



Center for  
Latin America

# PANDEMIA DEL COVID-19 EN COLOMBIA: PRESENTACIÓN DEL PANORAMA GENERAL Y MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Por María Fernanda Gallego Ortiz, Isabella Pimienta Abril,  
María Clara Escobar Peláez, y Carlos Augusto Chacón  
*Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga*

**INICP**  
DESDE 1987





## Contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. Introducción.....</b>                         | <b>4</b>  |
| <b>II. La pandemia en perspectiva: .....</b>        | <b>5</b>  |
| A. Balance de los efectos en materia de salud:..... | 6         |
| B. Un plan de vacunación exitoso.....               | 10        |
| C. Balance económico y social: .....                | 12        |
| <b>III. Conclusiones.....</b>                       | <b>17</b> |

## PRESENTACIÓN

---

El Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) es un centro de pensamiento de origen empresarial fundado en 1987 como una organización sin ánimo de lucro, apartidista, de carácter privado e independiente. Defiende y promueve las libertades civiles y económicas, el Estado de derecho, el gobierno limitado, la economía de mercado, los derechos de propiedad y los principios de la democracia liberal. Busca incidir en la formulación de políticas públicas y en el desarrollo normativo para promover y facilitar el emprendimiento y la función empresarial, como pilares del crecimiento económico y la movilidad social.

Comprometido con estos propósitos y en aras de aportar con evidencia, el Instituto, desde el inicio de la pandemia, ha participado activamente en los debates relacionados con la respuesta a la crisis y en la presentación de propuestas para la reactivación económica. Este documento, enmarcado en el Grant de Atlas Network para recopilación de las experiencias latinoamericanas frente a la crisis, recoge brevemente el panorama nacional en materia de salud y economía, y presenta algunas de las propuestas que, a lo largo de este año de trabajo, se han venido poniendo sobre la mesa en diferentes escenarios de discusión.

La pandemia afectó el tejido empresarial develando el frágil estado de la economía colombiana y las condiciones sociales del país. Por lo tanto, se hace un llamado a los tomadores de decisión, para que, además de atender los efectos inmediatos de la crisis, empiecen a evaluar a profundidad situacio-

nes estructurales que obstaculizan y/o profundizan los efectos negativos de esta. La actual coyuntura debe ser vista como lo que es, una oportunidad para mejorar el entorno institucional, reducir el papel del Estado y las restricciones que esto genera en todo espacio de nuestras vidas y, como resultado, incrementar la autonomía y disfrute de la libertad económica.

### **María Clara Escobar**

Directora Ejecutiva

Instituto de Ciencia Política

## I. INTRODUCCIÓN

---

El 2020 presentó un reto para todos los gobiernos a nivel mundial al enfrentarse a la contingencia por covid-19 y los efectos que esta produjo en el factor económico y social. En términos agregados, en materia de salud se reportaron más de 522 millones de casos<sup>1</sup> positivos de covid-19 y, hasta la fecha, más de 6 millones de muertes a causa del virus; en materia económica, para finales del año 2020, la deuda global alcanzó 226 billones de dólares, aumentando 28 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 256% del PIB mundial en 2020, según la Base de Datos de la Deuda Mundial del FMI<sup>2</sup>. A esto último se suma el alza de la inflación a nivel mundial, cuyo aumento se relaciona con el covid, pero

---

1 Al 17 de mayo de 2022 se registraban 522.731.989 personas. Fuente: Statista (2022). Número acumulado de casos de coronavirus en el mundo desde el 24 de enero de 2020 hasta el 17 de mayo de 2022. <https://es.statista.com/estadisticas/1104227/numero-acumulado-de-casos-de-coronavirus-covid-19-en-el-mundo-enero-marzo/>

2 IMF (Diciembre 15, 2021). Global Debt Reaches a Record \$226 Trillion <https://blogs.imf.org/2021/12/15/global-debt-reaches-a-record-226-trillion/#>

se ve afectada también por factores adicionales como lo es la actual guerra entre Rusia y Ucrania. De acuerdo con los datos del Banco Mundial, en cerca de la mitad de las economías más prósperas del globo, la inflación se sitúa en estos momentos por encima del 5%, en América Latina esta alcanza en promedio un 7%.

Dentro de este panorama global, el balance de los efectos de la pandemia en Colombia presenta un panorama mixto, pues, a su paso, la pandemia tuvo efectos devastadores dejando miles de muertos y la cifra del desempleo e inflación más alta de los últimos años, así como un aumento de la deuda y los malestares sociales; pero, aun así, en el 2022 el país eliminó casi todas las medidas restrictivas para el control del virus, decidió mantener apoyos a familias necesitadas, las UCI no volvieron a colapsar y se posicionó como el tercer país de la OCDE con mayor crecimiento para el primer trimestre del 2022<sup>3</sup>.

En general, en el país, la pandemia se caracterizó por contraponer la salud y la economía; las decisiones fueron tomadas en un intento de ponderar ambos puntos. Aun así, el equilibrio entre esos dos aspectos no evitó que se generaran consecuencias devastadoras producto de dichas decisiones, las debilidades del sistema de salud, y la situación vulnerable que atravesaba, y sigue padeciendo, el país en materia económica y social.

En ese sentido, el objetivo del presente documento es presentar el panorama de salud y

---

3 La República (mayo 17, 2022). PIB de Colombia, tercero con mayor crecimiento en países OCDE en primer trimestre. <https://www.larepublica.co/economia/pib-de-colombia-tercero-con-mayor-crecimiento-en-paises-de-ocde-en-primer-trimestre-3364493>

económico colombiano durante la pandemia y ofrecer una serie de recomendaciones para la reactivación económica.

## II. LA PANDEMIA EN PERSPECTIVA:

---

El 28 de abril de 2022, mediante la resolución 666, el Gobierno Nacional Colombiano prorrogó la emergencia sanitaria por el covid-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020, hasta el 30 de junio de 2022. Con esta última ya suman nueve prórrogas<sup>4</sup> y se cumplen más de dos años de la declaración de emergencia. Las medidas de bioseguridad y de control epidemiológico que se instauraron en un inicio y en momentos posteriores como cuarentenas, distanciamientos, restricción de aforos, prohibición de apertura, uso de tapabocas, obligatoriedad de presentación de carné de vacunación, entre otros, han venido siendo eliminadas o limitadas, y solo algunas permanecen<sup>5</sup>.

Esto último explica, en cierta medida, los resultados de Colombia en el *Global Normalcy Index*<sup>6</sup> de The Economist (Gráfico

---

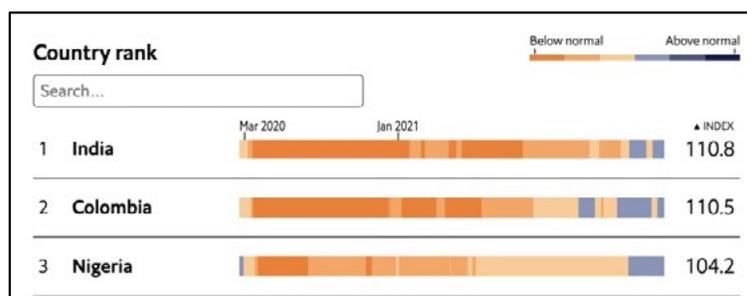
4 Resoluciones 844, 1462, 2230 de 2020, 222, 738, 1315, 1913 de 2021 y 304 de 2022

5 Para conocerlas ir a: <https://www.funccionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186026#:~:text=ART%C3%8DCULO%201.,2021%20y%20304%20de%202022.>

6 El índice comprende ocho indicadores, divididos en tres ámbitos. El primero es el transporte y los viajes: el transporte público en las grandes ciudades, la congestión del tráfico en esas mismas ciudades y el número de vuelos internacionales y nacionales. El segundo es el ocio y el entretenimiento: el tiempo que se pasa fuera de casa, los ingresos de las taquillas de cine (una medida aproximada de la asistencia al cine) y la asistencia a eventos deportivos profesionales. El tercero es el comercio y el trabajo: la afluencia a las tiendas y la ocupación de las oficinas (medida por la afluencia al lugar de trabajo en las grandes ciu-

1), creado para mostrar cómo ha cambiado, y sigue cambiando, el comportamiento a causa de la pandemia y determina el nivel de normalidad con la que se vive en los países en el marco de la emergencia sanitaria. Según la última medición del 29 de abril de 2022, Colombia ocupó el puesto 2<sup>7</sup>, con un puntaje de 110,5<sup>8</sup>, lo que significa que los colombianos han empezado a realizar actividades que por la situación habían mermado, como uso de transporte público, ingreso a cine, asistencia a eventos deportivos, afluencia en tiendas, asistencia presencial en oficinas, entre otros.

### Gráfico 1: resultados del índice Global de Normalidad



Fuente: (The Economist, 2022)

Pero, pese a que los colombianos volvieron a gozar de *ese tipo de normalidad*, sería desafortunado afirmar que el país volvió a una normalidad «pre-pandemia».

Todo lo contrario, la situación cambió y se pusieron de manifiesto las múltiples tareas pendientes que tiene el país en materia de salud, económica y social; volver a la situación en la que se estaba antes no es posible, ni conveniente, pues pese a los efectos devastadores que deja a su paso, el país puede –debe–, aprovechar las oportunidades que vienen de la crisis y concentrar esfuerzos en mitigar los efectos de los choques internos y externos por los que ha atravesado en los últimos años.

A continuación, se presenta lo que dejó la pandemia, los retos y algunas reflexiones para contrarrestar los efectos y enfrentar esta *nueva* realidad.

#### A. BALANCE DE LOS EFECTOS EN MATERIA DE SALUD:

El primer caso de covid-19 en Colombia fue detectado en una paciente de 19 años en Bogotá. Durante esa primera semana, el ministro de Salud y Protección Social, Fernando Ruiz Gómez,

dades). Taken from: The Economist (2022). Global Normalcy Index. <https://www.economist.com/graphic-detail/tracking-the-return-to-normalcy-after-covid-19>

7 Idem.

8 100 se entiende como normalidad

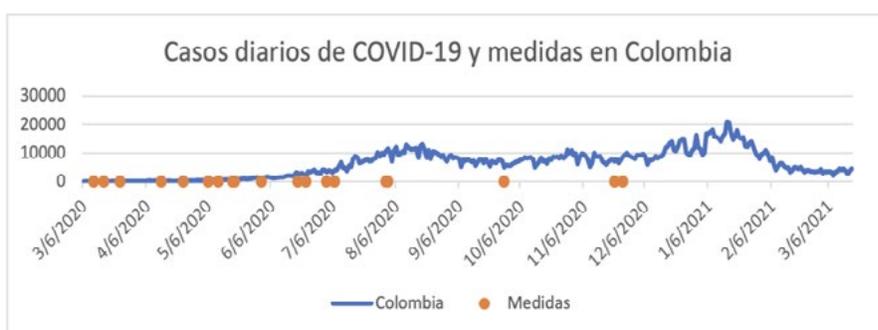
se reunió con secretarios de Salud del país, EPS<sup>9</sup>, IPS<sup>10</sup>, aseguradoras y agremiaciones para establecer el Plan de respuesta ante el ingreso de coronavirus a Colombia, y se le ordenó a todos los territorios activar su plan de contingencia para enfrentar este reto en salud<sup>11</sup>.

El número de contagios fue aumentando paulatinamente, pero no aceleradamente, debido a que la reacción del Gobierno para contener el virus no se hizo esperar; el 24 de marzo, con 158 casos positivos confirmados, mediante el decreto 457 se declaró el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, el cual inicialmente duraría 19 días, pero se extendió en diversas ocasiones sumando un total de 161 días. El primero de septiembre del 2020, Colombia finalizó la cuarentena e inició la etapa conocida como «Aislamiento Selectivo, de distanciamiento y responsabilidad individual», para ese momento el país ya sumaba un total 624.069 contagiados, 469.557 pacientes recuperados y 20.052 fallecidos.

«Las medidas de la estrategia de respuesta inicial del Gobierno nacional se definieron con el propósito de: (i) reducir el impacto del covid-19 sobre la salud de la población; (ii) proteger el ingreso y bienestar de los hogares; (iii) proteger al aparato productivo de los efectos de la pandemia, y (iv) apoyar las finanzas públicas»<sup>12</sup>.

En general, las primeras medidas implementadas por el Gobierno nacional, al igual que las adoptadas por las entidades territoriales, fueron altamente restrictivas y fueron justificadas bajo el pretexto de proteger a la población y despresurizar el sistema de salud. Como se observa en el gráfico 1, que representa *los casos diarios vs. las medidas*, la mayoría de estas últimas fueron adoptadas en los primeros seis meses de la pandemia, cuestión que pudo, en cierta medida, contener el virus.

**Gráfico 1: casos diarios vs. las medidas**



9 Entidades Promotoras de Salud

10 Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud

11 MSPS (2020). Boletín de Prensa No 050 de 2020. Colombia confirma su primer caso de Covid-19. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx#:~:text=%E2%80%8B%2DLa%20paciente%20acudi%C3%B3%20a,6%20de%20marzo%20de%202020.>

12 CONPES 4023, 2021.

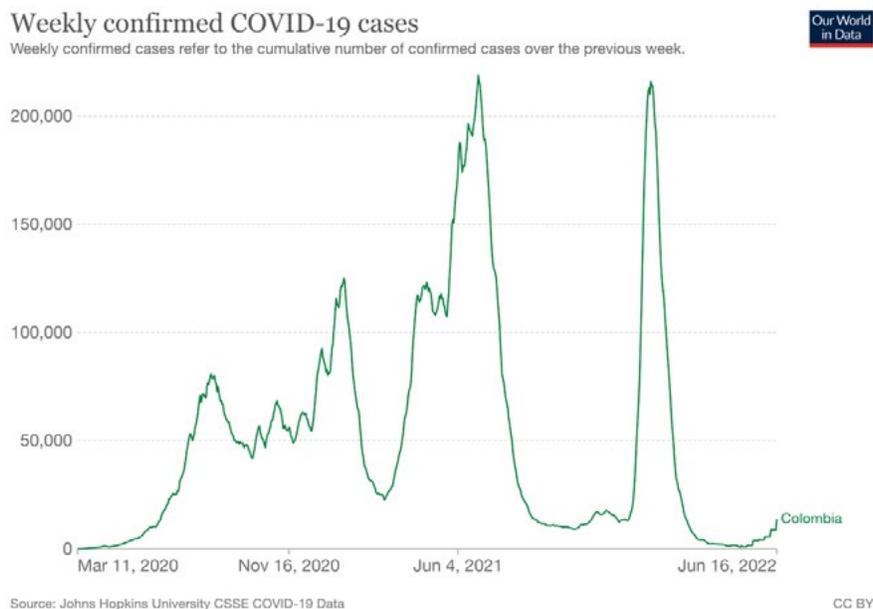
**Tabla 1: Cronología medidas primer año de pandemia**

| Fecha    | Medida  |
|----------|---|
| 11/03/20 | Declaración emergencia sanitaria  |
| 11/03/20 | Aislamiento preventivo para pasajeros   |
| 16/03/20 | Restricción de viajeros en el país  |
| 24/03/20 | Inicia aislamiento preventivo obligatorio   |
| 13/04/20 | Se extiende la cuarentena obligatoria   |
| 24/04/20 | Primera relajación para reactivación  |
| 6/05/20  | Nueva Emergencia económica  |
| 11/05/20 | Se extiende la cuarentena obligatoria   |
| 18/05/20 | Alivio de impuestos   |
| 19/05/20 | Se extiende la cuarentena obligatoria   |
| 1/06/20  | Inicia el aislamiento preventivo inteligente  |
| 19/06/20 | Primer día sin IVA  |
| 23/06/20 | Se extiende el aislamiento preventivo inteligente   |
| 3/07/20  | Segundo día sin IVA   |
| 7/07/20  | Se extiende el aislamiento preventivo inteligente   |
| 1/08/20  | Fin del aislamiento preventivo inteligente  |
| 2/08/20  | Inicia aislamiento selectivo con distanciamiento selectivo con distanciamiento individual responsable |
| 28/09/20 | Se extiende el aislamiento selectivo  |
| 21/11/20 | Tercer día sin IVA  |
| 25/11/20 | Se extiende emergencia sanitaria  |
| 25/11/20 | Se extiende el aislamiento selectivo  |

Aun así, los casos empezaron a aumentar, como era de esperar naturalmente una vez se dio inicio al *aislamiento preventivo inteligente*, el cual dio paso a la apertura parcial de algunas actividades económicas. A partir de entonces, el equilibrio entre economía y salud significó uno de los principales retos por los que atravesaría el gobierno de Duque.

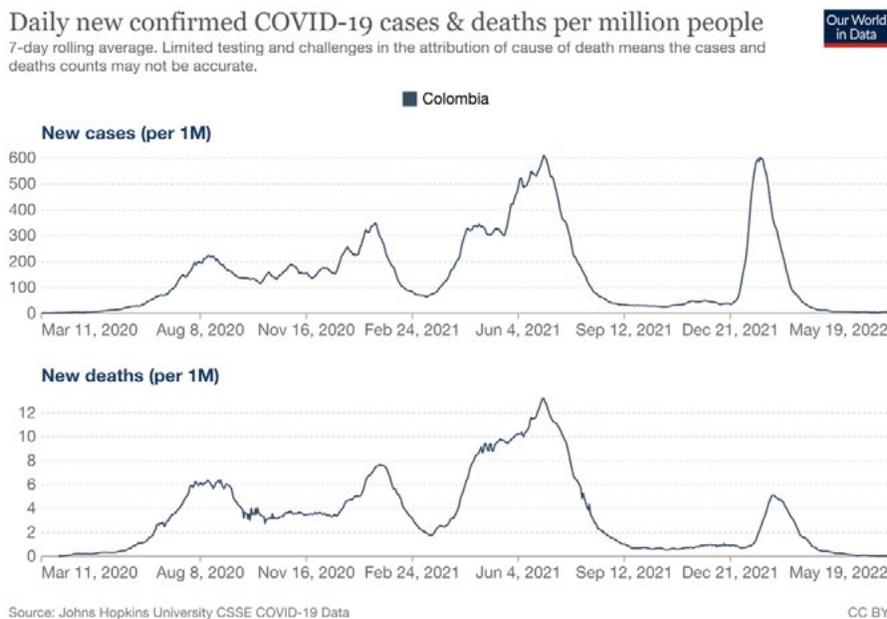
Así es como llegó el primer pico de la pandemia en agosto de 2020; el segundo, se presentó el 15 de enero de 2021 con **21.081 casos**; el tercero, fue alrededor del 26 de junio de 2021 con **33.593 casos** y finalmente el último pico el 18 de enero de 2022. (Ver: Gráfico 2)

## Gráfico 2: Casos semanales confirmados de COVID-19



El cuarto pico fue el más bajo en cuanto a muertes se refiere en casi dos años de pandemia, aunque las cifras de contagios llegaron a un punto similar a los peores días del tercer pico con más de 33 mil casos positivos.

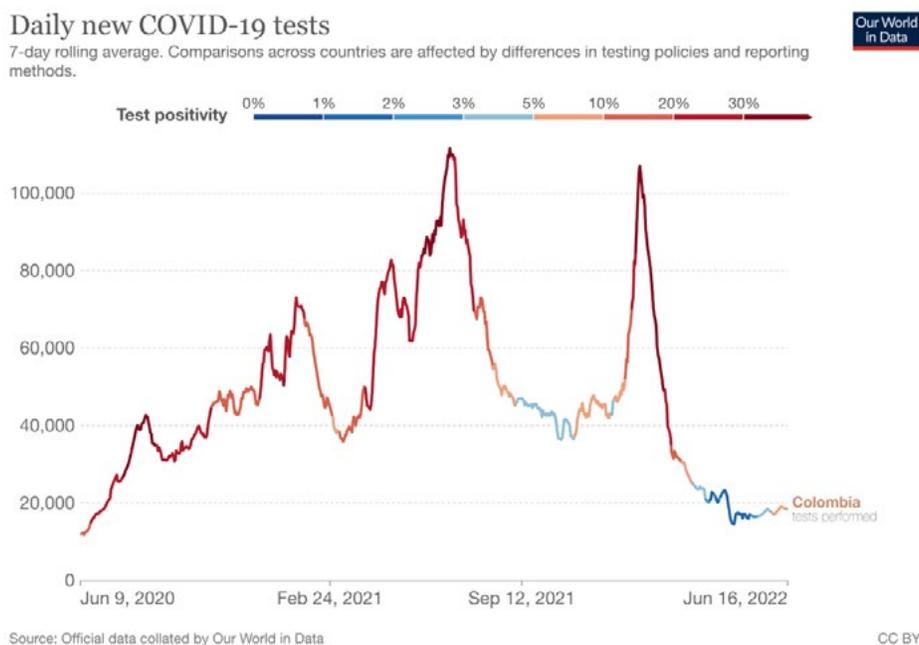
## Gráfico 3: casos diarios confirmados & muertes por millón de personas



## B. UN PLAN DE VACUNACIÓN EXITOSO

Después del tercer pico de contagios y día récord de muertos a causa del virus en junio de 2021, se observa una caída pronunciada de los casos en cada uno de estos dos aspectos. Esta cuestión puede ser explicada por tres razones principales: disminución de número de pruebas realizadas, inmunidad a causa del contagio y la vacunación.

**Gráfico 4: test diarios de covid-19**



En cuanto a la vacunación contra el covid-19, Colombia aseguró para sus ciudadanos las dosis de vacunas necesarias a través de mecanismos bilaterales y multilaterales, con los cuales planeó vacunar a la población en 2 fases y 5 etapas, teniendo como priorización los grupos de riesgo y así progresivamente alcanzar el mayor número posible de vacunados.<sup>13</sup>

Para este propósito, en el Plan Nacional de Vacunación contra el covid-19, el Gobierno Nacional definió siete principios: beneficiencia, solidaridad, equidad y justicia, transparencia, progresividad, interés general y eficacia. De esta manera, el objetivo en la primera fase fue reducir la mortalidad y la incidencia de casos graves por este virus, así como proteger a los trabajadores de la salud<sup>14</sup>; mientras que en la segunda fase fue reducir el contagio para generar inmunidad de rebaño. Así se determinaron las fases y etapas:

<sup>13</sup> MinSalud (2020). Vacunación contra el covid-19. <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx>

<sup>14</sup> Ibidem.

**Imagen 1: Fases y etapas del plan de vacunación colombiano**



Cada una de las etapas fue diseñada por expertos que al plantear el proceso de vacunación tuvieron en cuenta las comorbilidades: hipertensión, obesidad, diabetes, insuficiencia renal, EPOC, cáncer, VIH y otras aumentan la posibilidad de sufrir efectos negativos.<sup>15</sup>

**Gráfico 5: Dosis aplicadas contra el covid-19**



Fuente: MinSalud<sup>16</sup>

<sup>15</sup> ConsultorSalud (20 diciembre, 2020). Estas son las 5 etapas de la vacunación covid-19 en Colombia. <https://consultorsalud.com/estas-son-etapas-de-vacunacion-covid-19-col/>

<sup>16</sup> MinSalud (2022). Dosis Aplicadas contra el Covid-19. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNThmZT-JmZWYtOWFhMy00OGE1LWFINDAtMTJmYjM0NDNA5NGY2liwidCI6ImJmYjdIMTNhLTdmYjctNDxN0i04MzB-jLWQzNzE2ZThkZDhiOCJ9>

Para junio de 2021 en Colombia ya había un total de 17.888.156 de dosis aplicadas contra el covid-19 cuestión que se vio reflejada, como se mencionó, en la disminución de la incidencia y gravedad del virus. Paulatinamente se fueron aumentando el número de vacunas en la población, para ello el Gobierno central decretó una serie de medidas para incentivar la vacunación, entre ellas la exigencia del carné de vacunación para el ingreso a establecimientos a partir del 16 de noviembre de 2021 y posteriormente la exigencia del esquema completo a partir del primero de diciembre de ese mismo año.

En el 2022 continuaron las medidas de contingencia del virus, pero aún así, las exigencias de presentación de carné, tapabocas en espacios abiertos y cerrados, así como la restricción de aforos, fueron levantadas en su totalidad, menos el uso de tapabocas que se limitó a municipios que contaran con más del 70% de su población vacunada.

En materia de salud, los efectos fueron devastadores, **Colombia suma 6.131.657 contagios y 139.918 muertes relacionadas con el coronavirus**<sup>17</sup> desde que comenzó la pandemia, y continuará sumando, pero con una incidencia más baja en la mortalidad, producto del éxito del manejo de la misma pese a los múltiples obstáculos que presentó el Gobierno a la hora de ejecutar las medidas.

El virus sigue presente entre los colombianos, pero lo que resultará fundamental es superar, no solo el asunto en las cuestiones relacionadas a salud, sino responder a las situaciones

sociales y económicas que se desataron o reivindicaron con el paso de la pandemia en el país. La vuelta a la normalidad pre-pandemia no será posible, Colombia tiene la oportunidad de hacer ajustes necesarios en materia de salud, así como en cuestiones sociales y económicas.

### C. BALANCE ECONÓMICO Y SOCIAL:

---

Paralelo a la crisis de salud, las medidas para enfrentar la pandemia llevaron a una profunda crisis social y económica, cuyos primeros efectos se vieron reflejados en el aumento del desempleo, caída de la tasa de crecimiento anual, contracción de la industria manufacturera y servicios, aumento de la pobreza, entre otros. Estas consecuencias también reflejan y sus resultados fueron más devastadores debido a situaciones preexistentes como los altos niveles de informalidad laboral y empresarial, los altos impuestos a las empresas, baja movilidad social, baja diversificación de la economía, dependencia del petróleo, proteccionismo deliberado, barreras regulatorias y burocráticas para la creación de empresas, rigideces del mercado laboral, etc.

Como se mencionó, el control de las medidas para contener el virus estuvo a cargo del Gobierno nacional. Como primera estrategia para la contención del virus se declaró una cuarentena estricta en todo el territorio, esta, como se mostró en el apartado anterior, contuvo en cierta medida la propagación del virus y permitió el fortalecimiento del sistema de salud; aun así, en materia económica los resultados fueron desafortunados. A continuación, se presentan algunas de las principales afectaciones.

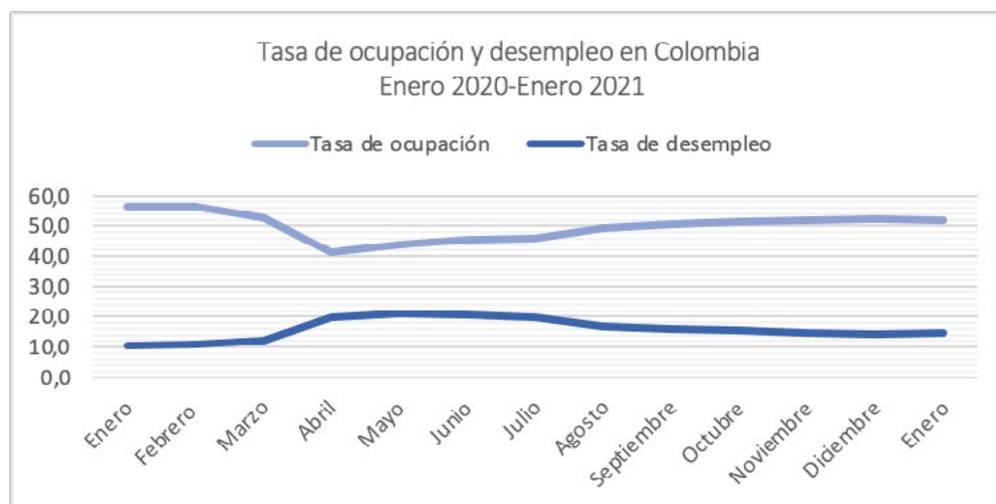
---

<sup>17</sup> Reuters (2022). Perfil Colombia, covid-19. <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/es/countries-and-territories/colombia/>

El mercado laboral fue de los más afectados en la pandemia. Según el segundo Informe Nacional de Empleo Inclusivo (Inei) de la Fundación Corona, la Andi y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), Colombia retrocedió cerca de 20 años en materia de empleo debido a la pandemia, especialmente por las medidas de aislamiento que llevaron a la pérdida de puestos de trabajo<sup>18</sup>.

Como se observa en el gráfico 6, la cuarentena coincidió con las fechas en las que el desempleo se disparó y la tasa de ocupación cayó aproximadamente 10 puntos porcentuales. El punto más álgido fue mayo de 2020, con una tasa de desempleo de 21,1 %. Un año después (mayo de 2021) la tasa disminuyó al 15,6 %, pero vino acompañada con un aumento en el empleo informal que se ubicó en un 48,3 % sobre la tasa total de población ocupada, lo que significó un aumento de 1,5 puntos porcentuales frente a la cifra que se reportó en mayo de 2020 (46,8%)<sup>19</sup>.

**Gráfico 6: tasa de ocupación y desempleo en Colombia (enero 2020- enero 2021)**



Fuente: DANE

En ese sentido, es evidente que no todos los trabajadores se afectaron por igual. En los meses de mayor confinamiento y paralización de la actividad económica, es decir, abril y junio de 2020, un importante segmento de trabajadores informales pasó al desempleo o inactividad. Como bien lo resaltó el Departamento Nacional de Planeación<sup>20</sup>,

18 La República (2021). Colombia retrocedió cerca de 20 años en materia de empleo durante la pandemia. <https://www.larepublica.co/economia/colombia-retrocedio-cerca-de-20-anos-en-materia-de-empleo-durante-la-pandemia-3255169>

19 La República (2021). La caída de la tasa de desempleo a 15,6% en mayo estuvo jalonada por la informalidad. <https://www.larepublica.co/economia/la-caida-de-la-tasa-de-desempleo-a-15-6-en-mayo-estuvo-jalonada-por-la-informalidad-3194235>

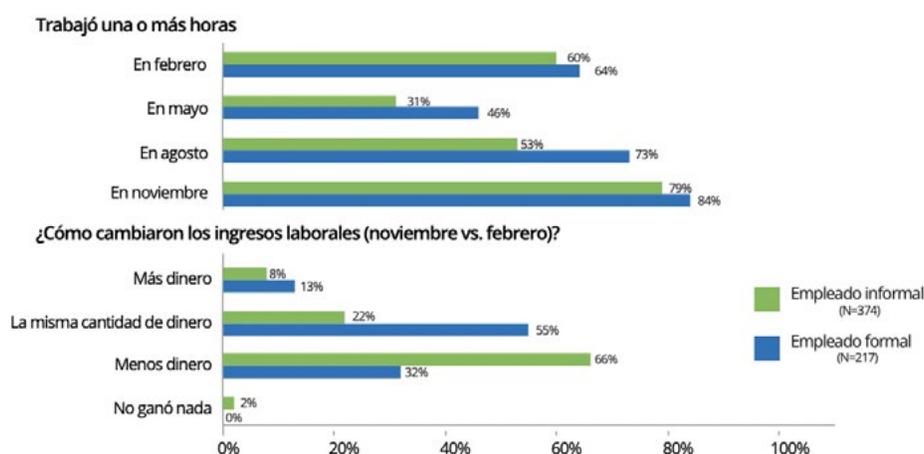
20 DNP (2021). Mercado laboral en la crisis del covid-19. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Notas\\_politica\\_publica\\_EMPLEO\\_09\\_04\\_21\\_v4.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Notas_politica_publica_EMPLEO_09_04_21_v4.pdf)

los empleados informales fueron afectados en mayor medida. En general, los trabajadores informales tuvieron menores probabilidades de trabajar durante las primeras etapas de la cuarentena nacional. Este tipo de trabajadores tiene una mayor propensión a trabajar en actividades no esenciales con alto nivel de contacto (e.g., comercio o servicios de restaurantes) y menor capacidad para teletrabajar que los trabajadores formales.

Como lo muestra la [siguiente gráfica], entre mayo y febrero los informales experimentaron un fuerte descenso en la realización de actividades. Entre mayo y agosto ambos grupos se recuperaron de forma similar. Y entre los períodos de agosto y noviembre, los empleados informales continuaron con un cambio mayor que el observado en el empleo formal (26 pp versus 11 pp). Sin embargo, comparado con los ingresos anteriores a la cuarentena nacional, los empleados informales presentaron: (i) mayor probabilidad de ganar menos dinero; y (ii) menor probabilidad de ganar la misma cantidad de dinero.

### Gráfico 7: indicadores de empleo de los encuestados para empleados formales e informales

Gráfica 3 . Indicadores de empleo de los encuestados para empleados formales e informales.



*Nota: El cálculo de las horas de trabajo de febrero incluye trabajo remunerado (cuenta propia o empleado) o no remunerado considerado en 3 preguntas diferentes, mientras que el trabajo de mayo, agosto y noviembre considera una sola pregunta general para jornadas de trabajo con remuneración en dinero o especie o cuenta propia. Todas las preguntas de nivel de trabajo hacen referencia a los últimos 7 días.*

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta RECOVER.*

Fuente: DNP (2021)

En relación con el empleo formal, a diferencia de los informales, fueron afectados, pero desde el gobierno se destacan dos medidas relevantes, a las cuales se les adjudica, en cierta medida, la supervivencia de las empresas y de los empleos.

El presidente Iván Duque expidió los decretos 770 y 815 de 2020. Correspondientes al Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP) y el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), respectivamente. Ambos con el propósito de proteger el aparato productivo mediante transferencias estatales a las empresas, con el fin de proteger el empleo formal.

En ambos programas se establecieron una serie de requisitos formales como el tener un registro mercantil y haber sido constituidas antes del primero de enero de 2020.

En el caso del PAP se le exigía a la empresa demostrar una disminución de un 20% o más de ingresos y contar con depósito en una entidad financiera. Por su parte el PAEF, el subsidio estaba condicionado al pago de la nómina.

#### **Ayudas estatales a empresas por pandemia superan \$8 billones**

- El programa que más ha recibido apoyo fue el de Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), con \$7,4 billones el cual busca apoyar al sector empresarial con el pago de sus nóminas. Se implementó principalmente en las micro y pequeñas empresas.
- El Programa de Apoyo al Pago (PAP), que busca proteger el empleo formal, donde se aportaron \$289.596 millones a 95.307 empleadores.
- Programa de apoyo a empresas afectadas por el Paro Nacional, con un apoyo de \$107.000 millones.
- Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual, para apoyar a los trabajadores que tuvieron que irse a sus casas con licencia no remunerada o a los que se les suspendió su contrato. Según la Ugpp este programa costó \$57.998 millones.
- Programa de Apoyo al Empleo Joven /Estrategia Sacúdete, el cual consiste en un subsidio de apoyo del 25% de un SMLV a empresas que vinculen a jóvenes menores de 28 años.

Fuente: Portafolio (abril de 2022)<sup>21</sup>.

Ahora bien, estas acciones para la protección del empleo formal en el país, al parecer tuvieron un impacto bajo en la protección de este. Observando las fechas en las que estos decretos entraron a regir, es decir, desde junio de 2020, el empleo no tuvo una recuperación acelerada, aunque sí hubo una disminución de junio a agosto de 3 puntos porcentuales pasando del 20% al 17%. Esto último es difícilmente adjudicable a las transferencias, pues la disminución en desempleo también coincidió con una flexibilización de la cuarentena. Se aclara entonces que puede existir una correlación, mas no una causalidad.

Como bien lo menciona el Consejo Privado de Competitividad, citando a Silva *et al.* (2021), «los impactos de las crisis económicas sobre los mercados laborales suelen generar pérdidas significativas de ingreso y destrucción de capital humano, lo que afecta la productividad y el crecimiento de largo plazo». La pandemia del SARS-CoV2 dejó a su paso en evidencia el delicado estado de la situación laboral de los colombianos y la incapacidad de generar, por el momento, valor a largo plazo; pese a que los cierres prolongados fueron el detonante de una de las peores crisis laborales en los últimos años, esto no es más que un reflejo de la carencia de un sistema laboral y un entorno económico robusto que sea capaz de responder de forma efectiva a las crisis. El reto consiste en fortalecer el entorno económico, acompañado de una reforma laboral, para sentar las bases de un empleo sostenible y estable para cada colombiano.

<https://www.portafolio.co/economia/gobierno/ayudas-estatales-a-empresas-por-pandemia-superan-8-billones-564349>

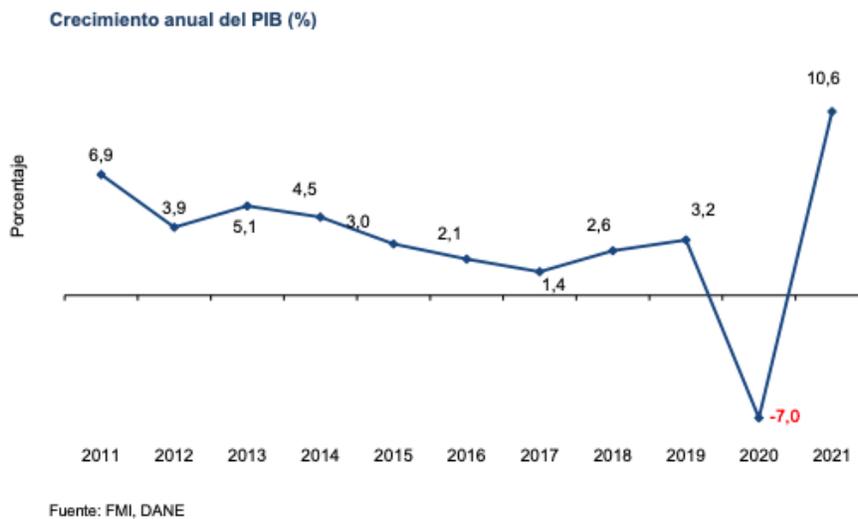
Por otro lado, los efectos en materia económica también son evidentes a la hora de observar los datos macroeconómicos del país, específicamente, la tasa de crecimiento anual. El producto interno bruto en 2020 decreció 7% con respecto al año 2019.

**Gráfico 8: PIB, Colombia**



Esto se adjudica a las mismas razones que llevaron a la contracción del empleo, y la crisis económica mundial. Para 2021 como se observa en la gráfica 9, pasó de -7% a 10,6%; y en el primer trimestre de 2022, el PIB de Colombia creció 8,5%, según El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

**Gráfico 9: Aumento del PIB 2020-2021**



En relación con estos últimos indicadores, dada la naturaleza de la crisis (no producida por el sistema financiero), la recuperación económica fue acelerada. Aun así, el panorama no es el mismo para el empleo: este se enfrentará a una recuperación más lenta, que requerirá de reformas estructurales que faciliten la formalización de empresas, en particular de las Mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) que representan el 97% de unidades productivas en el país.

### III. CONCLUSIONES

---

La crisis desencadenada, primero por una pandemia global y, segundo por la reacción que tuvieron las autoridades colombianas debe ser vista como lo que es, una oportunidad para mejorar el entorno institucional, reducir el papel del Estado y las restricciones que esto genera en todo espacio de nuestras vidas y, como resultado, incrementar la autonomía y disfrute de la libertad individual.

Con la entrada de un nuevo gobierno es necesario hacer un llamado a continuar por la senda que se ha venido avanzando y hacer los ajustes necesarios, ya no solo a la recuperación de la crisis, sino de cara a la recuperación del tejido social y económico que quedó debilitado, pero que desde antes necesitaba de reformas estructurales para abrir el camino hacia un desarrollo competitivo e integral con enfoque en la dignidad, libertad y florecimiento humano.

Colombia tiene varios retos que enfrentar. En general, lo que se debe lograr es robustecer la economía. Uno de los objetivos será vincular más al país al mercado internacional y aumentar la inversión extranjera directa. La diversifi-

cación e internacionalización de la economía es un eje fundamental para lograrlo, sobre todo, considerando que la deuda externa del país alcanza el 50% del PIB. Hoy en día Colombia es un país altamente dependiente del petróleo, ocupando este aproximadamente el 40% de las exportaciones, seguido del carbón. Frente a esto, se hacen necesarias dos cosas. De un lado, los colombianos deben resistirse a las presiones proteccionistas que ya están demostrando diversos sectores del país. Y del otro, la labor se debe concentrar en reducir las trabas administrativas y regulatorias al comercio internacional y a la inversión.

En ese sentido, es importante resaltar la necesidad que tiene el país de aprovechar todos sus recursos naturales, sobre todo de cara a la coyuntura y como respuesta a la crisis; la cuestión de la internacionalización y diversificación tomará más tiempo, por esto se sugiere no dejar pasar la oportunidad para la explotación de los yacimientos no convencionales por medio de la práctica de fracturamiento hidráulico con perforación horizontal (FH-PH).

La prohibición de la extracción de estos recursos traería serias consecuencias para el país, ante la ausencia de un rubro que pueda suplir la misma cantidad de ingresos que generan los hidrocarburos. El debate ha sido llevado ante el falso dilema que contrapone el desarrollo económico y energético con la sostenibilidad social y ambiental, ignorando la evidencia científica al respecto. A grandes rasgos los YNC significarían un aumento en la producción de petróleo, por lo tanto, un aumento de las regalías y las inversiones, del 1% del total de cada proyecto, para cuestiones sociales de las comunidades involucradas. En general, los ingresos por hidrocarburos ayudarían a apalancar la reactivación económica, la

diversificación y la internacionalización; al tiempo que permitirían desarrollar las capacidades y la infraestructura requerida para la transición energética.

Paralelamente, para fortalecer el tejido empresarial y mejorar el acceso a un empleo digno por parte de los colombianos, la reforma laboral es un imperativo. Esta debe abogar por la flexibilidad del mercado, incluir diversas formas de trabajo como las economías colaborativas, permitir el trabajo por horas, disminuir o eliminar los costos no salariales y que plantee un salario mínimo diferenciado por regiones; todo esto, para incentivar la formalización del empleo, disminuir la tasa de desempleo, incentivar a la creación de nuevos puestos de trabajos, e impulsar la economía de los hogares colombianos.

También se debe trabajar en mejorar el entorno institucional. Esto implica una mayor estabilidad en las reglas de juego y de paso una mayor seguridad jurídica que incentive la inversión extranjera directa, aumente la competitividad, mejore los niveles de libertad económica, y que Colombia pueda gozar los verdaderos beneficios del libre mercado, preparándose así para futuros choques económicos. En este ámbito, es necesario fortalecer los derechos de propiedad, la limitación del poder gubernamental frente a los derechos y libertades individuales (por ejemplo, limitar la discrecionalidad de las autoridades para restringir la libre movilidad de los individuos y/o el funcionamiento de la economía sin que se cumplan unos muy estrictos requisitos) y el fortalecimiento del Estado de derecho (en este frente es necesaria una reforma a la justicia que la dote de mayor capacidad de respuesta y disminuya la percepción que tienen los ciudadanos sobre su politización).

El énfasis en el largo plazo para el ámbito institucional pasa por reducir el peso del gobierno en las decisiones individuales. Para ello, se requiere la reducción de la burocracia innecesaria y los trámites que imponen costos a los ciudadanos y las empresas, creando incentivos para la corrupción y la informalidad. En este frente, se hacen necesarias al menos dos tareas. De un lado, como se señaló, la crisis de la pandemia demostró que Colombia tiene entidades y trámites innecesarios. Por ello, se debe abrir un proceso de reflexión nacional sobre qué funciones actuales no deben estar en cabeza del gobierno y eliminar las organizaciones que para abordarlas se crearon. Por otro lado, uno de los aspectos positivos de la pandemia es que se demostró que diversas funciones del Estado pueden hacerse de manera simplificada y, por lo tanto, ahorrando recursos públicos. La virtualidad y/o el trabajo remoto no deben perderse, sino profundizar y evaluarse a la luz de análisis costo-beneficio para la sociedad. Esto seguramente dará muchas luces sobre la posibilidad de reducción de la burocracia.

Finalmente, Colombia debe avanzar por la senda de la competitividad de cara a generar valor a largo plazo. Para ello se hace un llamado a hacer inversiones eficientes en materia de desarrollo de infraestructura para la conectividad física y digital, disminuir la brecha digital y promover el acceso de todos los colombianos a las cadenas de valor nacionales y globales. Para ello es necesario superar el enfoque proteccionista y la narrativa que se opone a la apertura económica y comercial y el paradigma de que la norma crea realidad y que las buenas intenciones bastan para ayudar a los que más lo necesitan.