

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO



**MEMORIA**  
**Mesa de Expertos Virtual**  
30 de abril de 2020

### ¿CÓMO RESPONDER A LA CRISIS ECONÓMICA EN TIEMPOS DE LA PANDEMIA?

El Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan, durante 2020, 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. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes de la agenda legislativa: (i) El Congreso en la emergencia sanitaria; (ii) Proyectos polémicos y (iii) Reformas pendientes.

Por esta razón, el pasado 30 de abril, entre las 08:00 y las 10:40 horas se llevó a cabo la primera Mesa de Expertos, en la que se analizó y debatió el tema ¿Cómo responder a la crisis económica en época de pandemia?

Esta actividad se desarrolló a través de una videconferencia, y contó con la participación de más de 60 personas, entre ellos, 9 congresistas, 2 concejales de la ciudad de Bogotá, miembros de la academia, líderes del sector empresarial y varios representantes de la sociedad civil.

Entre los participantes, estuvieron congresistas del Partido Alianza Verde, Centro Democrático, Partido Conservador, Cambio Radical, Representantes de ACOPI, la CEPAL, FASECOLDA, ProBogotá, Asojuegos, ANDI, AEGIS International, Ladrillera Santa Fe, Inverdies, Mejía&Asociados, Procalidad, Ciameril, Posse Herrera Ruiz, Universidad del Rosario, Universidad Santo Tomás, Universidad de la Sabana, entre otros.

En esta memoria se presenta un contexto sobre el tema objeto de la Mesa de Expertos, se recogen los aspectos centrales que fueron debatidos por los participantes, y posteriormente, se describen los principales problemas identificados y las reflexiones entorno a ellos. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones que han sido elaboradas por el ICP, como un aporte a la agenda pública con el fin de contribuir a superar la crisis económica.

#### **I. CONTEXTO.**

En menos de seis meses han confluído diversas crisis a nivel global que están provocando cambios abruptos en nuestra forma de vida y causando enormes perjuicios a millones de personas en todo el mundo.

Sumado a la pandemia de la SARS-CoV-2 (COVID-19), el mundo se enfrenta a varias crisis: petrolera, financiera y de deuda, y a los efectos de un shock de oferta y al mismo tiempo un shock

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

de demanda, resultantes de las medidas de aislamiento obligatorio y del cierre de fronteras de la gran mayoría de países que han restringido el comercio internacional.

Todo esto seguramente nos llevará a una gran depresión de la economía, con efectos devastadores, especialmente para los más vulnerables, lo que agravará la situación en materia de desempleo y pobreza.

La pandemia ha provocado una crisis sin precedentes en décadas recientes, llevando a la mayoría de los países a enfrentar principalmente dos desafíos: (i) diseñar respuestas de política pública e intervenciones desde los sistemas sanitarios y epidemiológicos para contener la propagación del virus, proteger la vida y la salud de las personas, imponiendo medidas como el distanciamiento social, y (ii) evitar al mismo tiempo que el aislamiento obligatorio impacte negativamente en economía, a causa de los cierres temporales a los que se ven obligados los sectores productivos.

Para atender la emergencia sanitaria, los países han tenido que hacer inversiones que en muchos casos no estaban planificadas, con el fin desarrollar las capacidades humanas y técnicas para fortalecer los sistemas de salud, adquirir pruebas epidemiológicas, así como de insumos de bioseguridad y de equipamiento médico, para garantizar que las redes hospitalarias no colapsen por la cantidad de pacientes contagiados que requieren ser atendidos en Unidades de Cuidados Intensivos con respiradores artificiales.

Colombia ha sido reconocido por el buen manejo de la crisis, sin embargo, se enfrenta a la posibilidad de poner en riesgo el crecimiento de los últimos 20 años.

Antes de la pandemia, el país venía en un proceso de recuperación económica, pasando de un crecimiento del PIB del 1,4 % en 2017 a un 3,3 % en 2019, y para el 2020 se proyectaba un crecimiento del 3,6 %. Una recuperación que obedecía a las ventajas de contar con una economía de mercado, con muchos aspectos por mejorar, pero que ha permitido pasar de un ingreso per cápita de \$251 USD en 1960 a uno de \$6.600 USD en 2018.

A comienzos del siglo XXI, la población colombiana por debajo de la línea de pobreza monetaria equivalía a casi la mitad: 49,7 %. Para el año 2018, esta proporción se redujo al 27 %, lo que constituía un avance social significativo.

De acuerdo con la información suministrada por el DANE, en el primer trimestre del 2020 el producto interno bruto (PIB) tuvo apenas un crecimiento del 1,1 %, frente a un avance en el mismo período del año 2019 del 2,9 %. Las proyecciones de crecimiento para el primer trimestre del 2020 eran cercanas al 4 %, pero a causa de los efectos del COVID-19 y de la crisis económica, se redujo el crecimiento en aproximadamente un 73 %.

Todo parece indicar que economía la colombiana se contraerá: según el Fondo Monetario Internacional en un -2.4 % y de acuerdo con el Banco Mundial un -2.0 %. De acuerdo con Fedesarrollo, “la economía colombiana se contraería en un rango entre -2,7 % y -7,9 % en 2020”.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

A pesar de estos esfuerzos del Gobierno Nacional para hacer transferencias monetarias a los más necesitados y de tratar de apoyar con medidas fiscales y tributarias al sector productivo, el DNP estima que más de 15 millones de trabajadores se verán afectados, de los cuales 9.5 millones son informales. Además, se proyecta que la tasa de pobreza aumentará 9.2 p.p., es decir 4.5 millones de personas. Según estas estimaciones, más de 3.7 millones de personas van a experimentar una degradación del nivel de ingreso, llevando a muchas personas a vivir en niveles de pobreza extrema.

De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de 2019, la Población Económicamente Activa (ocupados registrados) del país fue de aproximadamente 22.3 millones de personas, de las cuales un poco más de 9 millones pertenecen a sectores vulnerables<sup>1</sup>. De estos últimos, aproximadamente 6.8 millones (cerca del 75 %), están vinculados a MiPymes o se encuentran en el sector informal. En el caso de Bogotá, la informalidad es aproximadamente del 40 %, tratándose de personas que no pueden acceder a ingresos para su subsistencia a causa del aislamiento obligatorio.

De acuerdo al Observatorio de Coyuntura Económica y Social del Cede de la Universidad de los Andes<sup>2</sup>, 7,3 millones de personas que en 2019 se encontraban dentro del grupo de los vulnerables o de la clase media, volverían a estar por debajo de la línea de pobreza.

El DNP estima que más de 15 millones de trabajadores se quedarán sin trabajo, de los cuales 9.5 millones son informales. Según información del DANE, en marzo de 2020 hubo una reducción estadísticamente significativa de la población ocupada de 1.583.000 personas. La población inactiva creció en 1.792.000 personas y la tasa de desempleo en el total nacional fue 12,6 % y en 13 ciudades y en las áreas metropolitanas fue 13,4 %. Según Fedesarrollo se proyecta que la tasa de desempleo para el 2020 fluctuará entre el 16,3 % y 20,5 %.

La destrucción del empleo, las afectaciones a la economía y el empobrecimiento de la población, con todos los efectos sobre la salud, la vida y la estabilidad de la sociedad, son evidentes.

---

<sup>1</sup> “De los 22.3 millones de ocupados registrados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE en 2019, un poco más de nueve millones estaban en los sectores más vulnerables. Sus ingresos mensuales llegaban a casi ocho billones de pesos, algo así como el 10% del PIB mensual promedio (Figura 2). Eso también significa que, en un escenario de parálisis de esos sectores, cada mes se perdería al menos el 10% del PIB del mes comparado con el escenario del año anterior (“al menos” porque lo que esos sectores pagan por su talento humano es sólo una parte del total de lo que generan)”. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Nota Macroeconómica No. 11. La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID-19. 1 de abril de 2020.

<sup>2</sup> Observatorio de Coyuntura Económica y Social Universidad de los Andes, Facultad de Economía. El empleo y los cierres por COVID19. Disponible en: [https://economia.uniandes.edu.co/images/archivos/pdfs/CEDE/Observatoriocoyuntura/El\\_empleo\\_y\\_los\\_cierres\\_por\\_COVID19.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/images/archivos/pdfs/CEDE/Observatoriocoyuntura/El_empleo_y_los_cierres_por_COVID19.pdf).

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

A nivel nacional, de acuerdo con la Encuesta sobre el impacto de la COVID-19 en las empresas colombianas de CONFECÁMARAS, indistinto del sector, más del 90 % de las empresas se verán afectadas negativamente por la pandemia y el 82 % sólo puede subsistir entre 1 y 2 meses con sus recursos para mantener los puestos de trabajo.

Según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, de las 504.985 empresas registradas en la ciudad, el 89 % son microempresas, el 8 % pequeñas, el 2 % medianas y el 1% grandes. El 37 % de las empresas ha tenido que cesar actividad, el 15 % acudir a créditos y el 12 % optar por un cambio de modelo de negocio. El 60 % de los empresarios considera que en los próximos 3 meses la planta de personal disminuirá.

Los paquetes de ayudas gubernamentales tienen un costo para el país en el mediano plazo. Además de tener que reasignar el Presupuesto General de la Nación, acudir a instrumentos de deuda pública, el Comité de Regla Fiscal aumentó la meta de déficit fiscal para 2020 a 6.1 % del PIB (la meta anunciada el 16 de abril era 4.9 % y la meta pre-Covid de 2.2 %).

Internamente esto tendrá consecuencias como la inflación, que generará pérdida del poder adquisitivo en los hogares colombianos, y a nivel internacional se pondrá en riesgo el estatus de grado de inversión dentro de los próximos 12 a 18 meses, con al menos una de las tres principales agencias de calificación de riesgo. Por otra parte, de acuerdo al Banco Mundial, uno de los principales desafíos es el de evitar que se agudice la crisis financiera ante la salida masiva de capitales, por las medidas restrictivas e intervencionistas que los gobiernos de la región puedan tomar para enfrentar la pandemia.

La proyección de las cifras económicas se traduce en impactos sobre el ingreso de todos colombianos. Un golpe mayor recibe un número importante de familias ubicadas en las familias de ingresos medios y bajos. Por esta razón, resulta urgente adoptar medidas para responder a la crisis económica mientras se responde a la crisis sanitaria causada por la COVID-19.

## II. REFLEXIONES Y PROBLEMAS IDENTIFICADOS

### 1. Introducción.

Los participantes coincidieron en que el Gobierno Nacional ha actuado adecuadamente para enfrentar esta primera etapa de la pandemia, protegiendo la salud y la vida de los colombianos. Sin embargo, deberá ser mucho más creativo para enfrentar con éxito la segunda etapa, en la que se deberá impulsar la reactivación económica, mientras se profundizan las medidas sanitarias y de bioseguridad para permitir que diversos sectores de la economía puedan retornar a sus actividades productivas.

Hubo consenso sobre la importancia de proteger el tejido empresarial, garantizar el acceso al crédito por parte de las PYMES que, en la actual coyuntura, necesitan recursos para financiar el gasto fijo, así como diseñar mecanismos para brindarles asistencia económica para el pago de las

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

nóminas y de los parafiscales mientras logran reactivarse, con el condicionante de mantener los puestos de trabajo.

Se destacó la necesidad de permitir que las empresas puedan emitir bonos para su negociación en el mercado primario, así como permitir mayor competencia dentro del sector bancario para facilitar la inclusión financiera de la población más vulnerable mediante las Fintech.

Frente a la creciente informalidad laboral y empresarial se consideró urgente reactivar los microcréditos para los sectores con menos posibilidades de acceder a líneas de crédito ordinario, así como simplificar trámites para facilitar el registro de nuevas empresas y de aliviar la carga tributaria de las mismas.

De igual forma, se resaltó la importancia de fortalecer la red de protección social para los desempleados a causa de la crisis. También, se reconoció la necesidad de focalizar las ayudas y evaluar los mecanismos de asignación de las transferencias monetarias y de la entrega de bienes de primera necesidad, con miras a eliminar las intermediaciones y los presuntos actos de corrupción.

La coyuntura plantea la urgente necesidad de tramitar iniciativas legislativas e impulsar reformas normativas para:

- Hacer el gasto público más eficiente y transparente.
- Liberalizar el mercado laboral, permitiendo esquemas de contratación más flexibles.
- Permitir la entrada al mercado financiero de nuevos actores, especialmente de las FINTECH.
- Adoptar las reformas pendientes que contribuyan a fortalecer la agroindustria para asegurar la disponibilidad de alimentos, los encadenamientos productivos a las cadenas globales de valor, así como para atraer inversión y generar fuentes de empleo e ingresos.
- Incentivar la transformación digital de diversos sectores, especialmente el educativo.

### **2. Acceso al crédito y liquidez para las empresas.**

De acuerdo con el DNP se han dispuesto 12 billones de pesos dirigidos a apoyar a las Mipyme, otorgando garantías hasta del 90 %. Sin embargo, es preocupante la drástica disminución en el otorgamiento de microcréditos. De acuerdo con la información de la Superintendencia Financiera, se pasó de una participación de este rubro del monto de total de los créditos del 1,6 % en febrero de 2020 a 0,1 % en abril del mismo año. Para la tercera semana de febrero y abril de 2020 se registra una caída del microcrédito, pasando de 140 mil millones de pesos a menos de 20 mil millones de pesos respectivamente.

El panorama es desalentador, empresas que hasta hace poco eran viables, ahora se enfrentan a un proceso de liquidación. Si los recursos no se le inyectan al tejido empresarial, especialmente a las MiPymes, se destruirá el empleo y las fuentes de ingreso de millones de colombianos.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

El sector financiero hoy no tiene apetito al riesgo, a pesar de que el Fondo Nacional de Garantías les está dando garantías hasta el 90 % y que el Banco de la República les está dando liquidez y disminuyendo las tasas de interés.

Varios participantes coincidieron en la importancia de implementar programas de subsidio a la nómina<sup>3</sup> como una forma de proteger el tejido empresarial y al mismo tiempo los puestos de trabajo, diseñando medidas complementarias para los sectores que van a entrar tarde a la economía como los del sector de los hoteles, restaurantes y cafeterías (HORECA), espectáculos, aerolíneas, entre otros. De igual forma, se señaló la importancia de replantear el esquema de aportes parafiscales, para otorgar alivios a las empresas.

Se deben aprovechar las oportunidades del mercado de capitales y el FINTECH, considerando que esto permitirá diseñar soluciones al problema que enfrentan distintos sectores respecto a las garantías y el crédito de redescuento, los cuales constituyen medidas ordinarias que no son suficientes en la actual coyuntura.

Por esta razón, se debe profundizar el FINTECH para que llegue donde no lo hace el microcrédito del sector bancario tradicional, permitiendo mayor competencia dentro del sector financiero para facilitar la bancarización de la población más vulnerable. De igual forma, se considera necesario adoptar mecanismos para facilitar la capitalización de las empresas mediante la emisión de acciones y bonos en un proceso simplificado y digital. Así, la crisis se financia con ahorro privado, y no con deuda pública o emisión monetaria.

Para varios congresistas es urgente buscar soluciones en cuanto al acceso al crédito, por lo que afirmaron que solicitaran al Gobierno Nacional expida una reglamentación para que Bancoldex pueda prestar directamente.

Las medidas para garantizar el acceso al crédito y la liquidez deben acompañarse de reducciones de impuestos y la generación de alivios en cuanto al pago de IVA e Impuesto a la Renta, dentro de una política de clara responsabilidad fiscal, lo que contribuirá a disminuir los costos de contratación de los factores de producción. Esto debe ayudar a generar las condiciones para superar la informalidad laboral y la informalidad empresarial.

Además, se consideró necesario adelantar las medidas para asegurar el pago a plazos justos, para que las MiPymes puedan tener liquidez y sostenibilidad, ya que muchas de estas no están teniendo acceso al crédito. Hay que diseñar líneas de crédito a las grandes empresas para que paguen en plazos entre 30 y 60 días a las MiPymes, con lo que se protege al mismo tiempo la sostenibilidad de las cadenas de suministro.

---

<sup>3</sup> Mediante el Decreto 639 del 08 de mayo de 2020 el Gobierno Nacional dispuso un mecanismo de subsidio a la nómina el equivalente al 40 % de un salario mínimo de la nómina de las empresas para proteger el empleo y el flujo de caja de estas, siempre y cuando, hayan tenido una reducción del 20 % en su facturación. El subsidio tendrá un costo aproximado de \$2 billones mensuales, es decir, cerca de \$6 billones para los tres meses que regirá la medida.



## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Resulta importante encontrar mecanismos para generar confianza sobre los créditos, que el sector financiero tenga la certeza que no van a perder las garantías. Donde el riesgo lo asume el Estado, se debe bajar el costo de intermediación financiera, para garantizar que los recursos lleguen a quienes más lo necesitan.

Para algunos participantes, el Estado debe definir la carta de navegación financiera, y establecer modelos estándar de riesgo operacional que faciliten el acceso al crédito.

Desde otra perspectiva, se reconoce que en el país existen bloqueos regulatorios que afectan la inclusión financiera y limitan la competencia del sector bancario. Las herramientas de Big Data e Inteligencia Artificial en temas financieros permiten perfilar al pequeño y mediano productor y facilitarle el acceso al crédito y a los servicios bancarios. Pero estas herramientas han sido bloqueadas por el poder de los bancos para monopolizar el mercado a través de marcos legales y de los medios de comunicación.

### **3. Divergencia en los modelos de respuesta gubernamental.**

Entorno al debate sobre cómo responder a la crisis, se hizo evidente que existen dos marcadas tendencias, una que aboga por un Estado robusto e intervencionista, y otra que, apuesta por un Estado eficiente y transparente, un gobierno limitado y con elevados niveles de libertad económica para generar condiciones favorables a la función empresarial, la innovación y el emprendimiento.

Frente a la primera tendencia, se plantea la adopción de políticas proteccionistas para un nuevo intento de industrialización por sustitución de importaciones, con el fin de solucionar lo que denominaron el proceso de desindustrialización del país en los últimos años. Se considera que una alternativa de respuesta a la crisis consiste implementación de medidas contra cíclicas a través de gasto público, emisión monetaria, control de precios y deuda pública, acudiendo de ser necesario a créditos internacionales. También se propugna por más impuestos mediante una nueva reforma tributaria para gravar los altos ingresos y los bienes de capital, y la adopción de medidas que solucionen la falta de progresividad en los impuestos.

De igual forma, quienes se identifican con esta tendencia, señalan que en la actual coyuntura es necesario universalizar el empleo mediante generación de puestos de trabajo desde el Estado. Además, que es importante especializarse en sectores económicos más productivos y sustituir las importaciones de alimentos que anualmente llegan a las 14 millones de toneladas. Adicionalmente consideran fundamental reorientar desde el Estado la productividad de sectores necesarios para la fabricación de insumos médicos y de bioseguridad, así como de bienes de primera necesidad.

Afirman que frente a las actuales circunstancias resulta oportuno volver a las tesis keynesianas, que según ellos funcionaron en la Gran Depresión de 1929, promoviendo una mayor intervención del Estado en la economía. Consideran que el Estado debe adoptar medidas para avanzar hacia un

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

esquema de ingreso básico universal, apostando por posiciones económicas más heterodoxas y menos ortodoxas.

Por otra parte, quienes defienden la economía de libre mercado, consideran que para salir de la crisis económica es necesario avanzar hacia un Estado eficiente, reduciendo el tamaño del sector público, para evitar el gasto estatal y el endeudamiento, que representan un compromiso para el futuro del país, comprometiendo y limitando el desarrollo económico en el largo plazo.

También destacaron que resulta indispensable reconocer que el empleo público no genera riqueza ni valor agregado a la economía, por lo que se debe evaluar el gasto público por este concepto; invirtiendo en la transformación digital de las entidades del Estado, para simplificar trámites, generar transparencia y disminuir costos. Se señaló que, frente a una crisis financiera, las medidas ortodoxas han demostrado ser las más efectivas y responsables para la recuperación económica en el largo plazo.

De igual forma, destacan como una urgente necesidad la reducción significativa de la carga tributaria y de los costos estatales para la creación de empresas, así como la eliminación de trámites y la importancia de desregular aspectos que obstruyen la formalización y la generación de ingresos. Con este tipo de medidas se daría paso a una pronta reactivación de la economía nacional.

Además de insistir en la necesidad de defender el tejido empresarial, partiendo por medidas que permitan la reactivación económica especialmente de las MiPymes, como la respuesta más efectiva por parte del Estado ante la crisis económica, señalaron que en la actual coyuntura es necesario promover medidas liberales, basadas en las libertades económicas y la competitividad del sector productivo, generando un entorno institucional, normativo y tributario favorable a la función empresarial.

Por otra parte, se llamó la atención frente al peligro que representa la adopción de medidas de corte populista que afecten la economía, por lo que señalaron que es fundamental limitar las intervenciones del Estado, de forma tal, que se permita a los emprendedores y empresarios responder y adaptar al sector productivo al contexto actual y al escenario post-pandemia.

Finalmente, hicieron énfasis en la importancia de no adoptar medidas restrictivas al libre comercio o que atenten contra los principios constitucionales de la economía de mercado.

#### 4. Otras consideraciones.

Por otra parte, se consideró que el Gobierno Nacional tendrá que tomar decisiones difíciles, empezando por decretar otra Emergencia Económica<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional



## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Se llamó la atención sobre la situación de las IPS, a las que se les ha pedido que liberen las camas para recibir pacientes con la COVID-19, sin embargo, no están recibiendo los recursos suficientes y corren el riesgo de tener que acudir a procesos de liquidación; por lo que se señaló que es urgente priorizar el desembolso anticipado de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Además, se señaló como prioritario focalizar las ayudas y los programas de subsidios mediante transferencias monetarias, garantizando la transparencia en la utilización de esos recursos. Se insistió en la necesidad de que todos los entes de control se articulen para combatir la corrupción que se está presentando en distintas regiones del país con la compra de los alimentos y bienes de primera necesidad para los más vulnerables, así como para garantizar la efectividad y transparencia en el uso de los recursos destinados a fortalecer los sistemas de salud.

Complementariamente será fundamental adoptar medidas para incentivar y facilitar la transformación digital y la modernización tecnológica de los sectores productivos, así como adaptar los modelos de funcionamiento de las empresas y del sector público para el trabajo en casa y el teletrabajo, así como para la educación por medios virtuales.

Las respuestas que se diseñen deben ser integrales, tomando en consideración que sumado al problema del acceso al crédito se encuentran las condiciones de funcionamiento de las cadenas de distribución, que al no estar funcionando hacen que para muchas empresas el crédito no sea una prioridad.

Para otras empresas el problema será su entrada tardía a la economía, lo que las enfrentará al reto de la confianza de los consumidores<sup>5</sup> y los cambios en los hábitos de consumo.

Esta crisis también plantea otros problemas como el debilitamiento de la cartera hipotecaria, por lo que será importante adoptar medidas de subsidio a la tasa de interés para la compra de inmuebles, al tiempo que se reactiva el sector de la construcción.

De igual forma, se señaló que la parálisis de la economía plantea retos frente a la reducción de ingresos fiscales para las ciudades. En el caso de Bogotá, se proyectan reducciones por aproximadamente 9.5 billones de pesos.

De igual forma es importante repensar el tema de los subsidios. En ciertos sectores los trabajadores prefieren mantenerse en la informalidad para evitar que los saquen del SISBEN. Las

---

<sup>5</sup> En abril de 2020, el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) registró un balance de -41,3%, lo que representa una disminución de 17,5 puntos porcentuales (pps) frente al mes anterior. Este es el resultado más bajo del índice desde que se realiza su medición (noviembre de 2001). La disminución en la confianza de los consumidores frente al mes pasado obedeció principalmente a una caída de 33,2 pps en el Índice de Condiciones Económicas y en menor medida a una reducción de 7,0 pps en el Índice de Expectativas del Consumidor. Fedesarrollo. Encuesta de Opinión del Consumidor. Disponible en: <https://www.fedesarrollo.org.co/encuestas/consumidor-eoc>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

ayudas y los subsidios deben ser condicionados y permitir incentivos para que las personas sean autosuficientes y se formalicen.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Es fundamental superar el falso dilema de vida versus economía, y permitir que la función empresarial reactive el sector productivo, responda a la crisis económica, generando fuentes de ingreso y de empleo. Es imperativo que se considere que los costos económicos por la pandemia y las diversas crisis que enfrenta el país generan a su vez costos humanos. La vida y su sustento dependen de una economía abierta y funcionando.

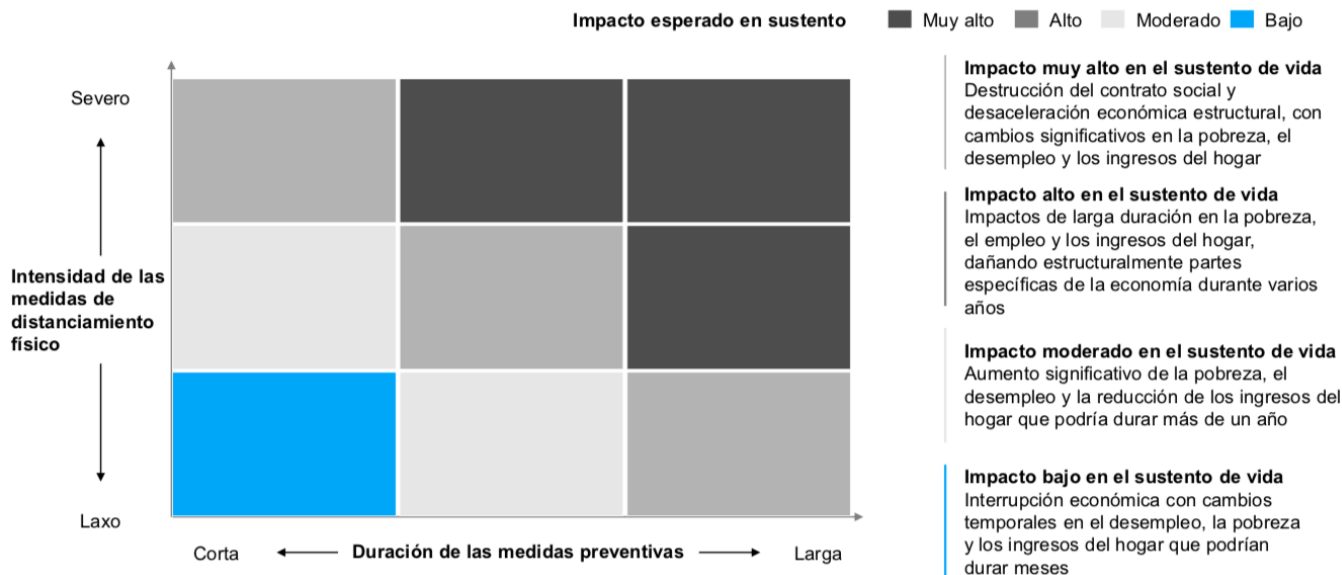
Si las medidas impactan drásticamente la economía, esto tendrá efectos directos en el bienestar y la calidad de vida de millones de colombianos, especialmente los más vulnerables. Su salud se pondrá en riesgo por la desnutrición y la malnutrición, que los hará vulnerables no sólo al virus de la COVID-19, sino a otras enfermedades. Esto generará presiones en el sistema de salud, y demandará mayores esfuerzos fiscales para tratar de mantener una red de protección social, que en todo caso siempre será insuficiente.

Además de generar otras consecuencias indeseadas como la violencia intrafamiliar, la deserción escolar, los desordenes públicos, y el aumento de la violencia y la criminalidad, así como la inestabilidad política y la pérdida de gobernabilidad.

Es urgente adoptar medidas para reabrir la economía, entendiendo que, si las medidas de confinamiento se mantienen, se ponen en riesgo millones de vida. Las decisiones y políticas gubernamentales deben tomarse sobre la base de datos e información, evaluando permanentemente el impacto de las medidas adoptadas. La economía del país no soportará medidas concentradas únicamente en el distanciamiento social, o en depender de la creación y distribución de una vacuna.

La duración de las medidas de aislamiento obligatorio o cuarentena genera impactos económicos que afectan el sustento de vida de millones de personas. Para visualizar el impacto esperado en el sustento a partir de la relación entre la intensidad de las medidas de distanciamiento físico y su duración, McKinsey & Company elaboró una matriz:

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO



Fuente: McKinsey & Company, Reapertura e impulso de la economía colombiana durante la crisis del Covid-19. Abril de 2020.

Aunque desde algunos sectores se pide un Estado que mediante el proteccionismo e intervencionismo responda a la pandemia, especialmente imponiendo medidas de confinamiento y tratando de satisfacer las necesidades económicas de la población mediante subsidios, al tiempo que toma el control de los sectores productivos para enfrentar la crisis económica, es importante considerar los impactos de largo plazo que este tipo de respuestas puede generar y los efectos de segundo y tercer orden que provocan los controles de la economía por parte del gobierno.

Es importante entender que las transferencias monetarias y las ayudas en especie no son suficientes para satisfacer a un sector de la población que no tiene una fuente de ingresos fija, y que necesita desarrollar actividades productivas para su subsistencia. El asistencialismo, los subsidios y las ayudas materiales son insostenibles y no resuelven los problemas económicos ni garantizan un ingreso digno para la población.

Es indispensable no causar distorsiones mediante medidas intervencionistas que afecten la información que requieren los agentes económicos para coordinar sus actividades en el mercado, adaptándose a las nuevas realidades económicas.

Por esta razón, resulta estratégico apoyar a los sectores productivos para evitar la pérdida de capital humano y de puestos de trabajo a causa de la crisis. Las medidas de alivio económico y de apoyo estatal deben orientarse a proteger el tejido empresarial y los sectores cuya recuperación será viable en el mediano plazo, sin depender de las ayudas gubernamentales.

Es importante adoptar medidas para facilitar y promover la inversión privada, como un dinamizador de la recuperación económica. Si llegara a ser necesario algún tipo de intervención,

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

esta se debe realizar evitando incurrir en la imposición de barreras al libre comercio y mucho menos en algún tipo de nacionalización de cualquier sector de la economía.

No hay que olvidar que una de las causas de la Gran Depresión fue la adopción de medidas restrictivas al libre comercio, mediante la imposición de aranceles aduaneros a los alimentos, olvidando que no se pueden cortar las importaciones sin simultáneamente afectar a las exportaciones.

El contexto es muy complejo para los empresarios, que tendrán que decidir si toman el riesgo de acceder a créditos ante un escenario de incertidumbre frente a una eventual prórroga adicional del aislamiento obligatorio, lo que haría inviables sus modelos de negocio y terminaría por romper las cadenas de suministro.

Es determinante proteger la liquidez y el flujo de crédito para que las empresas mantengan la nómina y otros compromisos. Debiendo diseñarse mecanismos para dotar de mayores características a estos créditos, incluyendo periodos de gracia o porcentajes de condonación. Todo ello, permitirá focalizar los subsidios a través de las MiPyme. Complementariamente, es necesario reconocer que las tasas de tributación son otra presión sobre el empleo y salarios, por lo que se vuelve importante profundizar los esfuerzos por reducir impuestos a las empresas y a las personas naturales.

Será importante que las medidas de alivios tributarios, parafiscales o financieros estén focalizadas en quienes enfrenten dificultades reales de incurrir en impagos o que pongan en riesgo los empleos e ingresos de miles de familias colombianas.

Dentro de los aspectos a ser incluidos en la agenda legislativa, es fundamental impulsar una reforma laboral, que facilite la función empresarial y la generación de empleo, lo ayudará a reactivar la economía y a reconstruir el tejido empresarial.

En materia de reducción de impuestos y frente a una posible Reforma Tributaria, antes de pensar en crear nuevos impuestos, es necesario hacer una revisión profunda de las exenciones tributarias, ya que en muchos casos hay sectores que han acumulado exenciones en las que ya no se justifican esta clase de beneficios tributarios.

Una tarea pendiente, que puede adelantarse ahora es la facilitación al acceso a servicios financieros del FINTECH; profundizarlas, además de ayudar a la inclusión financiera, se convierte en una medida para contener la propagación de contagios por el uso de dinero en efectivo, toda vez que estas tecnologías financieras han desarrollado medios de pagos digitales a través de la telefonía móvil. Sin embargo, se ven limitadas en los montos de las operaciones.

El gobierno debe permitir que mediante la libre iniciativa se desate la capacidad creativa de la población para suplementar los esfuerzos monetarios que está haciendo, ayudando a recuperar la economía y las fuentes de ingresos de los colombianos. Para que seamos exitosos en la nueva

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

economía post Covid, se tendrán que hacer esfuerzos colaborativos público-privados y no unilaterales de corte estatista.

Ante la complejidad de la actual crisis, las ventajas del libre comercio contribuyen a complementar las medidas sanitarias, pero para lograrlo es fundamental mantener el libre intercambio de suministros médicos y trabajar juntos para crear nuevos tratamientos y vacunas<sup>6</sup>, sin caer en restricciones al libre flujo de bienes, capitales y servicios mediante la imposición de aranceles.

Una reactivación exitosa de la economía estará marcada por la innovación, la transformación digital de los sectores tradicionales y por una reforma al sector rural para hacerlo más competitivo y productivo. Para esto requiere de garantizar los derechos de propiedad sobre la tierra, y reforzar los marcos normativos para proteger los derechos de propiedad intelectual<sup>7</sup>.

La propiedad intelectual es la columna vertebral de la innovación, el emprendimiento y el crecimiento económico. Garantizar la seguridad jurídica, en un Estado de derecho, atrae inversiones, genera incentivos y dinamiza el mercado.

Salvaguardar los derechos de propiedad genera condiciones favorables para los consumidores, quienes logran acceder a más y mejores productos, y por el otro lado impulsa las transferencias de conocimiento y tecnología para fortalecer el aparato productivo nacional. De la misma forma, los derechos de propiedad intelectual y las patentes son fundamentales para buscar soluciones a la pandemia.

La situación amerita hacer benchmarking con los países que adoptaron políticas y medidas para enfrentar la pandemia teniendo en cuenta que no podían afectar sus economías, muchos de los cuales, como Hong Kong, Singapur, Corea del Sur, Suecia, Alemania y Nueva Zelanda, hacen parte del los 5 primeros países del Índice de Libertad Económica, del Heritage Foundation<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Se requiere eliminar aranceles sobre suministros médicos y medicamentos; rechazar las prohibiciones sobre las exportaciones de equipos médicos; reducir la tramitología en aduanas; permitir el libre flujo transfronterizo de información sanitaria; mantener la transparencia en la recolección e intercambio de información epidemiológica; los países de alto ingreso pueden acelerar la aprobación de nuevos medicamentos y vacunas; los países de bajo y medio ingreso deben cooperar con otros países para acelerar la aprobación de medicamentos; apoyar la innovación, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Geneva Network. Declaración Conjunta sobre la Importancia de la Colaboración, la Apertura Comercial y la Innovación en la Lucha contra la COVID-19. Disponible en: <https://geneva-network.com/article/open-trade-covid-19/>

<sup>7</sup> Los derechos de propiedad intelectual “alientan a los innovadores a encontrar soluciones que sean competitivas, eficientes y demandadas. En 2019, el mundo vio soluciones novedosas, como alternativas de carne que usan un 87 % menos de agua y un 96 % menos de tierra, mientras producen un 89 % menos de emisiones de gases de efecto invernadero y un 92 % menos de contaminantes acuáticos. Las empresas intensivas en propiedad intelectual representan el 38% del PIB y 45,5 millones de empleos en los Estados Unidos, así como el 42% del PIB y 82 millones de empleos en la Unión Europea. Property Right Alliance. 2020 World IP Day Coalition Letter. Disponible en: <https://www.propertyrightsalliance.org/wp-content/uploads/2020-WIPO-Open-Letter-IP-Day-FINAL.pdf>

<sup>8</sup> HERITAGE FOUNDATION. 2020 Index of Economic Freedom. DISPONIBLE EN: <https://www.heritage.org/index/ranking?version=331>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Países que ya abrieron sus economías o nunca las cerraron totalmente; que entienden y por lo tanto valoran la economía de mercado como un medio para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

En estos países, donde la libertad económica se complementa con altos niveles de responsabilidad individual y donde sus gobiernos limitados y transparentes, han primado las medidas de autocuidado, y la intervención gubernamental se ha centrado en fortalecer las capacidades sanitarias, adoptando protocolos para permitir que las empresas sigan funcionando.

Por todo lo anterior, es imperativo abrir la economía, con las medidas de protección y bioseguridad necesarias, para facilitar que la función empresarial, la creatividad, la innovación y la cooperación de los agentes económicos, respondan a la crisis económica y al mismo tiempo se proteja el tejido social y empresarial, lo que evitará que se pierdan vidas y se ponga en riesgo la estabilidad política.

Las intervenciones gubernamentales deberán limitarse y enfocarse en invertir recursos y concentrar esfuerzos para aplicar pruebas epidemiológicas, dar seguimientos y hacer rastreos de posibles contagios, adquirir equipos de protección y adelantar campañas de prevención. En resumen, invertir en el desarrollo de capacidades del sistema de salud y no intervenir en la economía.

### IV. Bibliografía

1. DECRETO LEGISLATIVO 639 DE 2020 del 8 MAY 2020. Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20639%20DEL%208%20MAYO%20DE%202020.pdf>
2. DECRETO 637 DEL 6 DE MAYO DE 2020. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20637%20DEL%206%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>
3. COLOMBIA: BALANCE 2019 Y PERSPECTIVAS 2020. Disponible en: <http://www.andi.com.co/Uploads/ANDI%20-%20Balance%202019%20y%20Perspectivas%202020%20-%20VF.pdf>
4. BOLETÍN TÉCNICO POBREZA MONETARIA EN COLOMBIA. From [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Pobreza%20Monetaria%20y%20Multidimensional%20en%20Colombia%202010-2017.pdf>



## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

5. CONFECÁMARAS. ENCUESTA EMPRESARIAL DE IMPACTOS DEL COVID-19. 14 ABRIL 2020. Disponible en: <http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Encuesta%20Empresarial%20Cámaras%20de%20Comercio%20-%20Emergencia%20Covid-19.pdf>
6. BANCO MUNDIAL. Es necesaria una respuesta coherente en materia de políticas para superar la crisis del coronavirus en América Latina y el Caribe. 12.04.2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/12/coronavirus-crisis-latin-america-and-the-caribbean>
7. PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL, ABRIL DE 2020. Disponible en: <https://www.imf.org> › spanishFMI -- Página inicial del Fondo Monetario Internacional (FMI) en español.
8. FEDESARROLLO. COLOMBIA, ELE. A. |. (2020, APRIL 21). EN EL PEOR ESCENARIO ECONOMÍA COLOMBIANA SE CONTRAERÍA -7,9%: from <https://www.eleconomistaamerica.co/economia-eAm-colombia/noticias/10496095/04/20/En-el-peor-escenario-economia-colombiana-se-contraria-79-Fedesarrollo.html>
9. MCKINSEY & COMPANY. Reapertura e impulso de la economía colombiana durante la crisis del Covid-19. Abril de 2020.