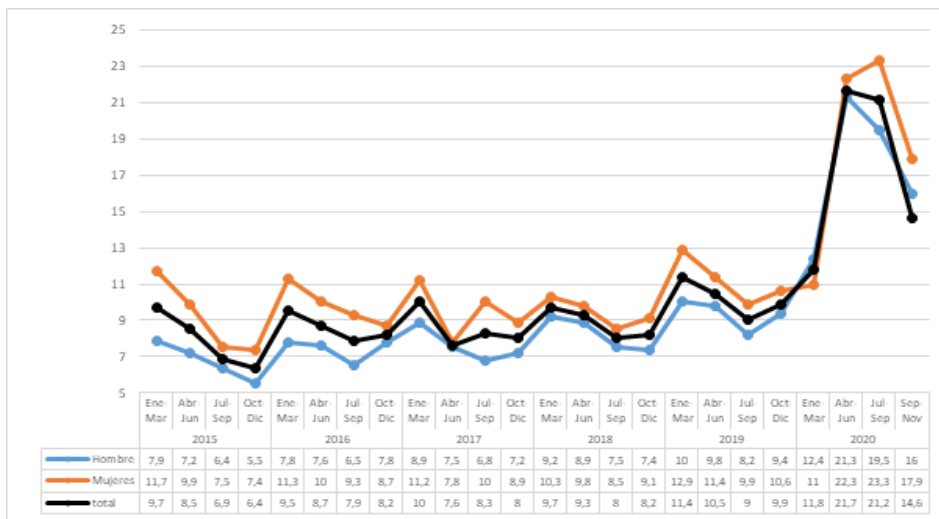
La pandemia también afectó la generación de empleo en las actividades económicas más representativas para el mercado laboral. Así, al comparar las cifras de los primeros meses de 2020 con las del segundo trimestre, se encuentra una disminución en el sector de alojamientos y servicios de comida, el cual pasó de acoger el 10,32% de

¹ El gobierno colombiano decretó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país a partir del 25 de marzo de 2020, que contemplaba el distanciamiento físico y social, así como diversas medidas restrictivas para la actividad económica, con el fin de controlar la pandemia de COVID-19.

los ocupados al 7,68% y en la industria manufacturera que inicialmente representaba el 14,01% de los ocupados y pasó al 12,94%. Por el contrario, en algunos sectores como comercio, transporte y construcción, el número de personas ocupadas aumentó levemente.

En cuanto a la tasa de desempleo, si bien el comportamiento ha sido variable en los últimos años, ésta ha tenido principalmente una tendencia creciente desde el año 2015. A pesar de ello, esta cifra ha estado por debajo de las tasas promedio de las 23 ciudades y áreas metropolitanas durante todo el periodo 2015-2019. Esta tendencia se vio alterada por la pandemia, produciéndose un aumento de cerca de 10 p.p. en el nivel de desempleo después del primer trimestre de 2020, como se observa en la figura 2.

Figura 2. Tasa de desempleo AMB Total VS Sexo, 2015-2020

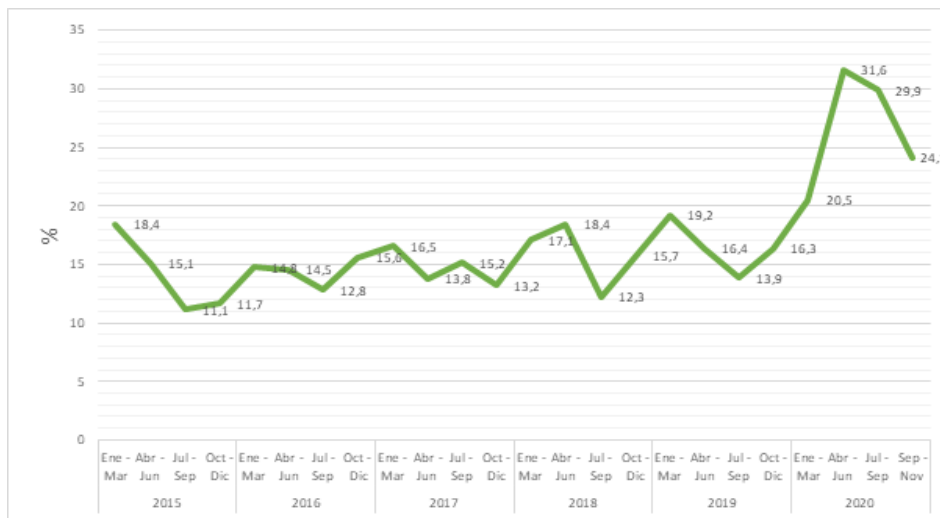


Fuente(s): Elaboración propia a partir de datos de FILCO, Ministerio del Trabajo, 2020.

En relación a la tasa de desempleo desagregada por sexo, se observa que, en las mujeres, está por encima de la tasa de desempleo total durante el periodo observado 2015-2020. Adicionalmente, se dio un aumento de 3,8 p.p. en la brecha entre el desempleo femenino y masculino en el trimestre julio–septiembre de 2020, lo cual es importante considerando que la población femenina tiene una menor participación en la fuerza laboral del AMB y aun así presenta las mayores tasas de desempleo.

En todos los rangos de edad, las tasas de desempleo han venido presentando una tendencia creciente desde el 2015. En la población joven pasó del 13,9% en ese año al 16,4% en 2019. En cuanto a la población entre los 29 y 40 años, el desempleo llegó al 9,2% en el 2019, mientras que en el 2015 era del 6,1%. Respecto a la población de 41 a 60 años, la tasa de desempleo, que se encontraba en 4,8% en 2015, se ubicó en 7% en 2019. No obstante, el confinamiento por la pandemia del COVID-19 impactó más fuertemente al segmento de la población joven, cuyo nivel de desempleo pasó del 20,5% en el trimestre enero-marzo 2020 al 31,6% en el trimestre abril-junio del mismo año (punto más alto durante el 2020).

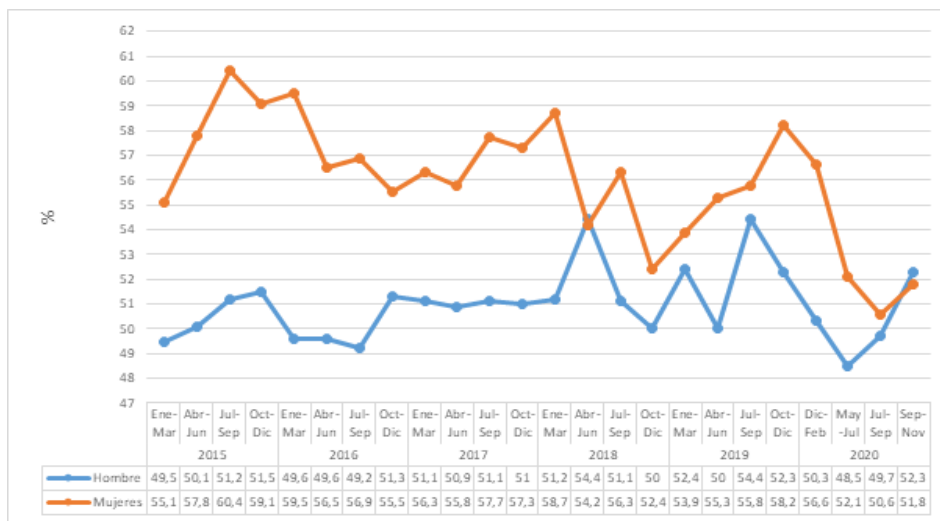
Figura 3. Tasa de desempleo AMB población joven, 2015-2020



Fuente(s): Elaboración propia a partir de datos de FILCO, Ministerio de Trabajo, 2020.

Para el análisis de la Informalidad laboral se tuvieron en cuenta las dos definiciones de informalidad propuestas por la OIT: el enfoque laboral² y el enfoque empresarial³. Desde el enfoque laboral, la informalidad fue superior al 50% durante el periodo 2015 – 2020 llegando a su punto más alto en el trimestre de julio-septiembre de 2015, con 55,6%, aunque con una tendencia a disminuir a lo largo del periodo. La población femenina ha sido el segmento poblacional más afectado, aunque la brecha respecto a los hombres ha presentado una disminución en determinados trimestres (ver figura 4).

Figura 4. Porcentaje de ocupados que no contribuyen a pensión total del AMB por sexo, 2015 -2020



Fuente(s): Elaboración propia a partir de datos de FILCO, Ministerio del Trabajo, 2020.

Por ramas de actividad económica se encontró que en el 2019 la mayor concentración de informalidad laboral se presentó en comercio, hoteles y restaurantes con un 68,9%, seguido por Industria manufacturera con 62,2%, construcción con 56,2% y transporte, almacenamiento y comunicaciones con 55,5% (FILCO, 2021).

2 Desde el enfoque laboral, los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o, de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, impuesto sobre la renta y protección social. Por lo tanto, este tipo de informalidad está asociado a la desprotección social, ausencia de derechos laborales y condiciones de trabajo decente. De acuerdo con lo anterior, para el análisis de la informalidad desde el enfoque laboral se utilizó como criterio el porcentaje de ocupados que no contribuyen a pensión en el AMB.

3 Según el enfoque empresarial, el trabajo informal es aquel que se realiza en empresas sin personalidad jurídica, que no están registradas o que son pequeñas, por lo que implica baja productividad y falta de acceso al crédito, entre otras consecuencias.

4.2. Efectos en la dinámica empresarial

En este apartado se presenta información que describe el escenario empresarial permitiendo identificar el comportamiento que el sector productivo del AMB venía presentando y los impactos causados por la pandemia del COVID-19.

Los efectos de la pandemia se hicieron sentir en el comercio y la dinámica empresarial global. De acuerdo con la CEPAL, en mayo de 2020 se presentó una disminución del comercio mundial de bienes del 17,7% con respecto a mayo de 2019 (CEPAL, 2020). Si bien afectó especialmente las exportaciones de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, el mayor impacto lo sufrió América Latina y el Caribe en donde la disminución fue de 26,1 %. En el caso de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) la caída en las exportaciones fue de 23,1% y de 25% para Colombia, siendo superado solo por Perú (25,3%), Cuba (29,6%) y Venezuela (65%).

No obstante, esta dinámica, la creación de nuevas empresas en Santander registró cifras positivas. Entre 2015 y 2019 en este departamento se crearon en promedio 13.560 empresas anualmente, principalmente microempresas, que constituyen la mayor parte de la estructura productiva del AMB. Las microempresas son unidades productivas de menos de 10 empleados, que se caracterizan por un grado de organización y producción bajo, con escasa o ninguna división de los factores productivos y cuyas relaciones laborales están basadas en su mayoría en empleos casuales, desarrollados principalmente por familiares o conocidos. Durante el primer trimestre de confinamiento en el 2020, la constitución de nuevas empresas en la región se desaceleró, aunque posteriormente la respuesta ante la reactivación de la economía fue positiva. Según datos de la Cámara de Comercio de Bucaramanga (CCB, 2021), en el periodo enero-julio de 2020 se constituyeron cerca de 9.537 empresas nuevas en Santander, localizadas principalmente en el AMB, de las cuales el 99,6% del total corresponden a microempresas⁴. Lo anterior implica, a pesar de la pandemia, un crecimiento del 23% frente al mismo periodo de 2019. La creación de microempresas puede interpretarse también como una vía de escape frente a la disminución en los puestos de trabajo que trajo la pandemia.

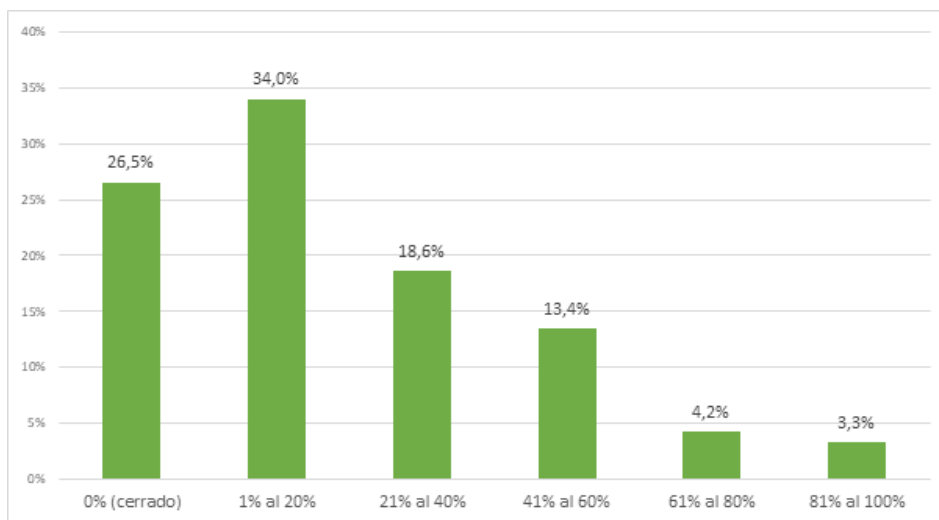
En cuanto a los sectores económicos en los que se crearon estas nuevas empresas, el 54,4% fueron del sector comercio, hoteles y restaurantes; el 21% en servicios; el 10,7% en industria y el 8% en el sector transporte. Esta participación sectorial se mantiene durante todo el periodo observado (2015-2020).

Un efecto adicional de la pandemia fue la disminución de la actividad productiva en las empresas de la región. Según datos de la "Encuesta Ritmo empresarial" realizada a las empresas afiliadas a las Cámaras de Comercio, en el primer semestre de 2020 el 8,25% de ellas no se encontraba funcionando, un 68,8% funcionaron parcialmente y solo el 22,9% tuvieron un funcionamiento normal. Esta situación, sumada a una disminución del 75,8% en las ventas del primer semestre, generó que el número de empleados en este periodo disminuyera en un 42,3% frente al mismo periodo del 2019. Cerca del 54% de las empresas mantuvo igual el número de empleados y un 4% aumentó su mano de obra (CCB, 2020).

Por su parte, la encuesta de Reactivación Productiva, realizada a empresarios de Santander por Eureka Group y la Cámara de Comercio de Bucaramanga, identificó que en junio de 2020 los principales motivos por los cuales los procesos de producción y/o comercialización de las empresas en Bucaramanga se vieron afectadas fueron la baja demanda por sus productos y servicios (78%), el incremento del precio de los insumos (22%), el desabastecimiento de materia primas o productos (13%) y el aumento del precio del dólar (11%).

En cuanto al nivel de afectación de la operatividad de las empresas durante la coyuntura generada por la pandemia del COVID-19, se encontró que este fue el máximo para 7 de cada 10 empresas, agudizada en los hoteles, restaurantes y bares, los cuales referencian una afectación en prácticamente 9 de cada 10 casos. A pesar de las cifras se identifica una tendencia en ambas encuestas, además cerca de 1 de cada 4 empresas cerraron a junio del 2020 y un 34% trabajaba por debajo del 20% de su capacidad productiva. Solo un 3,3% estaban operando por encima del 80% de su capacidad, como lo muestra la figura 5.

4 Rango determinado por Ley 905 de 2004 (activos en pesos colombianos): Microempresas menor de 344.727.000, pequeña desde 344.727.001 hasta 3.447.270.000, mediana Empresa desde 3.447.270.001 hasta 20.683.620.000 y gran Empresa más de 20.683.620.001.

Figura 5. Rango de actividad productiva en que se encontraban las empresas en Bucaramanga a junio de 2020

Fuente(s): Elaboración propia a partir de datos de Eureka Group y CCB, 2020.

4.3. Efectos en el bienestar de la población

Los efectos de la pandemia en materia de pobreza son analizados a partir del comportamiento de indicadores como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁵ y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)⁶, calculados por el DANE para el año 2018 a partir de fuente censal. Igualmente, se tienen en cuenta la incidencia de la pobreza monetaria, pobreza monetaria extrema y trabajo infantil. En la Constitución de 1991 se acepta el NBI como uno de los criterios para fijar el monto de las transferencias del gobierno central hacia las regiones (artículos 350 y 366). Por ende, el NBI se convierte en un indicador cualitativamente diferente a los demás, ya que se considera el punto de referencia para juzgar el estado de pobreza.

Para las ciudades que conforman el AMB, los porcentajes de hogares con NBI presentan diferencias notables entre aquellos localizados en zonas urbanas, respecto a los que se encuentran en centros poblados y rurales dispersos. Se observó que estos porcentajes disminuyeron a la mitad en las mediciones del año 2018, respecto a las del censo 2005 en todos los municipios, con valores entre 5 y 9 p.p. en las zonas urbanas y entre 14 y 25 p.p. en la zona rural.

En cuanto a pobreza multidimensional, las estimaciones del DANE muestran que en el AMB las variables más críticas son trabajo informal, en donde más del 76% de los hogares en Floridablanca y el 80% en Piedecuesta tiene por lo menos una persona que trabaja y no cotiza a pensiones; y, bajo logro educativo, ya que en cerca del 31% de los hogares en Floridablanca y el 42% en Girón, los integrantes mayores de 15 años tienen en promedio menos de 9 años de escolaridad. Otros factores de especial atención son la alta dependencia económica y el no aseguramiento en salud (DANE, 2020b).

Por zonas geográficas, de las ciudades que conforman el AMB, Bucaramanga, Girón y Piedecuesta presentan valores superiores al 33% en el porcentaje de hogares con pobreza multidimensional en el área rural. La excepción es Floridablanca, que registró 22%. En áreas urbanas, en los cuatro municipios se registraron valores entre 11% y 14%.

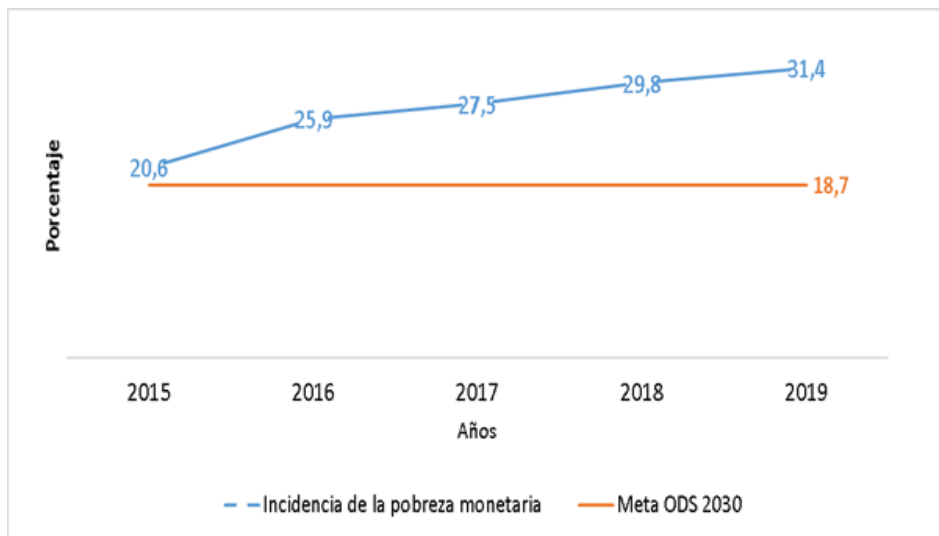
De otra parte, al analizar el Índice de Pobreza Monetaria⁷, en el que se evalúa la capacidad de los hogares para adquirir una canasta de consumo básico, se evidencia que entre los años 2015 y 2019, este tipo de pobreza se incrementó 10,8 p.p., esto corresponde a un aumento promedio anual de 2,7 p.p. Según se evidencia en la figura 6, la pobreza monetaria aumentó 14,7 p.p. en 2020, en comparación con el año 2019, siendo este uno de los impactos económicos más significativos de la pandemia, ya que implica que el número de personas en pobreza monetaria pasó de 344.142 en 2019 a 509.177 en 2020.

5 El NBI expresa, en porcentaje, el número de personas que viven en hogares que presentan alguna de las siguientes condiciones: i) Hacinamiento crítico, es decir, hogares con viviendas donde el número de personas por cuarto es superior a tres; ii) viviendas con materiales inadecuados; iii) abastecimiento inadecuado de agua y carencia o deficiencia de los servicios sanitarios; iv) Inasistencia de los menores a escuelas primarias (hogares donde al menos un niño entre 7 y 11 años); V) Hogares con alta dependencia económica (aquellos donde hay más de tres personas por cada persona ocupada y donde el jefe de hogar tiene una escolaridad inferior a tres años).

6 El IPM incluye 15 indicadores agrupados en 5 dimensiones que involucran el trabajo, las condiciones de la niñez, salud, educación, vivienda y servicios públicos. Allí se clasifican como pobres aquellos hogares que tengan privaciones en por lo menos el 33,3% de los indicadores.

7 El DANE estimó para Bucaramanga y su área metropolitana, en el año 2020, una línea de pobreza de COP 453.611 (Aproximadamente \$ 125,16 USD a la TRM del 1 de marzo de 2021 para Colombia) por persona, siendo este monto un 36,4% superior a la línea de pobreza nacional, estimada en \$331.688 (Aproximadamente \$ 91,52 USD a la TRM del 1 de marzo de 2021 para Colombia) y el segundo más alto después de Bogotá.

Figura 6. Incidencia de la Pobreza Monetaria en el AMB, 2015-2020

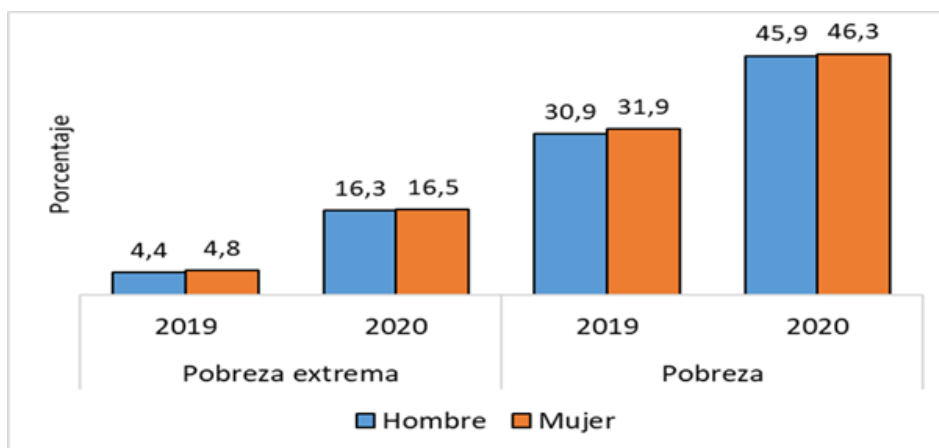


Fuente(s): Elaboración propia a partir de datos de DANE, 2020b.

Adicionalmente, el porcentaje de personas en condiciones de pobreza monetaria extrema⁸ para el 2020 fue de 16,4%. Si bien este indicador ha venido creciendo desde el año 2016, en 2020 se incrementó 3,5 veces respecto al año anterior. Es decir, se pasó de un total de 50.875 personas cuyo ingreso no era suficiente para cubrir una canasta básica de alimentos en el año 2019, a 181.044 personas en esa misma situación durante el 2020. Sin lugar a dudas, el incremento de las condiciones de hambre es uno de los efectos más dramáticos de las consecuencias económicas y sociales de la pandemia.

De esta forma, se concluye que los resultados en pobreza y pobreza extrema alejan al AMB del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues a 2020 la incidencia de la pobreza se encuentra 2,4 veces y la pobreza extrema 4 veces por encima del valor máximo de las metas establecidas a nivel nacional. Por sexo, la figura 7 muestra que, tanto en el 2019 como en el 2020 la incidencia de la pobreza extrema y de la pobreza fueron un poco más altas para las mujeres.

Figura 7. Incidencia de la pobreza extrema y pobreza según género en Bucaramanga y su área metropolitana. Años 2019 - 2020



Fuente(s): Elaboración propia a partir de datos de DANE, 2021.

Como se ha documentado desde diferentes perspectivas, los rigores de la pandemia en materia de pobreza y pobreza extrema se hicieron sentir en el ámbito nacional y global, pero en el caso del AMB, la ciudad durante los últimos 8 años se había caracterizado por tener cifras por debajo del promedio nacional y en particular, durante los años 2012 a 2015 logró los porcentajes más bajos entre las 23 ciudades y áreas metropolitanas donde el DANE realiza esta medición (DANE, 2021a). La desmejora paulatina en estos indicadores y el impulso dramático que

⁸ La incidencia de la pobreza monetaria extrema mide el porcentaje de población que tiene un ingreso per cápita inferior al valor que se requiere para adquirir una canasta básica de alimentos, que garanticen el requerimiento calórico diario (2.100 calorías). Este valor o línea de pobreza extrema fue de COP 184.632 (aproximadamente \$ 53 USD a la TRM del 30 de diciembre de 2020 para Colombia) en 2020 por persona para Bucaramanga y su área metropolitana, el costo más alto entre 23 ciudades y áreas metropolitanas.

adquirió durante la pandemia ha llevado a la ciudad a ubicarse después del puesto 10 entre veintitrés ciudades y a tener cifras por encima del promedio nacional, una situación bastante inédita para la ciudad.

Una medida adicional del efecto de la pandemia en términos sociales se relaciona con los cambios en las clases sociales⁹. De acuerdo con este enfoque, durante el periodo 2012 a 2020, el 2014 fue el año donde un mayor porcentaje de la población se ubicó en la clase media o alta (60%). A partir de ese año, se registró una disminución sostenida en la participación de la clase media, de manera que, en el 2020, la ciudad deja de estar conformada principalmente por clase media y pasa a ser mayoritaria pobre.

Respecto a la desigualdad¹⁰, en el AMB el coeficiente de Gini se mantuvo por debajo del promedio nacional, en un valor cercano a 0,4 durante el periodo comprendido entre 2015 y 2019. Para el año 2020, este indicador fue de 0,51 y aunque es inferior al promedio nacional para el mismo año, se aleja del valor referente establecido por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID para ciudades emergentes y competitivas (BID, 2016), el cual debe ser inferior a 0,35. Así mismo, este valor refleja el más alto nivel de desigualdad alcanzado por la ciudad en los últimos 17 años.

De otra parte, al indagar entre la población acerca del número de comidas que consumían al día en su hogar en promedio antes del inicio del aislamiento preventivo, el porcentaje que respondió que dos o menos, varió entre el 5% y el 1% (DANE, 2021a). Este es un porcentaje bajo en comparación con las 23 ciudades capitales encuestadas, donde esta cifra alcanzaba el 10%. No obstante, estos porcentajes se incrementaron a nivel local y nacional durante el aislamiento preventivo. Así, en Bucaramanga y su área metropolitana el porcentaje fue de 8%, mientras que el promedio en las otras 23 ciudades que respondió dos comidas o menos fue del 31%.

Estos resultados permiten considerar ventajosa la condición de la población del AMB en materia de seguridad alimentaria, en relación con la de otras ciudades, puesto que a pesar de las restricciones originadas por la pandemia del COVID-19, la población sufrió de hambre en una menor proporción. Esos resultados pueden parecer contradictorios frente al aumento de la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema en los hogares, expuesta en párrafos anteriores, donde se señaló aumentos por encima del promedio nacional. No obstante, a manera de hipótesis, se puede plantear que el incremento en estos indicadores no supuso incrementos en la inseguridad alimentaria por encima del promedio nacional, lo cual puede dar cuenta de la existencia de unas mayores redes de apoyo o mayores activos acumulados en los hogares que sirvieron para mitigar la crisis en materia alimentaria.

Otro indicador útil para analizar el efecto de la pandemia en el bienestar de la población es la proporción de familias que recibió algún tipo de ayuda desde que comenzó la emergencia sanitaria en el país. Antes del inicio del aislamiento preventivo y durante los 12 meses anteriores, en promedio el 5% de la población de Bucaramanga y su AM recibía ayudas de programas de instituciones públicas o privadas. Esta proporción era del 8% en promedio en las otras 23 ciudades. Durante el aislamiento preventivo, estos porcentajes se incrementaron hasta alcanzar valores cercanos al 30% en todas las ciudades, registrando 28% para el AMB y 29% para las demás ciudades.

En cuanto al trabajo infantil¹¹, se observó que en el AMB se registró una reducción de 1,5 p.p. en la tasa de trabajo infantil (TTI) entre los años 2019 y 2020, reducción que le permite superar la meta de los ODS 2030, de un valor igual o menor a 5,5%.

Por otra parte, el término “trabajo doméstico” abarca una amplia diversidad de tareas y servicios que pueden ser distintos en función de la edad, el género, los antecedentes étnicos y la situación de migración de los trabajadores interesados, así como del contexto cultural y económico en el que se encuentran. Esto significa que establecer una definición del trabajo doméstico y de los trabajadores involucrados en él, basándose únicamente en las tareas que deben realizar, probablemente siempre será incompleta (OIT, 2020).

En relación al trabajo doméstico infantil¹², durante el año 2017 el AMB registró una tasa de 1,9%, la más baja durante el período 2015-2012 e inferior a la meta de 3,1% establecida en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, en el 2020 este valor fue de 5,2%, alejándose de la meta nacional establecida.

9 Durante el año 2020, el DANE utilizó la metodología de las clases sociales para clasificar la población de acuerdo a unos rangos de ingreso cuyas líneas de corte definió de la siguiente manera (DANE, 2020a): i) Los pobres se definen como aquellos con un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza monetaria para su ciudad. ii) Los vulnerables corresponden a aquellos individuos con ingreso per cápita entre la línea de pobreza y COP 653.781 mensuales (aproximadamente \$ 187,75 USD a la TRM del 30 de diciembre de 2020 para Colombia). iii) La clase media, corresponde a la población con un ingreso per cápita al interior del hogar entre COP 653.781 y COP 3.520.360 al mes (aproximadamente entre \$ 187,75 USD y \$ 1.011 USD a la TRM del 30 de diciembre de 2020 para Colombia). iv) La clase alta está conformada por personas cuyo ingreso per cápita al interior del hogar es de más de COP 3.520.360 mensuales (aproximadamente mayor \$ 1.011 USD a la TRM del 30 de diciembre de 2020 para Colombia).

10 Esta comúnmente se mide mediante el índice o coeficiente de Gini, un indicador cuyo valor oscila entre 0 y 1 y que mide la desigualdad o redistribución de la riqueza de un territorio. Cuando se acerca a 0, indica que los individuos tienen niveles de ingreso similares, mientras que, cuando se aproxima a 1, refleja una distribución inequitativa.

11 El DANE define como trabajo infantil a la población entre los 5 y 17 años que durante una semana de referencia trabajaron al menos 1 hora (sea esta actividad remunerada o no) o que no trabajaron por vacaciones o licencias, pero con seguridad volverán.

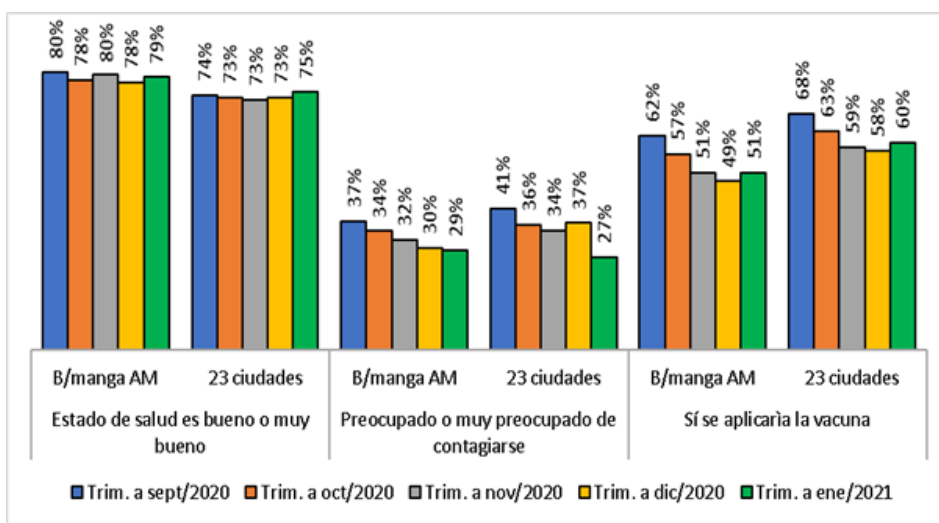
12 El trabajo doméstico infantil hace referencia de manera general al trabajo realizado por niños, niñas y adolescentes, que informaron realizar oficios del hogar como actividad principal, es decir, 15 horas o más en la semana de referencia. Las tareas domésticas efectuadas por niños en su propio hogar, en condiciones razonables y bajo la supervisión de personas cercanas a ellos, son una parte integrante de la vida familiar y de su desarrollo. Sin embargo, en algunos casos, se ha manifestado preocupación respecto a ciertas situaciones en las que tales cargas de trabajo interfieren con la educación de los niños o pueden ser excesivas, en cuyo caso dichas situaciones podrían ser equivalentes al trabajo infantil (OIT, 2020).

4.4. Efectos en salud

Según datos de la Organización Panamericana de la Salud en la región de las Américas, la pérdida de seres queridos, la crisis económica y el desempleo, el aislamiento, el cierre de escuelas y el miedo al contagio, generaron gran incertidumbre, situación que redundó en problemas de ansiedad, depresión, insomnio, violencia intrafamiliar y consumo de drogas, tabaco y alcohol. Según diversos estudios, para octubre de 2021 estos problemas todavía afectan entre el 20% y el 70% de la población. Dentro de los principales afectados están las mujeres, los jóvenes, las personas de bajos ingresos, las personas con problemas de salud mental preexistentes y los trabajadores de la salud (OPS, 2021).

En Colombia, el análisis sobre el efecto de la pandemia en materia de salud se realiza teniendo en cuenta indicadores de percepción recogidos por la encuesta Pulso Social del DANE (2021b). Así, la encuesta indaga la autopercepción de las personas sobre su estado de salud, utilizando una escala de 1 a 5, siendo 1 un estado de salud muy malo y 5 muy bueno. Como se muestra en la figura 8, la gran mayoría de la población del AMB (cerca del 80%) considera que su Estado de salud es bueno o muy bueno (4 o 5), resultado más alto que el promedio de las otras 23 ciudades, que no sobrepasa el 75%.

Figura 8. Autopercepción sobre su estado de salud bueno o muy bueno



Fuente(s): Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Pulso Social, DANE, 2021.

Por otra parte, en cuanto a la confianza en grupos de personas, la encuesta utiliza una escala de 1 a 5 para medir este indicador, en donde 1 significa nada y 5 completamente. Al preguntar a la población ¿cuánto confía usted en los siguientes grupos de personas?, los científicos y el personal de la salud (médicos y enfermeras) son los grupos en quienes más se confía, tanto en el AMB como en las otras 23 ciudades. De las ciudades encuestadas, Bucaramanga registra el mayor porcentaje de población que confía en los científicos. Esta tendencia creció desde julio de 2020 hasta enero de 2021, cuando se alcanzó una proporción de 88% frente a 59% en promedio de las demás ciudades.

Como aproximación al estado de la salud mental, la Encuesta Pulso Social indaga sobre algunas sensaciones asociadas a la depresión. Allí se encontró que las sensaciones más comunes experimentadas por la población durante los últimos 7 días derivadas de las restricciones por el COVID-19 fueron, en su orden, preocupación o nerviosismo, tristeza, cansancio, dificultades para dormir, irritabilidad y soledad. La encuesta también preguntó si en comparación con la rutina diaria antes del aislamiento preventivo, las personas sintieron sobrecarga laboral. Se encontró que en el AMB el 16% sintió sobrecarga laboral durante el último trimestre, evidenciando una disminución desde el primer trimestre de 2020, cuando se registró un 25%. Así mismo, un 39% manifestó no sentir sobrecarga laboral y un 45% manifestó que no realiza ninguna actividad laboral. No se registran las razones de la inactividad, que, por supuesto pueden ser desempleo, incapacidad por enfermedad y otras.

En forma similar, durante los últimos 7 días y en comparación con la rutina diaria antes del inicio del aislamiento preventivo, el porcentaje de personas sobrecargadas con las tareas domésticas fue de 18% durante el último trimestre, mismo valor que en el primer trimestre de 2020. El 76% de los encuestados no se siente sobrecargado y el 6% no realiza ninguna actividad doméstica, cifra que da cuenta de una mayor colaboración, con el paso de los meses, entre los distintos miembros del hogar en estas actividades.

4.5. Efectos en Educación

Es ya un lugar común entre la comunidad internacional que el acceso a la educación debe considerarse un elemento clave del desarrollo sostenible y de la paz. Es solo mediante la acumulación de activos y otros elementos de capital humano, que las familias superan la pobreza en el largo plazo. A esto se suma la cualificación de la mano de obra y su impacto sobre los niveles futuros de ingresos, que por supuesto, resultan muy importantes.

En concordancia con lo anterior, la educación es uno de los espacios más importantes en el desarrollo de los distintos territorios. Por ende, es necesario que los países organicen sus esfuerzos para proveer adecuadamente las condiciones en términos de calidad, cantidad, acceso y aprovechamiento de la misma a todos los grupos poblacionales. Esta necesidad se profundiza en países de ingresos medios y bajos, en donde las condiciones de pobreza y desigualdad generan trampas que impiden el aprovechamiento de las capacidades de sus habitantes.

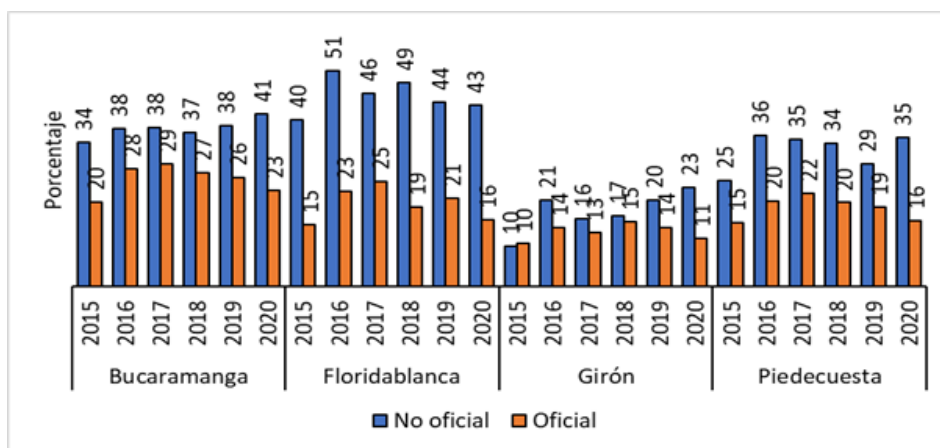
Según datos del Banco Mundial, los cierres de escuelas durante la pandemia impidieron que 72 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria podrían verse afectados por la pobreza de aprendizajes (Banco Mundial, 2020).

Para Melo-Becerra *et al.* (2021), en Colombia se han profundizado las brechas educativas como resultado de la pandemia, lo cual podría tener consecuencias sobre la formación del capital humano, la productividad y el crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Para Sen, los problemas de acceso a la educación también generan una menor participación de la ciudadanía. “Dado que la participación exige conocimientos y un nivel educativo básico, negar a un grupo cualquiera la oportunidad de recibir educación es inmediatamente contrario a las condiciones básicas de la libertad de participación” (SEN, 1999, p. 120).

A esta condición de acceso expresada por SEN, se le debería agregar la condición de calidad. Según el Ministerio de Educación Nacional, la educación es de calidad cuando todos los niños, niñas y jóvenes, independientemente de sus condiciones socioeconómicas y culturales o de género, alcanzan los objetivos propuestos por el sistema educativo¹³. En ese contexto, una herramienta para medir el logro de competencias de los estudiantes y formular planes de mejoramiento con base en los resultados obtenidos, es la realización de pruebas estandarizadas como SABER 11°, la cual se aplica a los estudiantes de último año de secundaria.

El Fondo Colombia la Mejor Educada en 2025, estableció como meta de calidad un porcentaje mayor a 45% de estudiantes con un puntaje superior a 310 en estas pruebas. Teniendo en cuenta lo anterior, la figura 9 muestra la proporción de estudiantes que obtuvieron un puntaje igual o superior a este valor de referencia entre 2015 y 2020.

Figura 9. Porcentaje de estudiantes que logran un puntaje de 310 o más en las pruebas Saber 11 según sector. Años 2015 - 2020



Fuente(s): Elaboración propia a partir de datos de ICFES, 2020.

Discriminando según el sector al que pertenezca la institución educativa (oficial o no oficial), se observa que, durante el periodo analizado, de manera persistente, un mayor porcentaje de estudiantes de 11º del sector privado alcanza dicho puntaje. Sin embargo, en el caso de Bucaramanga, la ciudad con mejor desempeño entre las cuatro que componen el AMB, la diferencia entre estos dos sectores pasó de 10 puntos porcentuales en el año 2016, a 18 p.p. en 2020, explicado básicamente por la desmejora en el sector oficial durante el periodo de pandemia (ICFES, 2020).

13 Los objetivos del sistema educativo incluyen aprendizajes útiles para la vida y para la sociedad. Éstos se consagran en la Ley General de Educación (MEN, 2002) y se refieren a desarrollar competencias básicas para que las personas puedan: i) Comprender lo que leen, expresarse en forma oral y escrita, calcular y resolver problemas (competencias básicas); ii) Convivir con otros, trabajar y decidir en grupo (competencias interpersonales); iii) Actuar con responsabilidad, integridad y autocontrol y desarrollar la autoestima (cualidades personales).

En Floridablanca la brecha pasó de 28 p.p. en el año 2016 a 27 p.p. en 2020, es decir, no hubo cambios significativos en este valor, porque los dos sectores desmejoraron un poco su desempeño a lo largo de estos años. Por su parte, Girón registra los desempeños más bajos en ambos sectores. Además, aumentó las diferencias entre el sector oficial y no oficial, pasando de 7 p.p. en el año 2016 a 12 p.p. en el año 2020, dado por una mejora en el sector no oficial y desmejora en el sector no oficial. En Piedecuesta también se incrementó la brecha entre el sector público y privado, pasando de 16 a 19 puntos porcentuales al comparar estos dos años.

Ahora bien, al analizar el desempeño en las pruebas al interior del sector oficial según la zona de ubicación de los colegios, se observó que en Bucaramanga es donde se presentan las diferencias más grandes entre uno y otro, desfavoreciendo al sector rural. Si bien Floridablanca había avanzado de manera importante en la reducción de dichas brechas, e incluso en el año 2018 un mayor porcentaje de estudiantes de la zona rural logró un puntaje de 310, en los dos años siguientes se acentuó la brecha, hasta llegar a 7 p.p. en 2020. Girón tiene un desempeño similar en las zonas rural y urbana, mientras que, en Piedecuesta, durante el periodo se mantiene la brecha entre 15 y 11 p.p.

Al discriminar los datos del sector oficial, esta vez por género, para determinar si existen diferencias en los desempeños dependiendo de si es hombre o mujer, se evidencia que, en el sector público, en todos los años y en los cuatro municipios, un mayor porcentaje de hombres alcanza la meta de un puntaje de 310 en las pruebas SABER 11, comparado con las mujeres.

También se quiso explorar si a través de los datos se podía corroborar que el mismo fenómeno de brechas existentes en los desempeños a partir de la condición género sucedía en el sector privado. Se encontró que no hay diferencias significativas en los desempeños entre los hombres y las mujeres en este sector.

Sobre la continuidad de los estudiantes de educación básica y media en el sistema educativo, el DANE, a través de la Encuesta Pulso Social, indagó sobre este tema. Según esta encuesta, un 4% de los estudiantes de Bucaramanga y su área metropolitana no continuó con sus estudios en el 2020, mientras que un 9% no asistían o realizaban actividades educativas o de aprendizaje (DANE, 2020c). Se asume que estos últimos no se habían matriculado durante el 2020 por razones que la Encuesta no explora. Estas cifras son muy similares al promedio de las 23 ciudades.

En número, de acuerdo con esta fuente, durante el trimestre móvil que va de octubre a diciembre del año 2020, se trató de 8.974 hogares en el AMB, en donde por lo menos un niño, niña o adolescente dejó de asistir a clases y otros 25.790 hogares en donde había niños, que antes de la pandemia ya estaban por fuera del sistema escolar. Respecto a los que no continuaron con sus actividades educativas, un 46% informó que la razón principal de no continuidad fue el no poder pagar los costos educativos por la reducción de ingresos económicos debido a la emergencia COVID-19, otro 31% porque el niño, niña o adolescente necesitaba trabajar para apoyar la economía del hogar, 17% debido a que si bien la institución educativa ofrecía clases virtuales, el hogar no cuenta con internet y un 6% porque la institución educativa estaba cerrada por el COVID-19 y no hubo clases virtuales (DANE, 2020c).

4.6. Efectos en Penetración de Internet

Según Fazio *et al.*, si bien América Latina y el Caribe han enfrentado numerosas crisis, la naturaleza de la crisis generada por la pandemia, es distinta y sus efectos serán más duraderos, ya que se han acelerado los cambios en la forma de consumir y producir bienes. De manera que diversas ocupaciones cambiaron radicalmente y otras incluso desaparecerían (Fazio *et al.*, 2020).

Durante el confinamiento, una parte de la fuerza laboral pudo mantener su empleo gracias a la tecnología, que permitió utilizar mecanismos como el teletrabajo, la capacitación a distancia y la utilización de plataformas digitales bajo demanda (Fazio *et al.*, 2020). En este contexto, los expertos consideran que la tecnología puede ser una alternativa viable para facilitar la recuperación de los empleos perdidos.

Sobre el acceso a internet, pese a que en Colombia el número de dispositivos móviles de telefonía celular supera la cantidad de población, el acceso a internet a través de este medio tiene un uso limitado y por ello se requiere ampliar el acceso a la banda ancha.

En este contexto. Bucaramanga y Floridablanca son los dos municipios del AMB que registran valores más altos en el Índice de Penetración de Internet, que expresa el número de accesos fijos a internet (Internet de banda ancha) por cada 100 habitantes. No obstante, frente a los requerimientos que han implicado el trabajo y el estudio en casa, los incrementos que se registraron en el año 2020 con respecto al 2019 no son tan ostensibles, pues no superan el punto porcentual. Así mismo, con excepción de Piedecuesta, en los demás municipios se observó una clara desaceleración de la tendencia ascendente que venía registrando este indicador en el periodo 2015 a 2018 (MinTic, 2020a; 2020b).

4.7. Efectos en Seguridad y Convivencia

A continuación, se abordará la percepción de la población del AMB frente a temas de seguridad y convivencia en base a los resultados de la encuesta Pulso Social realizada por el DANE (2021b). Entre los resultados se encuentra que la percepción de inseguridad al caminar de noche por un barrio del AMB se incrementó entre septiembre

de 2020 y enero de 2021. El incremento fue gradual pero constante, de manera que las personas que se sienten inseguros o muy inseguros pasaron de ser el 39% a 57%. Durante ese mismo periodo, el porcentaje de población que se siente seguro o muy seguro disminuyó, consecuente con el resultado anterior. De modo que esta cifra pasó de 30% a 20%. También se registró una disminución en la población que no sale de noche, pasando de 31% al inicio de la pandemia a 23% actualmente. Un factor que pudo influir en estos cambios percibidos en la percepción de seguridad es el paquete de medidas restrictivas de los horarios de movilización y otros.

De otra parte, las lesiones no fatales contemplan diversos tipos de violencia, entre las que se incluyen violencia intrafamiliar¹⁴, violencia interpersonal¹⁵, violencia sexual¹⁶ y lesiones por accidentes de tránsito, los cuales se analizan a continuación.

Teniendo al año 2015 como referencia, cuando la tasa de violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes fue igual a 204 en el AMB, de acuerdo con el reporte de Medicina Legal, se puede decir que el fenómeno de la violencia intrafamiliar se ha ido desescalando a través los años, teniendo en cuenta datos preliminares del año 2020. Así, en Bucaramanga y con respecto al año inmediatamente anterior, se registraron disminuciones de la tasa iguales a 33%, 33% en Floridablanca, 36% en Girón y 52% en Piedecuesta. Es difícil determinar si esta disminución en las estadísticas se debió a una reducción del fenómeno de la violencia al interior de los hogares o a una mayor dificultad de las víctimas para denunciar estos hechos, frente a las medidas restrictivas a la movilidad tomadas por el gobierno durante la pandemia.

En cuanto a la violencia interpersonal, los ODS 2030 fijan como valor referente para este indicador menos de 209 casos por cada 100.000 habitantes. En el contexto de la población total del AMB, durante los cuatro años anteriores a 2020, este valor referente ha sido sobrepasado. Con la información preliminar para el año 2020, Bucaramanga, con una tasa de 218 casos por cada 100.000 habitantes, es la única ciudad del AMB que aún mantiene un valor por encima de la meta.

Respecto a la violencia sexual, durante todos los años del comparativo, desde 2015 hasta 2020, la tasa de este delito en las ciudades de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta superó el valor referente de la media nacional de 52 eventos por cada 100.000 habitantes. La excepción fue la ciudad de Floridablanca, donde los índices de este delito se mantuvieron por debajo del valor señalado como meta. Durante el año 2020 se registraron disminuciones de la tasa de este delito en las cuatro ciudades, aunque Bucaramanga registró la tasa más alta, 30 eventos por cada 100.000 habitantes.

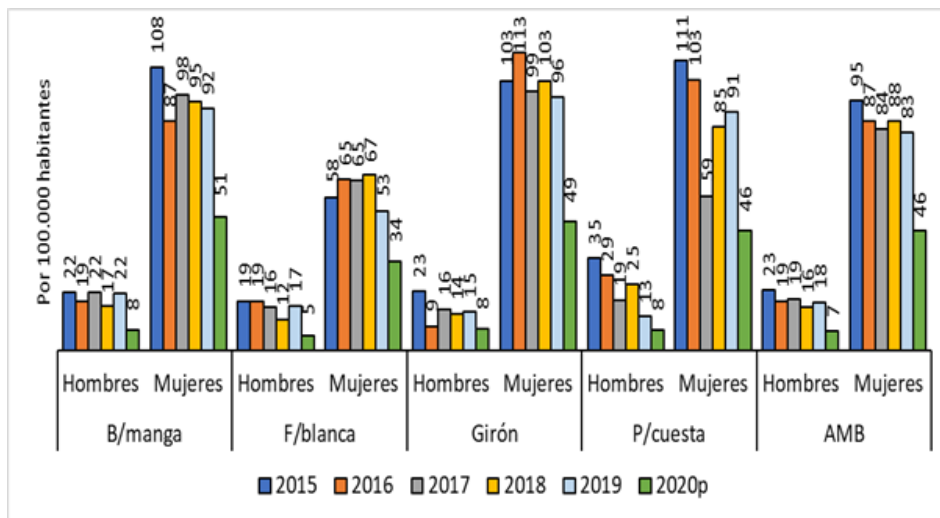
Existen grandes diferencias en las tasas de violencia sexual cuando se tiene en cuenta el sexo de la víctima. Si bien las mujeres son sujetos de este delito con mayor frecuencia, la población masculina tampoco escapa de este tipo de violencia, aunque en menor proporción. En el período 2015-2020 la tasa de violencia sexual contra las mujeres en el AMB superó el valor referente de la media nacional (52 eventos por cada 100.000 habitantes), llegando a duplicarla en el año 2015 en las ciudades de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta, según se observa en la figura 10.

14 La violencia intrafamiliar se asocia con aquella ejercida por miembros de una misma familia y generalmente dentro del hogar, originada por conflictos y otros problemas en el ámbito familiar y moldeada por patrones intergeneracionales.

15 De acuerdo con el Instituto de Medicina Legal, la violencia interpersonal se debe entender como el uso de la fuerza física entre individuos que no están relacionados, con la intención de causar lesiones sin llegar a producir la muerte (violencia no letal) y que ocurre generalmente fuera del hogar. Este tipo de violencia causa o tiene muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

16 Los delitos sexuales son un tipo de violencia que tiene a la población femenina como su principal víctima. Los delitos sexuales de manera general se enmarcan en tres tipologías: acceso carnal, acto y acoso sexuales, según la Ley 599 del año 2000.

Figura 10. Tasa de violencia sexual según sexo de la víctima



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2020 y DANE, 2020a.

Al observar la tasa de violencia sexual considerando el sexo de la víctima se encontró un incremento durante la pandemia. Así, En Bucaramanga, durante el año 2019 se registraron 4,18 casos de violencia sexual contra mujeres por cada 1 contra hombres y en el año 2020 esta proporción fue de 6,38 a 1.

Otro aspecto que se tiene en cuenta en el análisis de seguridad y convivencia ciudadana son las lesiones fatales, dentro de las que se encuentran los homicidios. Para el análisis de este indicador se toma como referente el valor establecido por la Organización Mundial de la Salud, de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. De acuerdo con los registros del Instituto Nacional de Medicina Legal, por ciudades integrantes del AMB, en Floridablanca y Piedecuesta se presentaron incrementos del 120% y 75% respectivamente, en la tasa de homicidios entre los años 2019 y 2020. En Bucaramanga y Girón se registraron disminuciones del -5,2% y -17,6% respectivamente.

Discriminando la tasa de homicidios por sexo, se evidenció que los hombres son las principales víctimas de este delito, tanto en cada ciudad del AMB como al considerar el indicador metropolitano, manifestándose un incremento en el valor de la tasa por cada 100.000 habitantes en los últimos años. Se observa que la tasa de mujeres víctimas de homicidio durante el año 2019 fue el 7,4% de la registrada para hombres, mientras que en el año 2020 ésta fue un 10,7% de la tasa para hombres, con un ligero incremento. Por su parte, en Bucaramanga la tasa de homicidios de mujeres durante 2019 fue el 7,9% de la tasa de homicidios de hombres, mientras que en 2020 fue el 12,1%, que representa un incremento de 4,1 p.p. (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2020).

La última variable que se analiza en la categoría de seguridad y convivencia son los hurtos, uno de los delitos de mayor impacto a nivel nacional. El Plan Nacional de Desarrollo establece como meta para el año 2022 disminuir la tasa de hurto a personas a menos de 485 casos por cada 100.000 habitantes. (DNP, 2018). A partir de las cifras preliminares de la Policía Nacional, se estima que la tasa de Colombia en el año 2020 fue de 404, lográndose así la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo. En el caso de los municipios del AMB, si bien la tasa descendió en las cuatro ciudades, Bucaramanga registró cifras muy por encima del promedio nacional y es la única en donde, a pesar de las medidas de aislamiento tomadas con ocasión de la pandemia, no se cumplió la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.

4.8. Efectos en el Comportamiento Migratorio

Desde el 2017 Colombia se ha sumado al grupo de países receptores de población migrante, producto de la crisis venezolana y Bucaramanga y su Área Metropolitana, como región de frontera extendida, ha sido una de las regiones de mayor acogida.

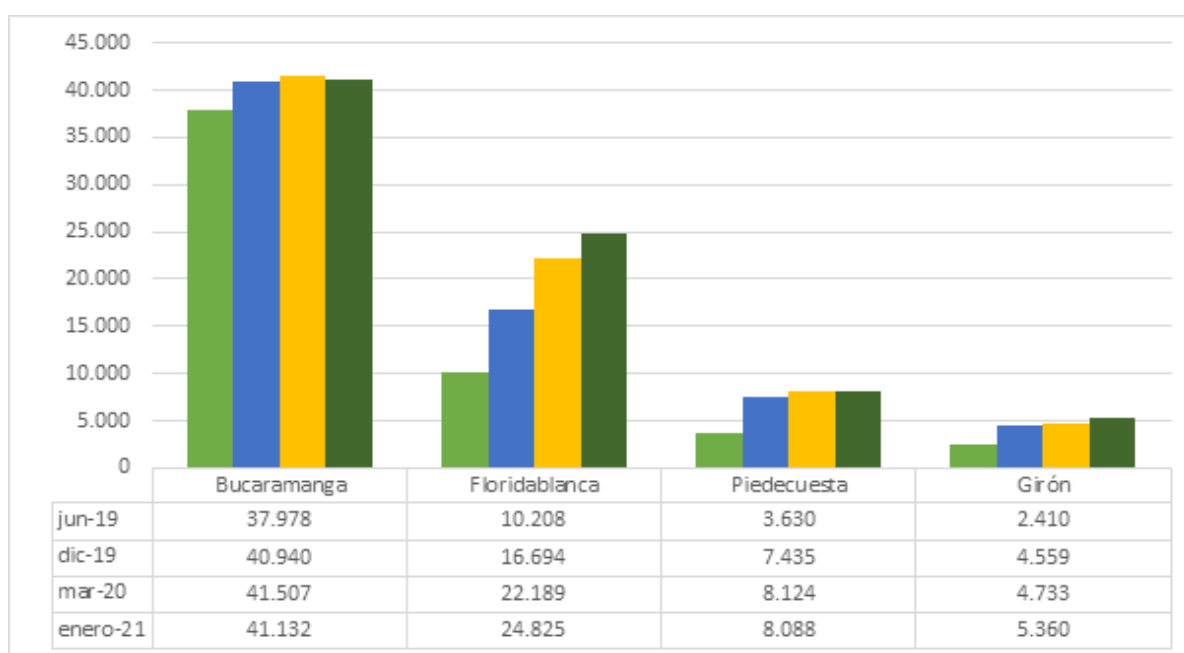
En este sentido, este apartado describe el comportamiento del flujo migratorio durante el periodo 2018-2021, de acuerdo con las cifras presentadas por Migración Colombia. Así mismo, se analizan las principales características de esta población, con base en los datos recopilados en la encuesta de caracterización de población migrante proveniente de Venezuela, la cual es realizada por el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB).

El departamento de Santander es el sexto departamento en el país con mayor concentración de población migrante procedente de Venezuela¹⁷, fenómeno que presentó un comportamiento creciente entre junio de 2019 y enero de 2021.

Para junio del 2019 Migración Colombia reportaba 69.159 migrantes venezolanos en el departamento (Migración Colombia, 2019a). En marzo del 2020, justo antes del inicio del periodo de confinamiento, la cifra había aumentado a 108.478 y para enero del 2021 se reportaban 113.208 migrantes, comportamiento inverso al evidenciado por Bogotá D.C o departamentos como Norte de Santander y la Guajira, que ocupan el puesto 1, 2 y 4 en concentración a nivel nacional.

Al analizar específicamente los municipios que conforman el AMB se observan comportamientos similares al del departamento. El municipio de Bucaramanga presenta la mayor concentración de migrantes venezolanos de los cuatro municipios que conforman el AMB. Para junio del 2019 el municipio de Bucaramanga albergaba a 37.978 migrantes venezolanos, lo que representaba el 54,9% de la concentración total del departamento y en marzo de 2020 concentraba el 38,3% de la totalidad, con 41.507 migrantes. A enero del 2021 se encontraban en Bucaramanga 41.132 migrantes venezolanos (ver figura 11), lo cual representa una leve disminución del 0,9% frente a marzo del 2020.

Figura 11. Distribución de la población migrante venezolana por ciudades del AMB, periodo 2019 -2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Migración Colombia, 2019a; 2019b; 2021.

Pese a que el porcentaje de concentración del total del departamento para el municipio de Bucaramanga ha venido disminuyendo, el número de migrantes en el municipio ha tenido un comportamiento creciente, esto debido a que otros municipios del AMB han incrementado su participación porcentual de acogidos durante el periodo, principalmente Floridablanca. Este municipio ha pasado de cobijar el 14,8% del total de la población migrante en el departamento, con 10.208 migrantes venezolanos en junio del 2019, al 20,5% en marzo del 2020 y 21,9% en enero del 2021, equivalente a 24.825 personas en este último periodo. Esto representa un incremento superior al 240% frente a junio de 2019.

Desde el 2018 el IEP de la UNAB viene realizando la encuesta de caracterización de población migrante proveniente de Venezuela en el AMB. En esta caracterización se identifican variables relevantes que permiten dimensionar el impacto que la pandemia pudo ocasionar en esta población y que aporta a los procesos productivos de la región de forma directa o indirecta.

Dentro de las principales características de esta población, se encuentra que para el 2021 la migración femenina presentó un crecimiento importante frente a los periodos anteriores, (Bonilla & Tobón, 2018; 2019) (Bonilla *et al.*, 2020; 2021).

17 La estimación de concentración de venezolanos es resultado del cruce de los registros administrativos del Sistema de Información de Registro de Extranjeros (SIRE), Permiso Especial de Permanencia (PEP), Entradas migratorias (Intención de hospedaje) y Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). La información registrada corresponde a lo manifestado voluntariamente por los venezolanos en los sistemas dispuestos y a la recolección generada de las verificaciones migratorias desarrolladas por Migración Colombia, teniendo en cuenta que la permanencia estimada de venezolanos en Colombia puede variar y que en el país existe la libre circulación en el territorio nacional.

En relación con la nacionalidad de la población migrante proveniente de Venezuela, en promedio, para el periodo observado, el 89% posee solo nacionalidad venezolana, el 9% posee doble nacionalidad (colombiana y venezolana), el 1,4% son colombianos retornados y el 1,7% se encuentra realizando trámites de nacionalidad colombiana.

En cuanto al documento que identifica y soporta la permanencia de esta población en Colombia, definiendo la población dentro del estatus de regular e irregulares, se observa que la población migrante que cuenta con al menos uno de los siguientes documentos: Permiso Especial de Permanencia (PEP), visa de trabajo, cédula de extranjería o cédula de ciudadanía colombiana, en promedio representaba cerca del 39% de la población muestral en el periodo 2018 – 2020. Esta situación tuvo un cambio significativo en el 2021, cuando la población que cuenta con el PEP aumentó en 63 p.p. frente a 2020.

Este comportamiento impacta de forma positiva esta población, ya que poseer un documento que regulariza su situación de permanencia le permite establecer un contrato laboral, pasando a ser población económicamente activa y disminuyendo su nivel de vulnerabilidad social y laboral.

En relación con el nivel de formación, la encuesta identifica que, en promedio, para el periodo observado, el 50% de la población migrante proveniente de Venezuela posee formación hasta bachillerato. En cuanto a la formación superior, en 2018 el 39% de los migrantes tenían formación técnica, universitaria o de posgrados. Este último porcentaje disminuyó en el 2019 (25%) y 2020 (20%). Esto significa que un porcentaje importante de la población migrante posee un nivel de formación que puede aportar mayor valor agregado a los procesos de producción de la región y la reactivación económica de la misma.

A nivel laboral, se resalta el significativo incremento de la población migrante proveniente de Venezuela que suscribió contratos de trabajo durante el período de confinamiento. En cifras, se observa que para el 2018 solo el 3% de esta población tenía un contrato laboral suscrito, porcentaje que para el 2021 aumentó a 19%, situación muy positiva pese a la difícil situación que aún se presenta en materia laboral.

En forma similar, la población migrante desempleada, pasó a ser el 22% en 2021, frente al 32% que había en 2018, gracias a la regularización de su estatus migratorio. Esto también se refleja en las cifras de los trabajadores independientes o informales, que presentaron una disminución de 37,6 p.p., pasando del 72,6% en marzo del 2020 al 35% en marzo de 2021. (Bonilla & Tobón, 2018; 2019) (Bonilla *et al.*, 2020; 2021)

No obstante, lo anterior, los resultados de la encuesta evidencian un deterioro en la generación de ingresos para el 2021 en esta población, frente al período de inicio de la pandemia. Así, a abril del 2020, cerca del 53% de esta población migrante que se encontraba en el AMB expresó que devengaba menos de COP 750.000 (aproximadamente \$ 206 USD a la TRM del 1 de marzo de 2021) al mes, mientras que, en marzo del 2021, cerca del 61% ganaba menos de COP 600.000 (COP) (aproximadamente \$ 165,55 USD a la TRM del 1 de marzo de 2021).

5. Conclusiones

La pandemia de COVID 19 y las medidas adoptadas para su contención generaron importantes efectos en materia laboral y el bienestar de la población de Bucaramanga y su área metropolitana. Dentro de estos efectos se destacan una caída de la ocupación de cerca de 8 p.p., con mayor impacto en las mujeres y la población joven. Un comportamiento similar tuvo la tasa de desempleo, que aumentó cerca de 10 p.p.

En cuanto a las actividades económicas, aquellas que acogían mayor número de personas ocupadas (industria manufacturera; comercio, hoteles y restaurantes; actividades artísticas y entretenimiento; actividades inmobiliarias; industria manufacturera y transporte) fueron las que presentaron los mayores porcentajes de disminución en la ocupación durante la pandemia.

En el AMB enfrenta de tiempo atrás una alta tasa de informalidad laboral y durante la pandemia, este valor fue superior al 50%, indicando que por lo menos la mitad de la población ocupada no contribuye a seguridad social y labora en condiciones precarias. La población femenina, que tiene una menor fuerza laboral en el mercado y que presenta la tasa de desempleo más alta, también es el segmento poblacional ocupado con mayor tasa de informalidad.

Pese al confinamiento, durante el 2020 se constituyó un número importante de nuevas empresas, especialmente microempresas, probablemente como alternativa para generar ingresos frente al aumento del desempleo. El sector comercio abarca el 54,4% de estas empresas constituidas, seguido por servicios 21,1% e industria 10,7%.

En relación a los efectos en el bienestar de la población, se evidenció que la pobreza venía aumentando en el AMB durante los años previos a la pandemia, de la mano de otros retos: en una gran parte de los hogares (entre el 33% y el 40%), la escolaridad promedio de sus integrantes mayores de 15 años, es menor a 9 años; en más del 75%, hay al menos un integrante que tiene trabajo informal y en 1 de cada 4 hogares existe una alta dependencia económica; esto es, 3 o más personas dependiendo de una sola persona que trabaja.

Así mismo, tanto la pobreza monetaria como la pobreza monetaria extrema, si bien eran de las más bajas del país, mostraban una tendencia ascendente desde el año 2016. Esta tendencia se agudizó de manera dramática con la pandemia ya que del año 2019 a 2020, la pobreza monetaria se incrementó en 14,7 puntos porcentuales,

pasando de 31,4% a 46,1% y la pobreza monetaria aumentó 3,5 veces, pasando de 4,6% a 16,4%. La desigualdad también venía en aumento en años recientes y la clase media disminuyó paulatinamente.

En cuanto al tema de salud, al comparar cómo enfrentaron los habitantes del AMB las medidas de aislamiento y las fuertes restricciones a la movilidad, con todas sus implicaciones en términos sociales y psicológicos, las cifras dan cuenta de una mayor resiliencia. Esto posiblemente se explica porque las familias poseían menores niveles de pobreza y más activos, lo cual permitió que un porcentaje menor al promedio de las 23 ciudades sufriera condiciones extremas de hambre.

La pandemia aumentó las brechas en los desempeños de las pruebas Saber 11 en los 4 municipios. Especialmente, se incrementaron las diferencias en los desempeños de los estudiantes de los colegios no oficiales y oficiales, a favor de los primeros. También dentro del mismo sector oficial, durante el periodo 2015 – 2020, el área urbana supera con una amplia diferencia al sector rural, reproduciéndose así, en el sector educativo, las condiciones de inequidad entre el campo y la ciudad.

Llama la atención las brechas entre niños y niñas dentro del sector educativo oficial a favor de los primeros. Si bien estas brechas durante el año 2020 tendieron a reducirse por una desmejora más acentuada en el desempeño de los niños, estas diferencias de género tan notorias no se presentan en el consolidado del sector no oficial, en ninguno de los cuatro municipios.

Bucaramanga y Floridablanca son los dos municipios del AMB que registran valores más altos en el índice de penetración de internet. No obstante, frente a los requerimientos que han implicado el trabajo y el estudio en casa, los incrementos que se registraron en el año 2020 con respecto al 2019 no son tan ostensibles, pues no superan el punto porcentual. Así mismo, con excepción de Piedecuesta, en los demás municipios se observa una clara desaceleración de la tendencia ascendente que venía registrando este indicador durante el periodo 2015 a 2018.

En seguridad y convivencia, las cifras tanto a nivel nacional como en el ámbito metropolitano muestran una importante reducción de las tasas de lesionados por diferentes tipos de violencia, así como una reducción importante en los hurtos. Pese a ello, la percepción de inseguridad entre los ciudadanos se deterioró.

Frente al comportamiento migratorio, la población proveniente de Venezuela que arribó al departamento, continuó en aumento, aún durante la pandemia. Los municipios del AMB acogen más del 70% de esta población. En el 2020 se observó un aumento significativo en la regularización de los migrantes, lo cual impactó positivamente su situación laboral, aunque se observó un deterioro en el ingreso a causa de la pandemia.

Teniendo en cuenta lo anterior, los municipios del AMB enfrentan grandes retos producto de la pandemia y como resultado de condiciones previas, los cuales pueden resumirse así:

- Disminución de los niveles de pobreza y desigualdad y fortalecimiento de la clase media.
- Creación de empleos formales y alternativas de generación de ingresos
- Inclusión de jóvenes, mujeres y migrantes en el mercado laboral.
- Fortalecimiento de las capacidades de las empresas jóvenes y las microempresas.
- Cierre de brechas en el desempeño educativo de estudiantes de colegios públicos y privados y de las zonas rurales versus las urbanas.
- Ampliación de la cobertura de internet de banda ancha.
- Reducción de la violencia interpersonal y sexual.

La crisis producida por la pandemia reveló y dejó algunas brechas a nivel social y económico que muestran claramente que ninguna solución puede ser tomada de manera aislada sin la inclusión de todos los actores del desarrollo. Por ello es necesario la construcción de políticas que respondan a las necesidades y expectativas de los actores sociales. Para ello, es fundamental mejorar la confianza y la articulación entre los distintos niveles político-administrativos, entre los diversos órganos e instituciones que cumplen funciones similares en los territorios, entre los distintos actores y sectores poblacionales, y entre los niveles territoriales.

Se hace necesario que los territorios se fortalezcan institucionalmente, que se gestionen cambios en los esquemas de participación en los asuntos públicos para que se incluyan los distintos actores en la agenda pública, con el fin de mejorar las posibilidades de respuesta a los retos que enfrenta cada territorio. Uno de los aspectos más relevantes para enfrentar los desafíos que plantea el mundo post-COVID, es la voluntad política, la necesidad de un liderazgo institucional, de un gobierno activo y propositivo que articule, coordine, genere los incentivos, regule y dinamice el desarrollo local, dada la enorme capacidad de convocatoria y de gestión que tiene el gobierno. Solo así se podrán aprovechar las inmensas capacidades que poseen los demás actores, que pueden y también deben aportar en el mejoramiento del bienestar en los territorios.

Referencias

- Azuara, O., Fazio, M. V., Hand, A., Keller, L., Rodríguez, C. & Silva-Porto, M. T. (2020). *El Futuro del Trabajo en América Latina y El Caribe. ¿Cómo Puede la Tecnología Facilitar la Recuperación del Empleo Tras el COVID-19?* BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0002647>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2016). *Guía Metodológica Iniciativa Ciudades Emergentes y Competitivas. Anexo indicadores*. (3ª. ed.).
- Banco Mundial (2020, 2 de diciembre). *Debido a la pandemia de COVID-19, 72 millones de niños más podrían verse afectados por la pobreza de aprendizajes*. [//bit.ly/3oxLWPW](https://bit.ly/3oxLWPW)
- Bonilla, M. E., & Tobón, M. (2018). *Caracterización de los venezolanos en el Área Metropolitana de Bucaramanga*.
- Bonilla, M. E., & Tobón, M. (2019). *Migrantes venezolanos en el Área Metropolitana de Bucaramanga*.
- Bonilla, M. E., Tobón, M., Botero, D., Sandoval, J., & Zambrano, E. (2020). *Características de los migrantes provenientes de Venezuela en el AMB*. <http://hdl.handle.net/20.500.12749/12354>.
- Bonilla, M. E., Pardo, M., Pérez, N., Botero, D., Sandoval, J., & Zambrano, E. (2021). *Migrantes provenientes de Venezuela en Bucaramanga*.
- Cámara de Comercio de Bucaramanga [CCB]. (2020). *Encuesta Ritmo Empresarial*. <https://bit.ly/3cxWRX4>
- Cámara de Comercio de Bucaramanga [CCB]. (2021). *Indicadores Económicos de Santander*. <https://www.camaradirecta.com/temas/indicadoresantander/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2020). *Los Efectos del COVID-19 en el Comercio Internacional y la Logística*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45877/1/S2000497_es.pdf
- Congreso de Colombia (2000). *Ley 599 de 2000*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388>
- Congreso de Colombia (2004). *Ley 905 de 2004*. Diario Oficial No. 45.628 de 2 de agosto de 2004.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020a). *Proyección poblacional 2018-2050*. <https://onx.la/45275>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020b). *Caracterización pobreza monetaria y resultados clases sociales 2020*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020c). *Encuesta Pulso Social*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021a). *Estadísticas por Temas*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021b). *Encuesta Pulso Social*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://onx.la/c6cad>
- Eureka Group y Cámara de Comercio de Bucaramanga [CCB]. (2020). *Primera encuesta de reactivación económica*. <https://n9.cl/fj1la>
- Fuente de Información Laboral de Colombia [FILCO]. (2020). *Cifras de mercado laboral*. Ministerio de Trabajo. <https://onx.la/43b61>
- Fuente de Información Laboral de Colombia [FILCO]. (2021). *Cifras de mercado laboral*. Ministerio de Trabajo. <https://onx.la/43b61>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación [ICFES]. (2020). *Base de datos - pruebas Saber 11*. <https://www.icfes.gov.co/investigadores-y-estudiantes-posgrado/acceso-a-bases-de-datos>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). *Boletines Estadísticos Mensuales*. <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/boletines-estadisticos-mensuales>
- Melo-Becerra (2021). Efecto de la pandemia sobre el sistema educativo: El caso de Colombia, *Borradores de Economía*, 1179. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10225/be_1179.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2002). *Evaluación censal de la calidad*. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85791_archivo_pdf.pdf
- Migración Colombia. (2019a). Total, de venezolanos en Colombia, corte a 30 de junio de 2019. *Infografías*. <https://onx.la/fac4e>
- Migración Colombia. (2019b). Total, de venezolanos en Colombia, corte a 31 de octubre de 2019. *Infografías*. <https://onx.la/3f0be>
- Migración Colombia. (2020). Total, de venezolanos en Colombia, corte a 30 de marzo de 2020. *Infografías*. <https://onx.la/eb13f>
- Migración Colombia. (2021). Distribución venezolanos en Colombia, corte 31 de enero de 2021. *Infografías*. <https://onx.la/b190d>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTic]. (2020a). *Boletín Trimestral del Sector*

- TIC. Cifras tercer trimestre de 2020.* <https://onx.la/5618d>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTic]. (2020b). Boletín Trimestral del Sector TIC. Cifras cuarto trimestre de 2020. <https://onx.la/8cac6>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2020). *Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC): Sectores y áreas de trabajo.* <https://onx.la/8c88b>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2021). Impacto de la pandemia COVID-19 en la salud mental de la población. *Boletín Desastres*, 131. <https://bit.ly/3cJ72rQ>
- SEN, Amartya. (1999). *Desarrollo y libertad.* (Rabasco y Toharia, Trad.). Editorial Planeta.
- World Bank Group (2015). *Competitive cities for Jobs and Growth. What, who and how.* <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23227>