



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Colombia: desafíos de desarrollo en tiempos de COVID-19

Leandro Andrián
Jorge Hirs

Departamento de Países del
Grupo Andino (CAN)

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-00838

Diciembre 2020

Colombia: desafíos de desarrollo en tiempos de COVID-19

Leandro Andrián
Jorge Hirs

Diciembre 2020

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Colombia: Desafíos de Desarrollo en Tiempos de COVID-19

Leandro Andrián y Jorge Hirs¹

Resumen

Ante la crisis sanitaria del COVID-19 y su crisis económica asociada, Colombia está enfrentando múltiples desafíos sin precedentes en la historia moderna del país en términos de su magnitud y complejidad. Por un lado, la pandemia ha puesto en evidencia la alta exposición y vulnerabilidad del país a diversos choques domésticos como externos. Por otro lado, se presenta una oportunidad para consolidar a Colombia mediante cambios económicos, sociales e institucionales profundos que coadyuven a un crecimiento de mediano plazo sólido, inclusivo y sostenible al cambio climático. Los desafíos de desarrollo que enfrenta Colombia ante el choque del COVID-19 se analizan en los planos fiscal, externo, empresarial y social. Donde se describen las vulnerabilidades del país cuenta y se dan algunas propuestas de política para enfrentar la crisis y lograr una recuperación económica resiliente y sostenible en tiempos de post COVID-19. Estas propuestas tienden a promover el diálogo de políticas de forma proactiva y constructiva.

Códigos JEL: E6, F4, H12, I1, I3, L25, O1, Q5

Palabras clave: Colombia, pandemia, COVID-19, recuperación económica, post COVID-19, resiliencia, sostenibilidad, sector fiscal, sector productivo, desarrollo social, pobreza, clase media, productividad, infraestructura.

¹ Este documento fue elaborado por Leandro Andrián y Jorge Hirs, bajo la supervisión de Osmel Manzano con aportes de Javier Beverinotti, Javier Díaz-Cassou, Kenji Moreno, Paúl Carrillo Maldonado, María Cecilia Deza, Emmanuel Abuelafia, Liliana Castilleja-Vargas, Fernando Vargas, Carolina Gonzalez, Edgard Orellana, Fanny Bertossi, Eugenio Hillman, Carlos Novoa, Alexandra Planas, Alejandra Villota, Alejandro Rasteletti y Oscar Valencia. Se agradecen los comentarios de Jesús Botero, Cesar Tamayo y Juan Carlos Echeverry. Los datos utilizados se actualizaron a fecha 20 de noviembre de 2020.

Tabla de Contenido

| | |
|--|-----------|
| 1) Contexto y evolución de la Pandemia en el país | 3 |
| 2) Sector Externo | 7 |
| 3) Condiciones Fiscales y necesidades de financiamiento en Colombia | 14 |
| 4) Dinámica del sector privado colombiano..... | 24 |
| 5) La clase media colombiana frente al Shock del COVID-19..... | 35 |
| Referencias | 42 |

Introducción

La pandemia causada por el COVID-19 ha originado un choque sin precedentes sobre la economía mundial. El confinamiento de los hogares y el cierre de distintos sectores económicos, que se ha presentado en los países con el fin de contener la expansión del virus, ha generado caídas significativas en la actividad económica alrededor del mundo. Aunque el tamaño y la persistencia del choque son aún inciertos, diversos analistas consideran que, al menos en el corto plazo, el impacto del choque generado por el COVID-19 sobre el PIB global sería más profundo que el causado por la crisis financiera de 2008-09², y podría incluso superar al de la Gran Depresión de los años 30.

La economía colombiana no ha sido ajena a los impactos económicos y sociales generados por la pandemia del COVID-19. Las cifras disponibles de crecimiento económico y mercado laboral reflejan una ralentización sin precedentes de la economía³, con una tasa de desempleo que llegó a niveles de 21% en el mes de mayo⁴. Así, aunque al momento de escribir esta nota se presenta un elevado nivel de incertidumbre respecto al impacto real que la pandemia tendrá sobre la economía colombiana. Este documento se propone describir las condiciones iniciales que presentaba Colombia en términos económicos y sociales antes del choque generado por la COVID-19; poniendo especial énfasis en factores estructurales que lo hacen más vulnerable a los impactos económicos y sociales generados por la pandemia. Para tal fin se examinarán las vulnerabilidades externas y fiscales del país, los principales desafíos del sector empresarial, así como los retos del sector social. Adicionalmente, con base en este diagnóstico se ofrecen algunas recomendaciones respecto a las acciones de política que se deberían tomar, una vez finalizada la crisis, con el fin incrementar la resiliencia de la economía y permitir que el país retome una senda de crecimiento económico que permita mejorar las condiciones de vida de su población.

1) Contexto y evolución de la Pandemia en el país

El 6 de marzo de 2020 se confirmó el primer caso de COVID-19 en el territorio colombiano. Con el fin de contener el avance del virus en el país, en una primera etapa el gobierno nacional decretó el cierre de los pasos fronterizos y restringió la llegada de vuelos internacionales. Posteriormente, debido al incremento en los casos de contagio, el 17 de marzo el Gobierno Nacional decretó la “Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país⁵”. A este anuncio le siguió el 22 de marzo el decreto de un “Aislamiento Preventivo Obligatorio⁶” con el fin de contener la propagación del virus. Aunque inicialmente la medida de aislamiento obligatorio se estableció desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril, la cuarentena nacional se prorrogó en diversas oportunidades⁷; finalizando el 1 de septiembre y dando paso a una nueva fase de aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable que, al momento de escribir este documento, rige hasta lo que resta de 2020⁸. Sin embargo, cabe resaltar que en el contexto del “Aislamiento Preventivo Obligatorio”, se dieron pasos para la reactivación gradual de distintos sectores económicos, como la construcción, actividades manufactureras y comercio, bajo estrictos protocolos de seguridad y con un enfoque diferencial por sectores económicos y regiones. Es importante mencionar que, con la nueva fase

² FMI: World Economic Outlook Update, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery and World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent.

³ Según las estimaciones más recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI), Colombia experimentaría una contracción del -8,2% en 2020. Esta sería la mayor caída en el producto de la que se tiene récord para Colombia y la sexta mayor caída entre las economías de la región, menor a las caídas esperadas para Venezuela (-25%), Perú (-13,9%), Argentina (-11,8%), Ecuador (-11,0%) y México (-9,0%). WEO, octubre 2020.

⁴ Cifras del DANE muestran que, para octubre 2020, la tasa de desempleo nacional fue 14,7%, mayor en 4,9 puntos porcentuales (p.p.) respecto a octubre de 2019, pero presentando una reducción respecto al mes de mayo cuando el desempleo se ubicó en un 21,4%.

⁵ Declaración de Estado de Emergencia: Según la Constitución, con el estado de emergencia el jefe de Estado podrá expedir decretos con fuerza de ley sin necesidad de que estas deban pasar como proyectos por el Congreso de la República.

⁶ Durante el aislamiento preventivo obligatorio se presentaron cuarentenas generalizadas en todo el país. Sin embargo, ciertos sectores económicos considerados estratégicos, como los relacionados con la cadena de abastecimiento de alimentos, se encontraban autorizados para operar.

⁷ En un primer momento el “Aislamiento Preventivo Obligatorio” se prorrogó hasta el 11 de mayo, posteriormente hasta el 25 de mayo, después el 31 de mayo, luego hasta el 30 de junio y finalmente hasta el 1 de septiembre.

⁸ La fase de aislamiento individual selectivo tiene como propósito reducir la velocidad de transmisión del COVID-19, pero aislando únicamente a las personas enfermas o que han tenido contacto cercano con casos positivos de COVID-19.

de aislamiento selectivo individual responsable, iniciada en el mes de septiembre, el Gobierno Nacional autorizó la apertura de la mayoría de las actividades económicas⁹, aunque la gradualidad en la reactivación económica es potestad de los alcaldes y mandatarios locales quienes trabajaran en conjunto con el Gobierno Nacional y el Ministerio de Salud para recuperar espacios de vida productiva¹⁰. Al momento de escribir esta nota el país tenía 1.254.979 casos confirmados, 35.479 muertes y 57.753 casos activos de COVID-19¹¹.

Las medidas de contención sanitaria y de distanciamiento social adoptadas en Colombia con el fin de reducir la propagación del COVID-19 causaron una importante reducción en la actividad económica¹². Las medidas de confinamiento social y el choque externo (particularmente la caída en el precio internacional del petróleo), han derivado en una contracción económica de -8,1% al tercer trimestre de 2020. Así, el consumo ha experimentado una contracción de -5,5% y la inversión una caída de -20%. En el plano externo, tanto las importaciones como las exportaciones han mostrado una reducción de -18,2%. En términos sectoriales, las actividades económicas que han experimentado una mayor contracción son: las actividades artísticas y de entretenimiento (-23,4%), la construcción (-23,4%), el comercio (-17,8%) y la manufactura (-11,1%). Por otra parte, los sectores agrícolas (2,8%), financiero (1,6%) e inmobiliario (2,1%) son los únicos sectores económicos que presentan un crecimiento positivo en lo corrido del año. No obstante, cabe destacar, que la tendencia mensual del Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE) muestra que la mayor contracción económica para el país se presentó en el mes de abril. Así, a partir de abril el ISE muestra una paulatina recuperación en los distintos sectores productivos, lo cual va en línea con la apertura gradual de la economía debido al relajamiento de las medidas de confinamiento decretadas al inicio de la crisis¹³.

El deterioro de la economía ha incidido en un incremento histórico del desempleo. La tasa de desempleo se ubicó en un máximo de 21,4% en mayo (el mayor registro histórico), lo que significó una pérdida de 4,9 millones de empleos respecto al año anterior. Cifras a octubre revelan que la tasa de desempleo nacional fue 14,7%, 4,9 puntos porcentuales (p.p.) mayor a la de octubre de 2019. Si bien entre abril y septiembre se recuperaron cerca de 4,2 millones de empleos, el mercado laboral continúa altamente afectado con impactos mayores en las ciudades, las mujeres y la población menor de 25 años¹⁴.

La pandemia ha tenido un impacto regresivo. Según cifras del DANE¹⁵, el 21,5% de los hogares en las principales ciudades del país reportaron no haber recibido ingresos en octubre. Adicionalmente, 71,2% de los hogares reportaron consumir 3 comidas al día, mientras que anterior a la pandemia, 87,7% de los hogares consumía tres comidas al día. En términos de pobreza, la última cifra oficial de la que se dispone es la del cierre de 2019, donde alcanzaba a 35,7% de los hogares a nivel nacional, la cual se espera exhiba un deterioro importante en 2020 por el aumento del desempleo y el cierre de empresas y negocios.

⁹ Con excepción de aquellas actividades que involucren grandes aglomeraciones como conciertos o espectáculos públicos.

¹⁰ En línea con el enfoque regional utilizado durante esta nueva fase de “aislamiento selectivo”, algunos municipios del país han declarado cuarentenas sectorizadas o impuesto restricciones de movilidad con posterioridad al fin de la cuarentena nacional.

¹¹ Ministerio de Salud: Reporte COVID 23 de noviembre.

¹² Es de destacar que la economía colombiana también se ha visto afectada en el 2020, principalmente durante el primer semestre del año, por la mayor aversión al riesgo en los mercados internacionales.

¹³ Sin embargo, debido a la elevada incertidumbre que implica esta pandemia no se descartan que en el futuro se decreten nuevas medidas de aislamiento que afecten la reactivación económica en algunas ciudades del país.

¹⁴ Es de resaltar que en línea con la reactivación paulatina de la economía la tasa de desempleo ha presentado una reducción progresiva respecto al mes de mayo, cuando el desempleo se ubicó en un 21%. Sin embargo, a pesar de la recuperación en los empleos, el mercado laboral colombiano continúa altamente afectado por los efectos de la pandemia y las medidas de aislamiento. Este deterioro ha sido más pronunciado en las ciudades, las mujeres y la población menor de 25 años. Adicionalmente, la recuperación en los empleos se ha producido principalmente en el segmento no asalariado e informal en las zonas urbanas del país, por lo cual la recuperación estaría generando una recomposición del empleo hacia segmentos con menor estabilidad de ingresos. Ver Banco de la República (2020): “*Recuperación gradual del mercado laboral y efectos de la crisis sanitaria sobre las firmas formales*”. Reportes del Mercado Laboral número 16.

¹⁵ Encuesta Pulso Social Octubre.

El tejido empresarial también ha sufrido afectaciones. Según la Superintendencia de Sociedades, durante el primer semestre del año se han admitido 45% más solicitudes de insolvencia/reorganización y liquidación empresarial respecto al primer semestre de 2019. Cifras del DANE¹⁶ muestran que en septiembre el porcentaje de empresas con operación normal fue del 83,6% (vs. 45,6% en mayo) mientras que 19% de las empresas presentó una reducción de trabajadores u horas laboradas (vs. 35,9% en junio). Asimismo, 25,7% de las empresas reportó en octubre que esperan retrasarse en el pago de los pasivos pendientes durante el siguiente mes.

Debido a la pandemia, los esfuerzos de consolidación fiscal se han interrumpido, suspendiendo la regla fiscal en 2020 y 2021. La pandemia ha supuesto necesidades de financiamiento adicionales, que, aunadas a la caída en los ingresos debido a la contracción de la economía, están deteriorando la situación fiscal. Así, las necesidades de financiamiento del Gobierno Nacional Central (GNC) pasaron de 6,8% del PIB a 13,6% del PIB en 2020¹⁷. Así, el Gobierno Nacional proyecta un déficit fiscal de 8,9% del PIB y un déficit primario de 5,0% del PIB al cierre de 2020. La deuda bruta del GNC alcanzó 61,7% del PIB en el segundo trimestre de 2020 (50,3% en diciembre de 2019). Debido a la incertidumbre del impacto del COVID-19 sobre la economía y las finanzas públicas, el gobierno suspendió por dos años la aplicación de la regla fiscal, en acuerdo con el comité consultivo. La aplicación de la regla fiscal empezaría de nuevo en 2022, resaltando la necesidad de contar una estrategia clara de consolidación una vez el crecimiento esté asegurado nuevamente y la pandemia esté bajo control. A pesar del deterioro en las perspectivas fiscales, las tres principales calificadoras internacionales mantienen el grado de inversión crediticio del país, con perspectiva negativa.

La posición externa se ha ajustado en 2020. Al tercer trimestre de 2020, el déficit de cuenta corriente fue -3,1% del PIB, menor en 1,3 p.p. del PIB al de un año atrás. Esto obedeció, principalmente, al menor balance negativo de la renta factorial por menores utilidades giradas al exterior, sobre todo por empresas en el sector extractivo. La cuenta financiera, por su parte, ha exhibido una recomposición ante la caída de la IED y el aumento de la inversión de portafolio, por mayores emisiones externas de deuda pública y préstamos del Gobierno con la banca multilateral.

Existe una gran variabilidad en las proyecciones de crecimiento¹⁸. El Fondo Monetario Internacional (FMI) pronostica que la economía colombiana se contraerá un -8,2% en 2020 y crecerá un 4% en 2021¹⁹. Por otro lado, estimaciones propias proyectan que el crecimiento estará en un rango de -5.00 a -13%²⁰ anual. Los impactos dependen en gran medida de los supuestos del tamaño y duración de las medidas de confinamiento social y de la caída del precio del petróleo en 2020. A nivel local, el Ministerio de Hacienda, en su Marco Fiscal de Mediano Plazo, estimó una caída de -5,5% del PIB para 2020 y una recuperación del 6,6% en 2021²¹. Aunque recientemente, el Gobierno revisó su pronóstico de crecimiento a la baja, proyectando una contracción de -6,8% en 2020 y un crecimiento de 5% en 2021²². Mientras que,

¹⁶ Encuesta Pulso Empresarial octubre -2020.

¹⁷ Cifras Proyectadas con base en el MFMP 2020 y los anuncios realizados por el MHCP en el mes de noviembre.

¹⁸ Cabe resaltar que debido a las características inéditas del choque generado por la COVID-19 y la alta incertidumbre asociada con relación al desarrollo de la pandemia, las proyecciones de crecimiento tienen un elevado nivel de variabilidad y están sujetas a cambios de manera constante.

¹⁹ WEO, octubre 2020.

²⁰ Banerjee, Cicowiez, Andrian, Manzano y Murguía (2020). “Impactos Económicos de COVID-19 en los Países Andinos: Una Aplicación del Modelo Integrado Económico-Ambiental (IEEM)”. BID. inédito.

²¹ Ver Ministerio de Hacienda. 2020. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá: Ministerio de Hacienda.

²² Ver Comunicado Oficial Comité Consultivo para la Regla Fiscal, 13 de noviembre de 2020. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-151808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

proyecciones de Fedesarrollo²³ prevén una contracción de la actividad económica colombiana de -5,0% en 2020 y una recuperación del 3,5% para 2021. Por último, en términos sectoriales, la combinación del choque externo (caída del precio del petróleo y menor demanda externa de otros productos colombianos) y el choque a la oferta de trabajo (por las medidas de confinamiento) estarían perjudicando a todas las actividades económicas. Aunque, la actividad extractiva, comercio, servicios y construcción estarían entre los sectores más perjudicados²⁴.

Teniendo en cuenta el elevado impacto que las políticas de confinamiento han tenido sobre la actividad económica, el Gobierno colombiano ha emitido más de 70 decretos con distintas medidas de carácter económico y social para hacer frente a la crisis²⁵. Dentro de estas medidas se encuentran el robustecimiento de los programas sociales que operaban en el país (Familias en Acción, Jovenes en Acción, Colombia Mayor) mediante giros monetarios extraordinarios. Además, durante la crisis han entrado a operar nuevos programas sociales como el programa de devolución del IVA a las familias más pobres y, el denominado “Ingreso Solidario” cuyo objetivo es entregar transferencias monetarias a aproximadamente 3 millones de hogares colombianos en situación de pobreza y vulnerabilidad que no formaban parte de ningún programa social del estado antes de la pandemia. En referencia al sector productivo, el gobierno nacional ha anunciado medidas de apoyo a las empresas entre las que resaltan; programas de garantías crediticias, el pago de parte de la nómina de las empresas formales y personas naturales empleadoras (40% del salario mínimo) y, además se postergaron los vencimientos del pago de algunos impuestos, como por ejemplo el impuesto a la renta. Por otra parte, en el plano monetario/financiero, el Banco de la República ha anunciado distintas medidas, entre las que se incluyen un aumento continuo de liquidez, reducciones en la tasa de referencia e intervención en el mercado cambiario con el fin de asegurar el adecuado funcionamiento de los sistemas de pago y la estabilidad financiera en el país²⁶. Adicionalmente, la Superintendencia Financiera de Colombia permitió que las entidades financieras reprogramaran²⁷ los préstamos con retraso de menos de 30 días, sin afectar el historial crediticio de los deudores ni incrementar la tasa de interés pactada en la renegociación. Además, en el mes de agosto, se inició la implementación del Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD), diferenciando entre tipo de deudores²⁸, definiendo así distintas estrategias para facilitar la normalización de las condiciones de pago y ajustar la carga financiera en función de la nueva realidad económica²⁹.

Con la fase de aislamiento individual selectivo, iniciada en el mes de septiembre, el Gobierno Nacional autorizó la apertura de la mayoría de las actividades económicas. El Gobierno colombiano desarrolló el programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible- PRASS. El objetivo es desacelerar el contagio por COVID-19 e interrumpir la cadena de transmisión, pero permitiendo la apertura económica y social del país. Este programa se basa en el rastreo y aislamiento rápido de los contactos de los casos probables o sospechosos de COVID-19, de una manera ágil y oportuna. Es de destacar que Colombia cuenta con un Centro de Contacto de Rastreo Nacional CCNR. Este centro de contacto opera de forma centralizada

²³ Ver Fedesarrollo. Tendencia Económica 208 “ Editorial: Actualización de las perspectivas económicas 2020-2021”. Agosto 2020.

²⁴ Banerjee, Cicowiez, Andrian, Manzano y Murguía (2020). “Impactos Económicos de COVID-19 en los Países Andinos: Una Aplicación del Modelo Integrado Económico-Ambiental (IEEM)”. BID. inédito.

²⁵ Con el fin de hacer frente a la emergencia económica, el gobierno nacional creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) con recursos iniciales cercanos a COP 15 billones (1,3% del PIB). Estos recursos provienen de COP 12,1 billones (el 1,1% del PIB) del Fondo de Ahorro y Estabilización del Petróleo y de COP 2,7 billones (el 0,2% del PIB) de ahorros de naturaleza pensional depositados en el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET). A tales recursos se sumaron otros provenientes de la emisión interna de deuda y de los excedentes de las entidades estatales, con lo que a la fecha de redacción del presente documento el FOME cuenta con una cifra aproximada de COP 25 billones (el 2,4% del PIB).

²⁶ Ver <https://www.banrep.gov.co/es/medidas-banrep-covid-19>.

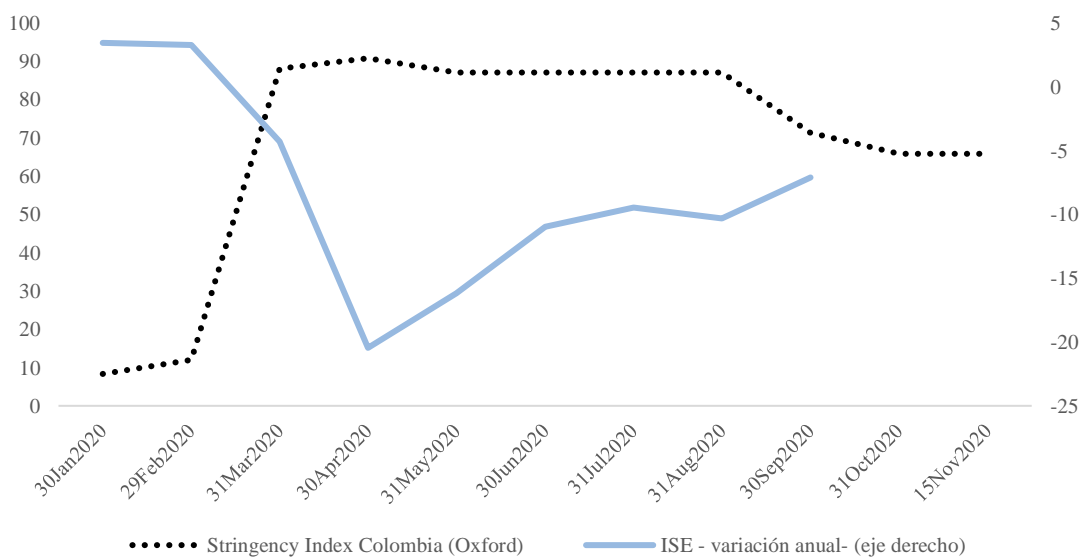
²⁷ Incluyendo períodos de gracia, plazos ampliados o cambios en las cuotas pactadas.

²⁸ Estos son: (i) aquellos sobre los cuales la entidad financiera cuente con elementos objetivos que le permitan inferir razonablemente que pueden continuar con el pago ordinario de sus créditos; (ii) aquellos con afectación parcial en su capacidad de pago y sobre los cuales se puede inferir que la redefinición de las condiciones del crédito permitirá el adecuado cumplimiento de los pagos; y (iii) aquellos con una afectación sustancial o total en su capacidad de pago y sobre los cuales se pueda inferir objetivamente que podrán superar esta afectación.

²⁹ También, se capitalizó el Fondo Nacional de Garantías (FNG) para respaldar el acceso al crédito de las empresas. Adicionalmente, el gobierno implementó líneas de crédito de rescuento por medio de Bancoldex y Findeter con el fin de apoyar la colocación de créditos en el país.

y articulada con el programa PRASS y el Instituto Nacional de Salud, buscando fortalecer la capacidad de vigilancia en salud pública de algunos territorios, a través del rastreo telefónico de los casos sospechosos, especialmente los no identificados por algunos actores del programa. Adicionalmente, Colombia cuenta con la aplicación CoronApp que facilita el monitoreo en tiempo real de datos recopilados al Centro de Operaciones de Emergencias del Instituto Nacional de Salud³⁰. De esta manera, el fin de las medidas de aislamiento generalizado ha generado un paulatino repunte de la actividad económica en el país (ver figura 1.1).

Figura 1.1: Stringency Index en Colombia e Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE)



Fuente: Oxford y DANE.

2) Sector Externo³¹

El choque generado por el COVID-19 ha generado caídas sin precedentes recientes en la actividad económica mundial. Aunque el tamaño y la persistencia del choque son aún inciertos, diversos analistas consideran que, al menos en el corto plazo, el impacto del choque generado por el COVID-19 sobre el PIB global sería más profundo que el causado por la crisis financiera de 2008-09³², y podría incluso superar al de la Gran Depresión de los años 30. Entre los efectos generados por la pandemia se encuentran la paralización de la actividad económica en distintos países, lo que a su vez se ha reflejado en una disrupción en las cadenas de suministro a nivel global. Además, el efecto del COVID-19 también se ha transmitido a los mercados financieros internacionales; presentándose una mayor incertidumbre y aversión al riesgo que ha afectado principalmente a los mercados emergentes³³; situación a la que Colombia que no ha sido ajena³⁴. A su vez, debido a la menor actividad económica a nivel global, esta crisis ha repercutido en una fuerte

³⁰ Esta aplicación incorpora tecnologías y mecánicas de aplicaciones pioneras en el mundo para combatir el Coronavirus, como las desarrolladas por los Gobiernos de Singapur y Corea del Sur.

³¹ Basado en Díaz-Cassou, Carrillo-Maldonado y Moreno (2020). “COVID-19: el impacto del choque externo sobre las economías de la región andina”. BID. Washington D.C

³² FMI: World Economic Outlook, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery & World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent.

³³ Este impacto fue más significativo durante el primer semestre de 2020. Ver. Institute of International Finance (IFF). “Capital Flows Report Sudden Stop in Emerging Markets (April 2020)” y Fitch Ratings “Latin American Rating Downgrades: 60 Days In (Pandemic Accelerated Trajectory of Negative Rating Actions Since 2013)”.

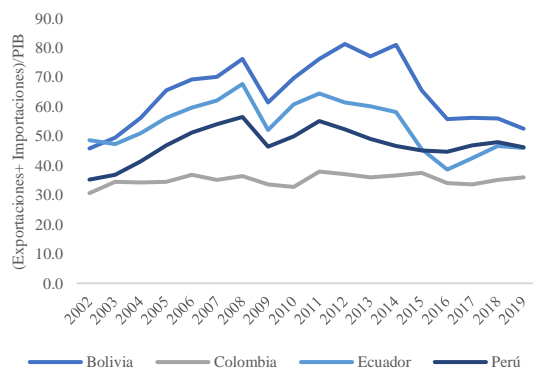
³⁴ Ver. Banco de la Republica. Informe de Política Monetaria, abril 2020 y Banco de la Republica. Informe de Política Monetaria, octubre 2020.

reducción en el precio internacional del petróleo³⁵; generando un importante impacto en la sostenibilidad fiscal de países dependientes de la exportación de este bien básico³⁶.

Colombia presenta un bajo nivel de apertura comercial. Al cierre de 2019, el país presentó el menor nivel de apertura comercial entre los países de la región andina (figura 2.1). En efecto, el peso combinado de las exportaciones e importaciones realizadas por Colombia representó un 36,1% del PIB en 2019. Mientras que, los demás países de la región presentaron un nivel de apertura comercial superior al 45% del PIB. Adicionalmente, Colombia, al igual que el resto de los países en la región, presenta un patrón de especialización productivo altamente concentrado en la explotación de bienes básicos. Como reflejo de esto, las exportaciones relacionadas con el sector de hidrocarburos en el país representaron más del 40% de las exportaciones totales en 2019³⁷. En contraste, las exportaciones industrializadas representaron solo un 14,4% de las exportaciones totales del país en 2019³⁸. Por país de destino, las exportaciones colombianas han estado concentradas en un número reducido de mercados durante los últimos años. No obstante, esta concentración ha experimentado una reducción entre 2007 y 2018. Así, mientras que en 2007 dos países (Estados Unidos y Venezuela) explicaban el 50% de las exportaciones colombianas; en 2019 los destinos de exportación fueron más diversificados; con 4 países (Estados Unidos, China, Panamá y Ecuador) explicando el 52% de las exportaciones colombianas³⁹. En contraste, las importaciones colombianas han presentado un mayor grado de concentración respecto al país de origen durante los últimos años. Así, en 2019, los principales países de origen de las importaciones (Estados Unidos, China, México y Brasil) explican cerca del 60% del total de las importaciones colombianas. Esta mayor concentración se debe principalmente a un incremento de las importaciones provenientes de China. De esta manera, las importaciones provenientes del país asiático pasaron de representar un 9,8% del total de importaciones del país en 2007 a un 21% del total de importaciones colombianas en 2019⁴⁰. Además, China es actualmente, el país del que provienen la mayor parte de las importaciones de productos eléctricos y autopartes, que son insumos altamente relevantes para la industria colombiana.

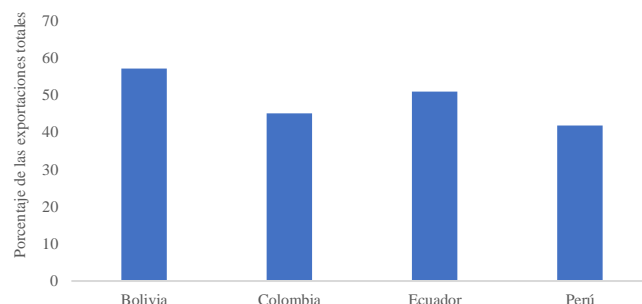
Figura 2.1: Apertura comercial y Exportaciones por tipo de producto en la región andina

a) Apertura Comercial países de la región andina (X+M como % del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos del FMI (WEO, abril 2020).

b) Exportación de materias primas, 2018 (% de exportaciones totales)



Fuente: COMTRADE.

Nota: Considera solamente exportaciones tradicionales.

³⁵ Esta caída en el precio del petróleo fue resultado de un exceso de oferta en el mercado petrolero producto de una menor demanda esperada como consecuencia de la pandemia del COVID-19. A lo anterior, se le sumaron las tensiones que tuvieron lugar entre los países productores de petróleo para limitar la producción de crudo. Cabe resaltar que durante el segundo semestre de 2020 se ha presentado una recuperación en el precio internacional del petróleo.

³⁶ Ver Fitch Ratings "Coronavirus Amplifies LatAm Sovereign's Fiscal, Rating Pressures" (Mayo 2020)

³⁷ Cálculos propios con cifras del DANE.

³⁸ Cálculos propios con base en ONU-Comtrade.

³⁹ Cálculos propios con cifras del DANE.

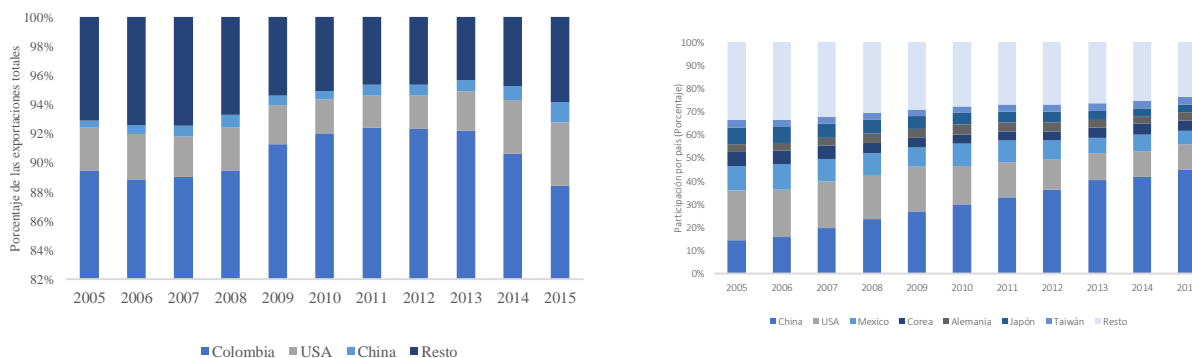
⁴⁰ Cálculos propios con cifras del DANE.

Colombia presenta una limitada integración a las cadenas globales de valor. El país participa principalmente en sus dos extremos, al actuar como oferente de materias primas y comprador de productos elaborados, y escasamente en los eslabones intermedios⁴¹. Como reflejo de lo anterior, el componente importado en los productos exportados por Colombia representa solo un 10% de las exportaciones brutas. No obstante, los países con mayor integración a las cadenas globales de valor (Estados Unidos y China) son a su vez los principales socios comerciales del país. Así, como muestra la figura 2.2 (panel a) el valor agregado de las exportaciones colombianas es principalmente de procedencia doméstica; hecho que concuerda con el carácter exportador de materias primas que caracteriza al país⁴². Mientras que, respecto a las importaciones, algunos de los países más afectados por la COVID-19 son los que presentan una mayor contribución al valor agregado de los productos intermedios adquiridos por las industrias colombianas. Además, esta contribución se ha ido concentrando desde 2005; debido a la mayor participación de China en el valor agregado de las importaciones del país. En particular, al considerar las importaciones de bienes intermedios electrónicos para el uso de las industrias domésticas colombianas (ver Figura 2.2 panel b), se observa que China y Estados Unidos pasaron de explicar poco menos del 40% del valor agregado importado a explicar más del 55% del total en 2015. Esta relativa dependencia de las principales economías afectadas por el COVID-19, genera que ciertas empresas del país estén especialmente expuestas, a pesar de la reducida integración de Colombia en las cadenas globales de valor.

De esta manera, el mayor canal de transmisión del choque externo sobre la economía colombiana se presentaría a través del mercado de materias primas. En particular, a través de la dinámica del mercado internacional del petróleo. Esto se debe al patrón de especialización productiva que presenta el país y su débil integración en las cadenas globales de valor. No obstante, la magnitud del choque dependerá de las características macroeconómicas con las que contaba el país y de su capacidad de absorber el impacto mediante acciones de política económica.

Figura 2.2: Valor agregado importaciones y exportaciones de Colombia.

- a. Valor agregado de las exportaciones totales, participación por país (%) b. Valor agregado de las importaciones de computadoras, electrónicos y equipo eléctrico, participación por país (%)



Fuente: OECD trade in value added database.

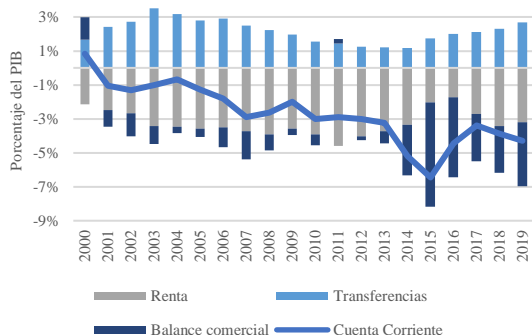
El déficit de cuenta corriente es uno de los principales desequilibrios macroeconómicos del país. Al cierre de 2019 el déficit de cuenta corriente en el país se ubicó en -4,2% del PIB, experimentando un incremento de 0,3 p.p. respecto al año anterior. Este incremento en el déficit externo se produjo principalmente por un comportamiento desfavorable de la balanza comercial. Debido a la reducción en los

⁴¹ ver “OECD (2019) Economic Surveys: Colombia. Adicionalmente, el Colombia ocupa el puesto 56 entre 133 países en el ranking de complejidad económica elaborado por la Universidad de Harvard (<https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>)

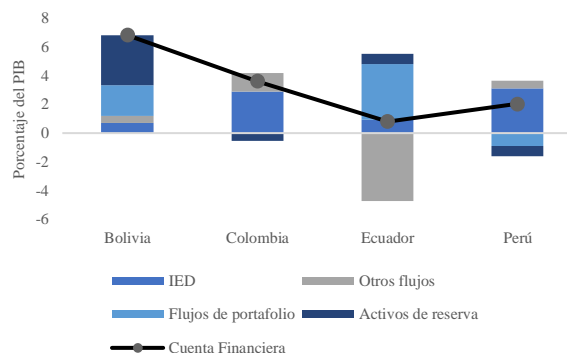
⁴² Aproximadamente 40% de las exportaciones que el país realiza a los Estados Unidos corresponde están relacionadas con el sector petróleo.

precios del petróleo, un crecimiento débil de los socios comerciales y una expansión pronunciada de la demanda interna. El déficit externo del país es una de las principales vulnerabilidades de la economía colombiana⁴³. No obstante, cabe resaltar que al observar la composición del financiamiento externo se observa que la mayor parte de este déficit se ha financiado mediante inversión extranjera directa (IED) (ver figura 2.3).

Figura 2.3: Cuenta corriente y cuenta financiera en Colombia y países andinos.
a) Componentes de la cuenta corriente (% del PIB) **b) Composición cuenta financiera (promedio 2017-2019, % del PIB)**



Fuente: Banrep.



Fuente: elaboración propia con datos del FMI (WEO, abril 2020).

Colombia es uno de los países de la región andina con mayor nivel de reservas internacionales. Al cierre de 2019, las reservas internacionales colombianas fueron equivalentes a un 16,4% del PIB. Cabe resaltar, que las reservas internacionales del país se han incrementado durante los últimos años. Desde septiembre de 2018 hasta octubre de 2019, el Banco de la República ejecutó un programa de acumulación de reservas⁴⁴, las cuales se incrementaron en US\$4.774,3 millones; alcanzando en 2019 un total de USD53.167,2 millones. Al considerar las obligaciones externas del país al cierre de 2019 y su nivel de reservas; se observa que estas serían suficientes para cubrir sus obligaciones externas según el índice de Greenspan-Guidotti⁴⁵ (1,3).

A pesar de su sólido marco de política monetaria, el choque externo inducido por la crisis de la COVID-19 podría ocasionar dificultades para que el país pueda cubrir sus requerimientos de financiamiento externo en el futuro. La intensidad que podría tener este canal de transmisión y el riesgo de que se produzca un *sudden stop*⁴⁶ estará determinado por la fortaleza macroeconómica del país, la magnitud de los requerimientos de financiamiento externo, la composición de los flujos de capitales que pueda atraer la economía colombiana y la facilidad con que se pueda acceder a los mercados financieros internacionales en un contexto de alta aversión al riesgo. La figura 2.4 muestra un proxy de los requerimientos de financiamiento externo colombianas para 2020, esta medida se construye como la suma

⁴³ Ver “Fitch Downgrades Colombia’s Rating to ‘BBB-’; Outlook Remains Negative” y “S&P Global Ratings revisa perspectiva de Colombia a negativa por mayores riesgos en liquidez externa, deuda y crecimiento; confirma calificaciones”.

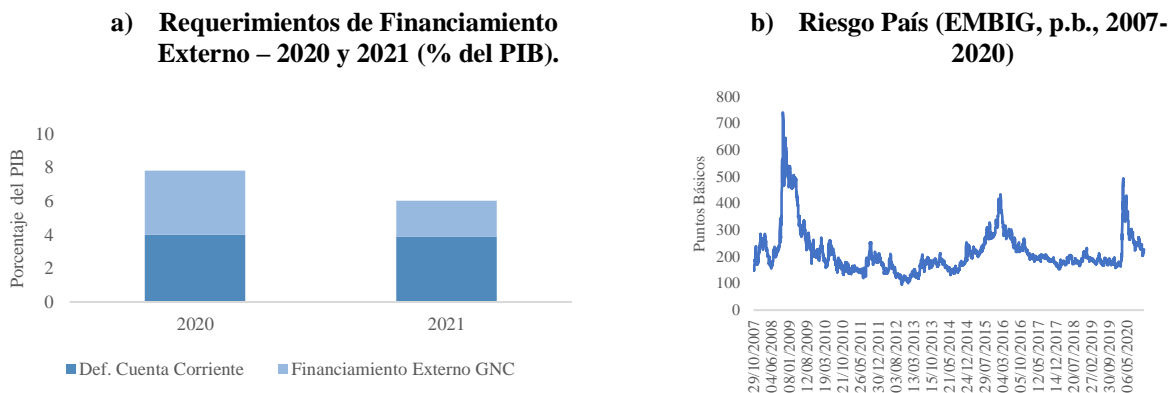
⁴⁴ Este programa se realizó por mandato de la Junta Directiva con el propósito de “prepararse ante una posible reducción de la Línea de Crédito Flexible (LCF) del FMI en el año 2020.” <https://www.banrep.gov.co/es/comunicado-28-septiembre-2018-2>. Es de destacar que el FMI aprobó la renovación de esta LCF en 2020.

⁴⁵ El indicador de Greenspan-Guidotti se calcula como la ratio entre las reservas internacionales y las obligaciones externas de un país a vencer en un año, y es una medida habitual de adecuación de reservas.

⁴⁶ Cabe destacar que como se verá posteriormente (sección Fiscal), a pesar del cambio en las condiciones externas y la mayor aversión al riesgo en los mercados internacionales, Colombia logró una emisión favorable en los mercados financieros por USD 2.500 millones. Adicionalmente, durante la crisis el Fondo Monetario Internacional otorgó la renovación de la Línea de Crédito Flexible (aproximadamente USD 10.800 millones) con el país por dos años más. Además, en el mes de septiembre el FMI aprobó la ampliación de la Línea de Crédito Flexible (LCF) para Colombia a USD 17.200 millones (6,3% del PIB aproximadamente).

del déficit por cuenta corriente⁴⁷ y los desembolsos externos de deuda planteados en el MFMP 2020. Así, Colombia presenta necesidades de financiamiento externo por cerca de 8% del PIB en 2020 y 6% del PIB en 2020⁴⁸. Por otra parte, respecto al riesgo país, el indicador EMBI muestra una reducción paulatina desde marzo de 2020, ubicándose en niveles promedio cercanos a 220 puntos básicos durante el mes de noviembre.

Figura 2.4: Requerimientos de Financiamiento externo y riesgo país.



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI (WEO, octubre 2020) y el MFMP 2020.

Fuente: Bloomberg

El impacto del choque externo generado por la pandemia del COVID-19, ha afectado de manera considerable el precio de las materias primas en las que se concentran las exportaciones colombianas

El petróleo ha sido una de las materias primas más impactadas por la crisis mostrando, principalmente durante el primer semestre de 2020, una alta volatilidad en su cotización y una caída en su precio que llega hasta representar un tercio de su valor respecto a diciembre de 2019. El impacto de la pandemia también se refleja en la dinámica de los índices de precios de exportación, que para el caso colombiano mostraron una reducción del 32% entre diciembre de 2019 y abril de 2020⁴⁹. Por su parte los términos de intercambio cayeron un 30% entre diciembre y abril (mes en el que se presentó el nivel más bajo de este indicador⁵⁰). Como respuesta a esto, el tipo de cambio en su función de estabilizador automático se depreció 17,8% entre diciembre de 2019 y abril 2020, ubicándose en USD/COP 3.685 en promedio durante el mes de noviembre⁵¹.

El impacto de la crisis del COVID-19 también se ha observado en los indicadores financieros de alta frecuencia.

Por un lado, el EMBIG aumentó gradualmente desde la última semana de febrero, cuando maduraba el temor respecto al riesgo que genera el COVID-19 sobre el crecimiento de la economía mundial. Posteriormente, este indicador se incrementó de forma acelerada a partir de la segunda semana de marzo, cuando empezaron a registrarse los primeros casos de contagio en el país. En efecto, en el caso colombiano el indicador EMBIG pasó de ubicarse en niveles de 200 puntos básicos (pbs) a inicios de marzo a niveles cercanos a los 400 pbs, registrando un pico máximo de 488 pbs el 23 de marzo de 2020 y experimentando un descenso durante los últimos meses ubicándose en un nivel promedio de 218 pbs en el mes de

⁴⁷ Proyecciones del FMI (WEO, octubre 2020)

⁴⁸ Debido a la elevada incertidumbre que aún se presenta, estos valores podrían experimentar modificaciones.

⁴⁹ Cálculos propios con base en cifras del Banco de la República.

⁵⁰ Las últimas cifras publicadas por el Banco de la República muestran una recuperación de los términos de intercambio del país a partir del mes de abril. No obstante, cifras con corte a agosto muestran que los términos de intercambio aún se encuentran en un nivel menor en 20% respecto al cierre de 2019.

⁵¹ Es de destacar que debido a la elevada volatilidad que presentó el tipo de cambio durante este periodo el Banco de la república introdujo un conjunto de medidas para reducir la excesiva variación en el tipo de cambio (ver sección 3).

noviembre⁵². Adicionalmente a los movimientos en la cotización de las materias primas, la mayor aversión al riesgo y los movimientos de capitales también presionaron a las monedas de la región hacia su depreciación. Como se mencionó anteriormente, Colombia experimentó una mayor volatilidad y depreciación en su tipo de cambio respecto a otros países de la región. A su vez, luego de un pico en la tercera semana de marzo, la moneda empezó un proceso de apreciación gradual, aunque con una elevada volatilidad.

Por otro lado, el choque externo generó una salida de capitales en los mercados emergentes. En efecto, como enfatiza el BID (2020)⁵³, entre el 01 y el 25 de marzo, se registraron salidas de capitales en América Latina por más de US\$15.5 mil millones, los cuales representan un mayor riesgo en economías con mayor dependencia del turismo y de la entrada de remesas. En esta línea, según el Banco Mundial (2020)⁵⁴, la salida de capitales en América Latina y el Caribe durante los primeros cuatro meses de la crisis actual supera los flujos observados en crisis previas durante el mismo periodo, lo que incrementa los riesgos no solo del sector externo sino también del sector financiero. En el caso colombiano, la salida de capitales se evidenció en la disminución del porcentaje de tenedores extranjeros de bonos domésticos, principalmente en el mes de abril. Puesto que esta cifra que en enero era 24,5%, fue disminuyendo en febrero, marzo y abril, presentando valores de 23,7%; 22,9% y, 22,4% respectivamente. No obstante, es de resaltar que los últimos datos muestran un retorno de los inversionistas extranjeros en el mercado de deuda pública colombiano con una participación del 24,2% en septiembre de 2020.

La posición externa se ha ajustado en 2020. Al tercer trimestre de 2020, el déficit de cuenta corriente fue -3,1% del PIB, menor en 1,3 p.p. del PIB al de un año atrás. Esto obedeció, principalmente, al menor balance negativo de la renta factorial por menores utilidades giradas al exterior, sobre todo por empresas en el sector extractivo. La cuenta financiera, por su parte, ha exhibido una recomposición ante la caída de la IED y el aumento de la inversión de portafolio, por mayores emisiones externas de deuda pública y préstamos del Gobierno con la banca multilateral. De esta manera, los analistas⁵⁵ proyectan un déficit de cuenta corriente de -3,7% del PIB para 2020 y -3,8% del PIB para 2021.

Recomendaciones

A mediano y largo plazo, Colombia deberá propender por obtener una mayor diversificación productiva⁵⁶, fundamentalmente en lo concerniente a las exportaciones; lo cual contribuiría a reducir su vulnerabilidad ante los choques externos en el mercado de *commodities*.

Comercio exterior y reconfiguración de cadenas de valor

Las restricciones domésticas e internacionales a la movilidad de personas han acentuado las fricciones en el comercio internacional. La disrupción de las cadenas productivas en China generó diversos quiebres en las cadenas globales de valor (CGV), que perdurarán tanto por motivos estratégicos como económicos. En este contexto, las CGV están migrando a modelos denominado como 3Rs (resiliencia, respuesta y reconfigurabilidad). Así, se genera espacio para proveedores domésticos para la incorporación en nuevas CVG. Sin embargo, este es un proceso que dista de ser automático.

El comercio exterior y la inversión deben ser parte de los pilares que fomentarán y sostendrán la reactivación económica del país. Se proponen de medidas que faciliten: (i) la reconstitución del tejido

⁵² Es importante resaltar que, a pesar de la mayor aversión al riesgo en los mercados internacionales, Colombia consiguió una colocación de deuda pública por US\$ 2.500 millones en los mercados internacionales a inicios del mes de junio con tasas de interés cercanas o inferiores a las históricas (ver sección fiscal).

⁵³ Banco Interamericano de Desarrollo (2020). "Policies to Fight the Pandemic".

⁵⁴ Banco Mundial (2020). "The Economy in the Time of Covid-19".

⁵⁵ Latinfocus noviembre 2020.

⁵⁶ Ver sección 4.

exportador y la promoción de nuevos sectores exportadores; (ii) la retención de inversiones existentes y la atracción de inversión productiva que permita acelerar la reactivación económica; (iii) la implementación de medidas de facilitación comercial para agilizar el despacho de mercancías y asegurar controles seguros y eficientes en puntos fronterizos; y (iv) la profundización de las iniciativas de integración regional que permitan implementar acciones coordinadas para acelerar la recuperación post pandemia.

Reconstruir el tejido exportador requiere profundizar los esfuerzos de promoción de exportaciones de bienes y servicios. Esto mediante mecanismos que sostengan y expandan el entramado empresarial exportador, para que constituyan un eslabón importante de la reactivación productiva y de la generación de empleo. Se destaca:

- ✓ Sostener y potenciar las exportaciones de las firmas, brindando servicios de información que permitan identificar nuevas oportunidades para la exportación de bienes y servicios, establecer nuevos vínculos comerciales que reemplacen a aquellos afectados por la crisis, facilitar canales virtuales para la conexión y exploración de oportunidades de negocios.
- ✓ Potenciar las exportaciones de los sectores de servicios intensivos en conocimiento y en el uso de tecnología (desarrollo de software, animación, educación a distancia, telemedicina), los cuáles han demostrado ser los más resilientes a la crisis y generadores de empleo de valor agregado, a través de programas de fortalecimiento empresarial y de internacionalización, diseñados a la medida de las empresas y, de esquemas de cofinanciación para la adopción de certificaciones de calidad.
- ✓ Profundizar la adopción del comercio electrónico como canal de comercialización, dotando a las MYPIMEs de formación en habilidades digitales, promoviendo la adopción de plataformas de pagos online, garantizando estándares de seguridad y privacidad, facilitando el comercio exterior de envíos de poco valor.

Es necesario retener y atraer Inversión Extranjera Directa (IED). Se requiere retener y atraer inversión extranjera directa de alto valor agregado, aprovechando oportunidades globales de relocalización empresarial. No solo el surgimiento de la pandemia, sino otros factores adicionales (guerra comercial, políticas tributarias para el retorno de capitales), inducen a muchas empresas transnacionales a repensar y revertir sus estrategias de fragmentación global de sus procesos productivos. Este proceso puede abrir oportunidades de comercio e inversión para Colombia, al ofrecer buenas condiciones de acceso a mercados, estabilidad, localización y seguridad en el aprovisionamiento de bienes y servicios. Se destaca:

- ✓ Fortalecer el servicio de post-establecimiento (*aftercare*) para retener y ampliar la inversión extranjera presente en el país en sectores de alto valor agregado y generadores de empleo. Brindando a los inversionistas información precisa sobre las medidas que está tomando el Gobierno y cómo impactan su operación, facilitando la intermediación laboral entre empresas con excedente de trabajadores temporales y otras con demanda de perfiles similares para evitar despidos, identificando proveedores locales para ofrecerle alternativas de proveeduría nacional a las empresas extranjeras, facilitando la resolución de sus cuellos de botella de manera proactiva.
- ✓ Implementar programas de identificación de nuevos sectores de inversión y de prospección de inversionistas, basados en inteligencia cuantitativa y tecnologías digitales 4.0, a la luz de los procesos globales de reorganización de la CGV.
- ✓ Implementar esquemas de cofinanciación para programas de *finishing schools*, que permiten capacitar rápidamente al talento humano en las destrezas específicas requeridas por las empresas inversionistas.
- ✓ Impulsar la simplificación y digitalización de los trámites de inversión para facilitar el establecimiento o la expansión de las inversiones en Colombia.

Implementar medidas de facilitación comercial. Para agilizar el despacho de mercancías y asegurar controles seguros y eficientes de las autoridades nacionales en los pasos fronterizos. Se destaca:

- ✓ Acelerar la modernización de la ventanilla única de comercio exterior (VUCE) y garantizar su interoperabilidad con socios comerciales claves para reducir los tiempos y costos de las operaciones de comercio exterior y avanzar hacia una operación cero papeles.
- ✓ Modernizar los controles en los puertos de entrada y salida de personas, mercancías y unidades de transporte, para hacerlos más eficientes y efectivos, mediante la simplificación de procesos, modernización de la infraestructura física y de los servicios de control sanitario, y la adopción de tecnologías no intrusivas de inspección.
- ✓ Aumentar y priorizar la certificación de empresas importadoras, exportadoras, agentes aduaneros, almacenistas y demás operadores económicos bajo el programa de Operador Económico Autorizado (OEA) para promover procesos de control seguros y expeditos.
- ✓ Desarrollar planes de contingencia y protocolos de seguridad con la aduana y las demás entidades que participan en las operaciones de comercio exterior, incluyendo la suscripción de acuerdos conjuntos de emergencia entre países limítrofes.

Fortalecer y profundizar las iniciativas de integración regional (Alianza del Pacífico, CAN, PROSUR) y los acercamientos entre estos bloques comerciales con MERSOCUR, por ejemplo, para alcanzar acuerdos de cooperación, que permitan:

- ✓ Poner en práctica políticas de crecimiento a largo plazo para acelerar la recuperación post pandemia orientadas, por ejemplo, a fortalecer el comercio intrarregional, a atender de manera eficiente la reconfiguración de las cadenas de valor, a implementar un ambicioso plan de infraestructura regional y a asegurar medidas básicas de coordinación macroeconómica.
- ✓ Impulsar y facilitar la liberalización del comercio transfronterizo de servicios digitales, en particular en el área de telemedicina, educación a distancia, animación digital y plataformas de pago electrónico.
- ✓ Avanzar en acuerdos de reconocimiento de certificaciones de calidad tanto a nivel regional como global (se destacan CE Mark y FDA *Approval*) para agilizar el abastecimiento de insumos y equipos médicos en los mercados nacionales.
- ✓ Promover acuerdos con los países desarrollados para acceder a los derechos de patentes de pruebas de diagnóstico, medicinas, vacunas, y otros equipos que les permitan desarrollar una producción local y regional de estos bienes.

3) Condiciones Fiscales y necesidades de financiamiento en Colombia⁵⁷

Otro factor de vulnerabilidad en la economía colombiana corresponde a los continuos déficits fiscales observados desde la caída de los precios del petróleo en 2014. Esta senda de déficits elevó el nivel de deuda pública en el país pasando de 39,9% del PIB en 2014 a 50,3% en 2019⁵⁸. Sin embargo, cabe aclarar que a pesar de incurrir en déficits desde 2014, a partir de 2017 Colombia había comenzado una senda de ajuste con continuas disminuciones del déficit fiscal, llegando en 2019 a tener un superávit primario de 0,4% del PIB. La lenta consolidación fiscal se explica por factores estructurales que generan un bajo nivel de ingresos fiscales. A esto se suma, la presencia de ineficiencias en el gasto público que provocan una pérdida valiosa de recursos para el país.

Colombia ha presentado históricamente un bajo nivel de recaudación tributaria, con una elevada dependencia de los impuestos indirectos. Los ingresos fiscales del país⁵⁹ ascendieron a un 17,3% del producto interno bruto (PIB) al cierre de 2017⁶⁰. Este nivel de recaudo es bajo en comparación con el nivel

⁵⁷ Basado en Andrián, L., Deza, M.C., y Hirs J. (2020). “Las finanzas públicas y la crisis por Covid-19 en los países andinos”. BID, Washington D.C

⁵⁸ Deuda del Gobierno Nacional Central.

⁵⁹ Sin incluir las contribuciones a la seguridad social.

⁶⁰ Con el fin de hacer comparaciones internacionales se utilizan los hallazgos en de la Cruz et al (2020). Cifras provisionales de la OCDE muestran que el recaudo tributario en Colombia en 2018 (sin incluir las cotizaciones a la seguridad social) fue de 17,6 % del PIB.

promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (26,3% del PIB) y América Latina y el Caribe (ALC) (18,3%). La baja recaudación se explica principalmente por tres factores: i) una estructura tributaria con incentivos y exenciones que permean la base impositiva; ii) deficiencias en la administración tributaria y iii) un alto nivel de informalidad en la economía. El país también presenta una importante dependencia de los ingresos generados por la explotación de recursos naturales, lo que se refleja en una alta volatilidad de los ingresos fiscales⁶¹. Adicionalmente, los ingresos tributarios de Colombia provienen principalmente de los impuestos indirectos. De esta manera, el recaudo tributario en el país se ha mantenido históricamente en alrededor del 18% del PIB. Mientras que, el promedio de recaudación tributaria del país típico de la OCDE es de un 25,6% del PIB (FMI, 2018)⁶². La mayor parte de la diferencia recaudatoria entre Colombia y el promedio de los países de la OCDE se explica por el impuesto a la renta de las personas físicas.

El diseño de la tributación empresarial no favorece la recaudación debido a la gran cantidad de incentivos tributarios⁶³. Así, según información del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Colombia ha sacrificado recursos por conceptos de gastos tributarios a empresas por aproximadamente un 2% del PIB⁶⁴. Del mismo modo, información con base en cifras compiladas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se observa la existencia de una brecha entre la tasa nominal y la tasa efectiva, explicada por los beneficios tributarios, los cuales en 2016 generaron un costo fiscal de alrededor del 0,8% del PIB (DIAN, 2016)⁶⁵.

A su vez, las exenciones impositivas y el gasto tributario generan importantes filtraciones de recursos en Colombia. El país presenta pérdidas de recursos derivadas de una amplia lista de exenciones y de bienes (alimentos básicos, medicamentos y alquileres) gravados a una tarifa menor a la general del IVA, lo cual beneficia a los estratos de mayores ingresos (Ministerio de Hacienda, 2017). Políticas recientes como el programa de devolución del IVA destinado a la población de menores ingresos, pueden permitir la eliminación de las exenciones para los bienes que se gravan a una tarifa menor; esto con el fin de reducir estas ineficiencias en el cobro del IVA sin afectar a las familias más vulnerables del país.

Además de un bajo recaudo tributario, Colombia también tiene un importante potencial para mejorar la eficiencia del gasto público⁶⁶. Al considerar el efecto conjunto de las ineficiencias generadas por filtraciones en las compras públicas, las remuneraciones a empleados y las filtraciones en las transferencias, el derroche de recursos de Colombia asciende a un 5% del PIB. Es decir, aproximadamente un 16% del gasto total. De esta manera, aunque el país presentó una pérdida de recursos inferior al promedio de los países andinos (5,1% del PIB), su filtración de recursos fue superior al promedio de ALC (4,5% del PIB). Las mayores fuentes de ineficiencias del país se producen en compras públicas (2,0% del PIB) y por filtraciones en las transferencias y subsidios (1,9%). A su vez, la mayor fuente de filtraciones en transferencias se halla en el “gasto tributario”⁶⁷ (1,1% del PIB), seguido por las filtraciones en programas sociales (0,6% del PIB) y los subsidios a la energía (0,2% del PIB). Por otra parte, con respecto a la focalización de los subsidios, según cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en 2015 más del 50% de los subsidios jubilatorios se dirigieron al 20% más rico de la población, mientras que el quintil

⁶¹ Los ingresos del gobierno central nacional por concepto de petróleo fueron en promedio un 2,8% del PIB entre 2012 y 2014, para luego llegar a ser nulos en 2016 y alcanzar un promedio de 0,7% del PIB entre 2017 y 2018.

⁶² FMI. 2018. Perspectivas de la Economía Mundial (WEO), octubre. Washington, D.C.

⁶³ Los incentivos tributarios aplicados en el país pueden tomar distintas formas, entre ellas: rentas exentas, deducciones adicionales, depreciación acelerada, tasas preferenciales, que aplican a ciertos tipos de inversión, sectores económicos o zonas geográficas.

⁶⁴ Por otra parte, bajo una metodología y alcance distinto, de acuerdo con de la Cruz, Andrian y Loterszpil (2016), los gastos tributarios en Colombia se estimaron en un 4,5% del PIB.

⁶⁵ Adicionalmente, Colombia presenta una administración tributaria débil para combatir la evasión y una elevada informalidad que reduce el recaudo. No obstante, el gobierno colombiano ha realizado importantes avances con el fin de mejorar la eficiencia del recaudo tributario. Entre las medidas tomadas, cabe destacar la puesta en marcha de la factura electrónica y el fortalecimiento de la DIAN.

⁶⁶ Ver Izquierdo A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.). 2018. Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Serie Desarrollo en las Américas. Washington D.C. BID

⁶⁷ Véase la sección de ingresos.

de ingresos más bajos recibió únicamente el 4,3% de los subsidios (DNP, 2018). Asimismo, se observan deficiencias en la asignación de los subsidios de los servicios públicos y la vivienda en el país. Estas ineficiencias se presentan principalmente por errores en los sistemas de focalización⁶⁸.

Estas ineficiencias estructurales en términos de recaudo y gasto público han dificultado la consolidación fiscal del país, por lo que Colombia ha realizado reformas tributarias con elevada frecuencia durante los últimos años. Los propósitos de estas reformas han sido variados, como mitigar el efecto de los ciclos económicos, otorgar incentivos para promover la inversión, mejorar la progresividad del sistema tributario, modernizar la gestión de la administración tributaria, entre otros. Sin embargo, las reformas realizadas no han generado las condiciones para una consolidación fiscal definitiva. Las últimas reformas fueron ejecutadas en 2016, 2018 y 2019⁶⁹. En este contexto, al cierre de 2019 Colombia se encontraba en medio de un proceso de consolidación fiscal, cuya apuesta era conseguir un mayor recaudo tributario producto de un mayor dinamismo económico y disminuciones del gasto corriente que permitieran generar un superávit primario.

Así, debido a los déficits incurridos, la deuda pública del GNC ha experimentado un incremento constante en los últimos años. La deuda pública bruta pasó de representar 35% del PIB en 2012 a más del 50% del PIB en 2019. Durante los últimos 5 años, la deuda en moneda local representó 67% de la deuda total. Los títulos de tesorería (TES) representan el 95% del financiamiento interno. Por el lado del financiamiento externo, los bonos emitidos en los mercados internacionales representan la principal fuente de recursos (57%), seguidos por los créditos con la banca multilateral (43%). A pesar, del fuerte aumento del déficit, Colombia ha logrado mantener un perfil de deuda saludable. Con más del 99% de la deuda a tasa fija y tasas de interés relativamente estables y bajas (ver Tabla 3.1).

Tabla 3.1 - Perfil de Deuda del GNC

| Indicador | Dic-2014 | Dic-2015 | Dic-2016 | Dic-2017 | Dic-2018 | Dic-2019 | Oct-2020 |
|--------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Tasa fija | 92% | 89% | 89% | 89% | 88% | 93% | 99% |
| Tasa variable | 8% | 11% | 11% | 11% | 12% | 7% | 1% |
| Indexada por inflación % | 17% | 17% | 19% | 18% | 21% | 21% | 18% |
| Moneda local nominal % | 55% | 47% | 47% | 48% | 47% | 46% | 45% |
| Moneda extranjera % | 28% | 36% | 34% | 33% | 33% | 33% | 37% |
| Duración (Años) | 4,5 | 5,2 | 5,1 | 5,3 | 5,3 | 5,7 | 6,3 |
| Vida media (Años) | 5,7 | 8,4 | 8,2 | 8,2 | 8,2 | 8,3 | 9,0 |
| Cupón moneda local | 7,9% | 9,0% | 8,8% | 8,0% | 7,6% | 7,6% | 6,8% |
| Cupón moneda extranjera | 5,8% | 5,4% | 5,3% | 5,1% | 5,3% | 4,7% | 3,7% |

Fuente: MHCP.

Espacio Fiscal y Medidas de política económica para enfrentar la crisis

Las condiciones previas al shock generado por la COVID-19 muestran que Colombia ha sido uno de los países de la región con mayor “espacio fiscal”⁷⁰ para afrontar la crisis. Aunque Colombia presentaba, en relación con años anteriores, una menor dependencia de los recursos provenientes de la

⁶⁸ El país también presenta deficiencias en la información con respecto al gasto destinado a subsidios, impidiendo identificar de forma adecuada el costo de los programas sociales adelantados por el gobierno. Además, el gasto en subsidios se encuentra altamente fragmentado entre distintas entidades dando lugar a duplicidades y otras ineficiencias (Bernal et al., 2018; DNP, 2019).

⁶⁹ Colombia aprobó reformas tributarias a finales de 2018 y 2019. La aprobación de una reforma tributaria en 2019 se debió a que la Ley de Financiamiento de 2018 (Ley 1943 de 2018) fue declarada inconstitucional, por lo que el gobierno debió sancionar una nueva Ley; en la que se incluyeron algunos cambios respecto al texto de 2018, entre ellos : i) devolución del IVA para aquellas personas de menores ingresos pertenecientes al decil 1 y 2; ii) disminución de la cotización en salud para los pensionados con bajas mesadas; iii) tres días sin IVA en el país , y iv) deducción en el costo laboral de jóvenes entre 18 y 28 años contratados en su primer empleo. Estos cambios introducidos en la reforma respondieron en parte a las manifestaciones de descontento social que se vivieron en el país a finales del 2019.

⁷⁰ Entendiendo “espacio fiscal” como la capacidad de los gobiernos para movilizar u obtener recursos destinados a políticas públicas discretas que enfrenten los efectos adversos de la pandemia y no afecten la sostenibilidad de la deuda (FMI, 2018).

explotación de materias primas, las proyecciones fiscales informaban –antes de la crisis– un mayor recaudo como resultado de un crecimiento económico más dinámico y de los incentivos tributarios implementados por la reciente reforma fiscal. Así, al cierre de 2019, las proyecciones fiscales de Colombia planteaban seguir con la reducción del déficit de -2,5% al cierre de 2019 a -2,2% en 2020. La consecución de este menor déficit se basaba en un mayor recaudo tributario como resultado de un crecimiento económico más dinámico en el país (ver Tabla 3.2).

Tabla 3.2. Proyecciones Fiscales (previas al choque del COVID-19)

| Ingresos Fiscales Colombia (proyecciones antes del choque originado por el COVID-19), % PIB | | |
|---|----------------|------|
| Año | Colombia (GNC) | |
| | 2019 | 2020 |
| Ingresos totales | 16,2 | 16,7 |
| <i>Ingresos Tributarios (incluye mineros)</i> | 14,0 | 14,3 |
| <i>de los cuales Ingresos minero/ energéticos</i> | 1,5 | 1,1 |
| <i>Otros ingresos</i> | 1,1 | 2,4 |
| Gasto Público Colombia (proyecciones antes del choque originado por el COVID-19), % PIB | | |
| Año | Colombia (GNC) | |
| | 2019 | 2020 |
| Gastos totales | 18,6 | 19 |
| Gasto corriente | 16,9 | 17,1 |
| Gasto de Capital | 1,7 | 1,9 |
| Gasto <i>primario</i> | 15,7 | 16 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los datos correspondientes a 2020 representan proyecciones previas al choque del COVID-19.

Colombia suspendió el uso de la Regla Fiscal para 2020 y 2021. Esto se debe a la necesidad de mayor endeudamiento y flexibilidad fiscal para afrontar los efectos derivados de la pandemia. Así, en reconocimiento de la inusual incertidumbre en torno a la duración y profundidad del choque, el Gobierno Nacional decidió, previo concepto favorable y unánime del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, invocar el artículo 11 de la Ley 1473, para suspender el cumplimiento paramétrico de la regla para los años 2020 y 2021. A su vez, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) el gobierno colombiano hizo explícitas las nuevas proyecciones de balances totales para 2020 y 2021 de -8,2% del PIB y -5,1% del PIB, respectivamente. Sin embargo, debido a un mayor efecto de la pandemia respecto al estimado inicialmente, el ministerio de hacienda revisó, en el mes de noviembre, las proyecciones de déficit fiscal a -8,9% del PIB para 2020 y -7,6% del PIB para 2021.

Dada la magnitud de la crisis, el espacio fiscal para obtener mayores recursos ha venido por operaciones de manejo de deuda y mayor emisión de deuda pública. Durante la crisis generada por el COVID-19, Colombia ha realizado emisiones de deuda y operaciones de manejo con el fin de mejorar su perfil de deuda pública. En el mes de mayo el país emitió US\$ 2.500 millones (0,9% del PIB) mediante dos bonos globales; el bono global a 2031 por US\$ 1000 millones con una tasa cupón de 3,12% y el bono global a 2051 por US\$ 1500 millones con una tasa cupón de 4,12%. Así, Colombia logró obtener la tasa cupón histórica más baja para el bono de mayor plazo. Adicionalmente, con el fin de aumentar los recursos disponibles para la atención de la crisis, el Ministerio de Hacienda creó un mecanismo de inversión obligatoria temporal, que los establecimientos de crédito en el país se encuentran obligados a suscribir, mediante los denominados “Títulos de Solidaridad” (TDS) con un recaudo de aproximadamente COP 9,8 billones (1% del PIB)⁷¹. Por otra parte, desde el inicio de la crisis el gobierno ha realizado más de 60 emisiones de títulos de tesorería por cerca de COP 28 billones (2,8% del PIB) y operaciones de manejo de deuda con la Tesorería Nacional y el Banco de la República que han contribuido a reducir el pago de amortizaciones en el corto plazo. Respecto a los posibles recortes o reasignación del gasto público en el país, Colombia presenta una elevada inflexibilidad del gasto, lo que reduce su margen para realizar un

⁷¹Los recursos para la compra de estos títulos de solidaridad corresponden a la “mayor liquidez” que recibieron los bancos como consecuencia de la reducción en los encajes bancarios requeridos por parte del Banco de la República (ver Decreto Legislativo 562 del 15 de abril de 2020).

mayor gasto discrecional mediante reasignación presupuestal⁷². Por tanto, la obtención de recursos adicionales para enfrentar la crisis se ha presentado mediante una mayor emisión de deuda pública⁷³.

Además, Colombia consiguió una ampliación de la línea de crédito Flexible (FCL por su sigla en inglés) con el FMI para hacer frente a sus necesidades actuales y potenciales de financiamiento externo. El país renovó su FCL con el FMI por dos años adicionales en mayo 2020 por US\$10.800 millones (4,0% del PIB), para lo cual tuvo que calificar positivamente en la evaluación macro financiera que realiza la institución⁷⁴. Sin embargo, ante el deterioro del escenario base macroeconómico por el COVID-19, el país buscó la ampliación de la línea, para lo cual tuvo que calificar nuevamente. El aumento de la FCL a 600% de la cuota es una señal positiva a los mercados de que Colombia cuenta con el respaldo financiero de la banca multilateral y reafirma el sólido marco macroeconómico del país, por lo cual las principales calificadoras han ratificado el grado de inversión en las últimas revisiones. La FCL ampliada alcanza US\$17,2 billones (6,3% PIB), bajo los mismos términos del acuerdo original (2018). Si bien es precautoria, esta línea es para actuales y potenciales necesidades de financiamiento a la Balanza de Pagos y puede usarse para apoyo presupuestario. El Ministerio de Hacienda ha comunicado su intención de realizar un desembolso por cerca de US\$5,4 billones (1,95% PIB) en el año 2020, dadas las altas necesidades de financiamiento derivadas de la coyuntura actual.

El Gobierno colombiano ha implementado distintos instrumentos de política con el fin de hacer frente al choque económico generado por el COVID-19 (ver Tabla 3.3). Dentro de las principales medidas adelantadas por el Gobierno Nacional se encuentran: (i) la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) con recursos cercanos a COP 25 billones⁷⁵ (2,4% del PIB) para atender las necesidades generadas por la COVID-19, con prioridad para los requerimientos del sector salud; (ii) la capitalización del Fondo Nacional de Garantías y otorgamiento de garantías crediticias (de hasta un 90%) para respaldar créditos a las empresas; (iii) el otorgamiento de subsidios a la nómina empresarial (40% del salario mínimo por trabajador) para empresas y personas naturales empleadoras con una caída igual o superior al 20% en sus ingresos durante la crisis⁷⁶; (iv) la ampliación de plazos para el pago de impuestos; y (v) reducciones de las contribuciones obligatorias de seguridad social. A su vez, en el plano social, el Gobierno Nacional ha realizado transferencias extraordinarias a la población más vulnerable del país que hace parte de los programas sociales de “Familias en Acción”, “Jóvenes en Acción” y Colombia Mayor. Adicionalmente, durante la crisis se han puesto en marcha nuevos programas sociales como la devolución del IVA y el programa “Ingreso Solidario”⁷⁷.

En el plano monetario/financiero, el Banco de la República y la Superintendencia Financiera han ejecutado diversas medidas con el fin de asegurar el adecuado funcionamiento de los sistemas de pago y la estabilidad financiera en el país⁷⁸. Entre las que se incluyen: (i) reducción en los requisitos de encaje bancario; (ii) ampliación en las facilidades de liquidez a un día y a plazo en cuanto a montos, valores aplicables y contrapartes elegibles; (iii) un programa de COP10 billones para la compra de valores emitidos por instituciones de crédito; (iv) compras de TES en el mercado secundario; (v) la introducción de nuevos

⁷² OECD (2019) Economic Surveys: Colombia

⁷³ Al respecto, el MFMP 2020 presentado por el gobierno proyecta que la deuda bruta del GNC pase de un 50,3% del PIB en 2019 a un 65,6% del PIB en 2020. Este incremento en la deuda pública para hacer frente al choque generado por la pandemia ha sido generalizado en la mayoría de los países tanto avanzados como emergentes alrededor del mundo. Ver FMI WEO octubre 2020.

⁷⁴ Cuyos requisitos cumplió a cabalidad (sostenibilidad de la deuda, suspensión de la regla fiscal de manera temporal definiendo claramente el destino del espacio fiscal extra, entre otros).

⁷⁵ Cifras aproximadas, COP \$12,1 billones (1,1% del PIB) provienen de recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización del Petróleo y COP \$2,7 billones (0,2% del PIB) provienen de ahorros de naturaleza pensional (que no se deberán usar hasta dentro de 15 años o más) depositados en el Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet). A este fondo se le han sumado, entre otros, recursos provenientes de los Títulos de Solidaridad (aprox. 0,9% del PIB) creados por el Gobierno colombiano como una inversión obligatoria para las entidades financieras (ver Decreto 562 de 2020)

⁷⁶ El gobierno colombiano también implementó un subsidio a la “prima/aguinaldo” que se paga en el mes de julio.

⁷⁷ Las respuestas de política en términos de programas sociales serán descritas en la sección “La clase media colombiana frente al Shock del Covid-19”.

⁷⁸ Para mayor detalle Ver <https://www.banrep.gov.co/es/medidas-banrep-covid-19> y <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/sala-de-press/publicaciones/-/medidas-de-la-superfinanciera-ante-coyuntura-por-covid--10103761> .

mecanismos de cobertura cambiaria; y (vi) la reducción en la tasa de referencia que se ubicó en un nivel históricamente bajo de 1,75% en mes de septiembre⁷⁹. Adicionalmente, la Superintendencia Financiera de Colombia permitió que las entidades financieras reprogramaran⁸⁰ los préstamos con retraso de menos de 30 días, sin afectar el historial crediticio de los deudores ni incrementar la tasa de interés pactada en la renegociación. Además, en el mes de agosto, se inició la implementación del Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD), diferenciando entre tipo de deudores⁸¹, definiendo así distintas estrategias para facilitar la normalización de las condiciones de pago y ajustar la carga financiera en función de la nueva realidad económica⁸².

Tabla 3.3: Resumen de medidas fiscales y financieras, países de la región andina

| | Bolivia | Colombia | Ecuador | Perú | Venezuela |
|---|---------|----------|---------|------|-----------|
| Instrumentos fiscales | | | | | |
| Cambios en la asignación presupuestaria | X | X | X | X | |
| Refuerzo del sistema de transferencias a hogares | X | X | X | X | X |
| Relajación de la regla fiscal o Ley de Responsabilidad Fiscal | | X | | X | |
| Utilización del fondo de estabilización u otros | | X | X | X | |
| Diferimiento del pago de impuestos y gravámenes | X | X | X | X | X |
| Pago de nóminas empresariales | | X | | X | |
| Política monetaria/ financiera | | | | | |
| Aumento de la liquidez | X | X | | X | X |
| Reducción de la tasa de referencia | | X | | X | |
| Reducción de los encajes bancarios | | X | | X | X |
| Moratoria en los reembolsos de préstamos | X | X | X | X | |
| Programas de crédito/garantías para personas o empresas | X | X | X | X | X |
| Medidas para mitigar la volatilidad cambiaria | | X | | X | |

Fuente: Elaboración propia, con base en los anuncios oficiales de los gobiernos y en Pineda, Pessino y Rasteletti (2020).

Nota: X= medida aplicada. Con base en medidas anunciadas por los distintos gobiernos.

Las medidas de apoyo estatal en las crisis adelantadas por el Gobierno colombiano han tenido un costo cercano al 11% del PIB⁸³ (ver Tabla 3.4). No obstante, cabe resaltar que la mayoría de este apoyo estatal responde a garantías crediticias o medidas financieras para apoyar el adecuado funcionamiento de los sistemas de pago⁸⁴. Así, en relación con los demás países de la región andina, Colombia ha anunciado

⁷⁹ La tasa de interés de referencia ha experimentado una reducción de 250 puntos básicos a partir de la crisis generada por la pandemia de la COVID-19.

⁸⁰ Incluyendo períodos de gracia, plazos ampliados o cambios en las cuotas pactadas.

⁸¹ Estos son: (i) aquellos sobre los cuales la entidad financiera cuente con elementos objetivos que le permitan inferir razonablemente que pueden continuar con el pago ordinario de sus créditos; (ii) aquellos con afectación parcial en su capacidad de pago y sobre los cuales se puede inferir que la redefinición de las condiciones del crédito permitirá el adecuado cumplimiento de los pagos; y (iii) aquellos con una afectación sustancial o total en su capacidad de pago y sobre los cuales se pueda inferir objetivamente que podrán superar esta afectación.

⁸² También, se capitalizó el Fondo Nacional de Garantías (FNG) para respaldar el acceso al crédito de las empresas. Adicionalmente, el gobierno implementó líneas de crédito de redescuento por medio de Bancoldex y Findeter con el fin de apoyar la colocación de créditos en el país.

⁸³ En términos de gastos que afectan el balance fiscal, el Gobierno contempla, en el MFMP 2020, 2,5% del PIB para atender la emergencia y 0,3% del PIB para la capitalización del Fondo Nacional de Garantías. Al 20 de noviembre de 2020, el MHCP reporta un pago de obligaciones por COP 13,6 billones (1,4% del PIB) con cargo al FOME para la atención de la emergencia. Mientras que, los pagos con cargo al FNG son de COP 1,3 billones (0,1% del PIB).

⁸⁴ Es decir, en caso de no materializarse el impago estos recursos no serían utilizados. Por lo cual el “esfuerzo fiscal” por parte del Gobierno Nacional sería mucho menor.

medidas similares al resto de los países de la región. Sin embargo, el monto de los recursos públicos asignados por los gobiernos presenta marcadas diferencias en línea con el espacio fiscal disponible en cada país. Es oportuno mencionar que las medidas de apoyo estatal no representan el costo fiscal total, por lo que el impacto de la crisis en el crecimiento y las finanzas públicas dependerá en buena parte de la capacidad de implementar las medidas anunciadas⁸⁵.

Tabla 3.4: Colombia: Apoyo Estatal en la Crisis

| Concepto | Valor (COP billones) | % del PIB |
|---|----------------------|--------------|
| Fuentes para la atención de la Emergencia (FOME) | 24,8 | 2,33 |
| Capacidad de colocación de crédito garantizado- FNG | 60,2 | 5,67 |
| Reducción recaudo impuestos vigencia 2020 por medidas | -2,21 | -0,21 |
| Aporte FONPET a Entidades Territoriales | 2,74 | 0,26 |
| Líneas de crédito redescuento Bancoldex y Findeter | 2,42 | 0,23 |
| Medidas del Banco de la República | 23,00 | 2,17 |
| Aporte Público para reducción de cotizaciones pensionales | 1,8 | 0,17 |
| Total | 117,17 | 11,03 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cifras aproximadas con base en anuncios realizados por las autoridades⁸⁶.

Impacto del COVID-19 sobre la deuda y las necesidades de financiamiento en Colombia⁸⁷

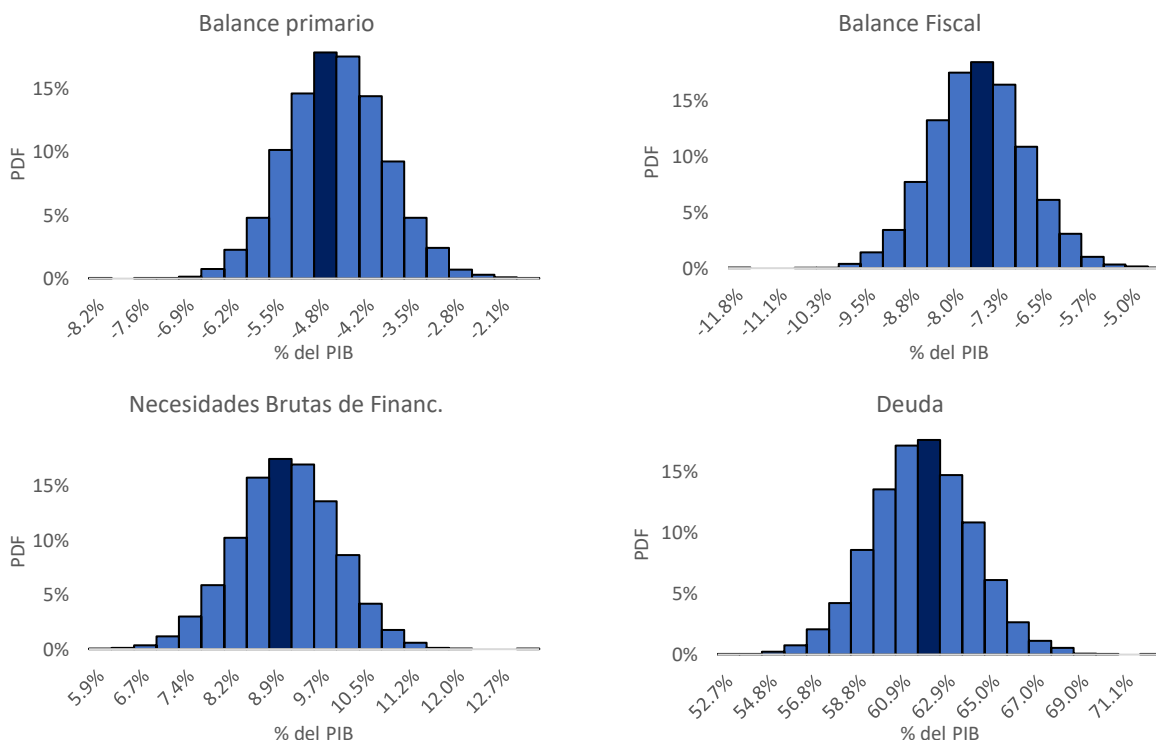
Simulaciones propias de las finanzas públicas muestran que en Colombia el balance fiscal proyectado en promedio sería del -7,7% del PIB, con un balance primario del -4,7% del PIB. Si se suman las amortizaciones, las necesidades de financiamiento brutas serían del orden del 9,0% del PIB, en tanto que la deuda llegaría en promedio al 62%, lo que significa un aumento de aproximadamente 11 puntos porcentuales respecto de 2019 (Figura 3.4).

⁸⁵ Para mayor detalle del ritmo de ejecución de las medidas anunciadas por el Ministerio de Hacienda en Colombia ver https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages_medidas-covid19.

⁸⁶ <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Colombia-invierte-cerca-de-117-billones-de-pesos-para-atender-la-Emergencia-Economica-por-la-pandemia-del-covid-19-200527.aspx>

⁸⁷ Basado en Andrián, L., Deza, M.C., y Hirs J. (2020). “Las finanzas públicas y la crisis por Covid-19 en los países andinos”. BID, Washington D.C. Estos ejercicios se desarrollaron con la información disponible a junio de 2020, por lo cual debido a las características de la actual coyuntura al momento de publicarse esta nota las estimaciones podrían encontrarse desactualizadas.

Figura 3.1: Distribución de las simulaciones de variables fiscales, Colombia, 2020 (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Histograma sobre un total de 10.000 simulaciones. La barra oscura muestra la mediana de las simulaciones.

PDF: función de densidad de probabilidad.

Conclusiones y recomendaciones de política

Colombia ha desplegado una batería de medidas para combatir los efectos adversos de la pandemia.

Dada la severidad de la crisis económica es recomendable que, en el corto y mediano plazo, mientras se produce la recuperación de la economía, el gobierno continúe con sus programas de apoyo a hogares y empresas, para proteger a los hogares más vulnerables y cuidar el empleo formal. Estos apoyos deberán ser ajustados a las realidades del momento, para asegurar un uso eficiente de los recursos. Durante este periodo, de reapertura paulatina, asegurar una gestión fiscal eficiente continuará siendo de vital importancia, para permitir la disponibilidad oportuna de recursos para que el gobierno central y los gobiernos subnacionales implementen estrategias sanitarias para prevenir contagios y atender emergencias sanitarias. Además, será importante robustecer diversos sistemas que mostraron fragilidades al inicio de la crisis. Por ejemplo, continuar robusteciendo los registros de beneficiarios y sistemas de dispersión de pagos, para asegurar que los recursos públicos lleguen a aquellas familias y empresas que más lo requieren, para incrementar la transparencia y rendición de cuentas, y para reducir posibilidades de usos inapropiados de los recursos públicos.

La consolidación fiscal se presenta como un reto en el mediano plazo, por lo que se necesitarán medidas adicionales para retornar a una senda de deuda sostenible, una vez la coyuntura lo permita.

La pandemia ha reconfigurado el plan de consolidación fiscal del gobierno, ya que ésta significó un aumento de gasto de aproximadamente 2,8% del PIB en 2020⁸⁸ para atender la emergencia sanitaria y paliar los efectos económicos sobre los hogares de y las empresas. Además, se presenta el desafío de aumentar los

⁸⁸ Marco Fiscal de Mediano Plazo (2020)

ingresos fiscales estructurales. Por tanto, el ajuste fiscal en los siguientes años, una vez se haya mejorado la senda de crecimiento de la economía y esté la pandemia bajo control, estaría guiado por un incremento estructural de los ingresos y una priorización del gasto público, todos estos elementos permitirían retornar a una senda sostenible de la deuda. Asimismo, se debe avanzar hacia la utilización de instrumentos que manejen de una manera adecuada el riesgo por volatilidad del precio del petróleo, y enmarcado en la regla fiscal.

Una vez que las medidas más restrictivas de distanciamiento social se hayan levantado será importante comenzar a establecer programas de estímulo económico para reactivar la economía. Los estímulos deberían estar orientados a incrementar la cantidad y calidad del capital humano y del capital físico, a fin de incrementar la productividad de la economía. Esto ayudará a un crecimiento sostenible y fortalecer las finanzas públicas en el largo plazo. También deberán comenzar a implementarse diversas medidas de consolidación fiscal, procurando un bajo impacto sobre la actividad económica. Por el lado de ingresos, se debería comenzar a retirar o racionalizar las políticas de moratoria o condonaciones de impuestos y de contribuciones a la seguridad social. Por el lado del gasto, se deberían comenzar a retirar algunos programas de apoyo a familias y empresas, hacer más eficientes los procesos de compras públicas para generar ahorros y eliminar ciertos subsidios de mantenerse los bajos precios del petróleo.

Cuando la economía colombiana se encuentre en una situación de relativa solidez en materia de crecimiento, se deberá comenzar a implementar medidas de consolidación fiscal. Será importante introducir una reforma tributaria, tanto a nivel de central como subnacional, que incrementen los ingresos del estado. Por el lado del gasto, es recomendable introducir reformas integrales al gasto público (incluida una pensional), destinados a contener su crecimiento y aumentar su eficiencia. También será importante reformar el marco macrofiscal, fortaleciendo la regla fiscal para hacerla más efectiva en contener el endeudamiento (ver tabla 3.5).

Tabla 3.5: Medidas Fiscales post-COVID-19

| Ítem | Transición | Recuperación (de la Cruz, Manzano y Loterszpil, 2020) |
|---|--|---|
| INGRESOS | | |
| Impuesto a la renta de empresas (tasas) | Sobretasa solidaria extraordinaria a las empresas en los mayores rangos de patrimonio ^a | Reducción progresiva de tasas nominales |
| Impuesto a la renta empresas (gastos tributarios) | Racionalización de gastos tributarios en aquellos sectores no vinculados a la inversión o las actividades productivas más afectadas por la emergencia. Es probable que se deban otorgar incentivos tributarios temporales a la inversión ^b | |
| Impuesto a la renta de personas | Topes a las exenciones y deducciones para los brackets de mayores ingresos ^a | |
| IVA (cumplimiento) | X | X |
| IVA Digital | Considerar la implementación del IVA en los servicios digitales (tendencia a masificarse en los próximos años) ^d | |
| IVA (gastos tributarios diferentes en alimentos y | | Eliminación de gastos tributarios en aquellos sectores que no estén vinculados a las actividades exportadoras o productivas más afectadas por la emergencia |
| Formalización | | Estrategia de formalización progresiva y focalizada, comenzando con los sectores con mayor probabilidad de hacerlo ^e |
| Recaudación subnacional | | Actualización de catastros e implementación de incentivos al esfuerzo recaudatorio por parte de los gobiernos locales |
| Regímenes simplificados | Mantener los regímenes simplificados destinados a las pequeñas y medianas empresas, modificando su diseño con el propósito de que no representen un obstáculo para su crecimiento ^f | |
| Otras medidas de ingresos | Aprovechar la caída del precio del petróleo para obtener ingresos, por ejemplo, incrementando el impuesto selectivo a los combustibles sin aumentar los precios finales de los consumidores ^g | Impuestos selectivos ambientales |
| GASTOS | | |
| Nómina salarial | Considerar posibles recortes de los gastos en la nómina salarial | Estudio de la eficiencia y calidad del gasto en el salario, enfoque en el análisis para el cierre de las brechas salariales |
| Compras públicas | Procesos expeditivos, transparentes y centralizados para compras especialmente relacionadas con la continuidad del control de la pandemia y la recuperación económica. Reducción de gastos en bienes y servicios no esenciales | Mejora en la eficiencia y transparencia de las compras públicas. Procesos competitivos y centralizados |
| Subsidios y transferencias | Plantear la reducción/eliminación de los subsidios a la energía, aprovechando el contexto actual de bajos precios del petróleo | Reducir las filtraciones en los gastos focalizados (transferencias focalizadas, subsidios a la energía y gastos tributarios) |
| INSTITUCIONES FISCALES (micro y macro) | Justificación del uso de las cláusulas de escape y establecimiento de planes de consolidación fiscal creíbles y consistentes, apoyados en consejos fiscales independientes. Sistemas de gestión que garanticen que los gastos durante la emergencia y los períodos de transición y de recuperación se administren de forma eficiente y transparente. Creación/reforzamiento de unidades de calidad del gasto (de la Cruz, Manzano y Loterszpil, 2020). Fortalecimiento de las administraciones tributarias y masificación de la factura electrónica para controlar la recaudación y la gestión del riesgo. | |
| <p>Fuente: Elaboración propia, con base en datos de las fuentes enunciadas en el cuadro.</p> <p>^a Para un mayor nivel de detalle, véase FMI (2020b).</p> <p>^b Esto tiene el propósito de reducir el costo de capital de las inversiones postpuestas por el COVID-19 o de las potenciales nuevas inversiones. Véase FMI (2020d) para</p> <p>^c Para más información, véase Corbacho, Fretes Cibils y Lora (2013).</p> <p>^d Gravar a los servicios digitales es la primera acción de la “Iniciativa para combatir la erosión de la base tributaria y el traslado de beneficios” de la OCDE. Para más</p> <p>^e Véanse más detalles en Deza et al. (2020).</p> <p>^f Para una discusión del impacto de estos regímenes en el crecimiento empresarial véanse Ruiz-Arranz y Deza (2018) y de la Cruz, Manzano y Loterszpil (2020).</p> <p>^g Para más detalles, véase FMI (2020c).</p> <p>^h Para una mayor información, véase FMI (2020e).</p> | | |

4) Dinámica del sector privado colombiano⁸⁹

La emergencia sanitaria generada por el COVID-19 ha generado un conjunto simultáneo de choques a la actividad económica empresarial sin precedentes para el país. Por un lado, el choque externo generado por la paralización de la actividad global en los países donde se inició la pandemia tiene el potencial de generar una severa disrupción a las cadenas de suministro para ciertas empresas del país. Esta disrupción se manifiesta en el cierre de fronteras en los principales mercados globales, la imposición de restricciones al comercio de ciertos bienes y las demoras logísticas en las aduanas que dificultan el normal flujo de materias primas importadas. A pesar de la escasa participación de Colombia en las cadenas globales de valor, esta disrupción puede afectar en gran medida a ciertos sectores empresariales del país. Ya que, como se vio anteriormente, dos de las economías más golpeadas por la pandemia (China y Estados Unidos) explican una importante proporción del valor agregado de las importaciones en el país (ver sección 2).

Por otro lado, el distanciamiento social ha sido la principal herramienta adoptada por Colombia para reducir la propagación de la COVID-19. Esto ha generado el cierre de gran parte de los sectores económicos del país durante la mayor parte del 2020, excepto los declarados esenciales. En este contexto, la oferta de insumos productivos, especialmente la oferta laboral, se ha reducido drásticamente, al igual que la disponibilidad de bienes intermedios y de capital a nivel local como resultado de la interrupción de las cadenas de suministro. A lo anterior, se suma que las medidas de distanciamiento social han provocado una significativa reducción de la demanda de los hogares. En este escenario, las empresas del país se han encontrado en una situación que combina la interrupción total o parcial de sus flujos de producción y de reducción considerable de ventas, pero que a su vez mantienen obligaciones laborales, tributarias y de funcionamiento básico que cumplir. Por tanto, esta coyuntura configura un escenario que amenaza con dejar a las empresas del país en una situación de iliquidez o, en otros casos, de insolvencia, con el consecuente riesgo de generarse una ruptura en la cadena de pagos y una crisis económica mayor.

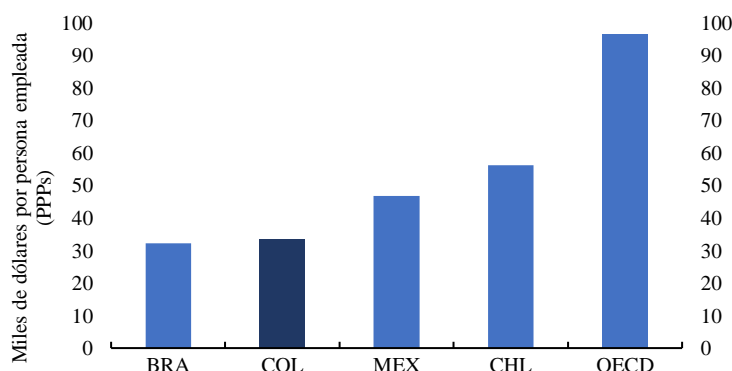
El sector privado en Colombia se caracteriza por tener un número elevado de pequeñas empresas que no crecen en el tiempo. Las microempresas representan, aproximadamente, el 93% del total de las empresas del país⁹⁰. En términos de participación sectorial, las microempresas se encuentran distribuidas en forma relativamente homogénea entre los sectores de comercio (el 95,6%), construcción (el 84,1%), industria (el 91,8%) y servicios (el 92%). Estos pequeños establecimientos son significativamente menos productivos que los grandes, lo que se refleja en parte en la baja productividad agregada de la economía colombiana⁹¹ (ver figura 4.1).

⁸⁹ Es de resaltar que, debido a limitaciones de información, el análisis aquí presentado responde al sector empresarial formal. Basado en Beverinotti y Deza (2020). “Una radiografía de la resiliencia de las empresas de la región andina para enfrentar el Covid-19”. Washington D.C.

⁹⁰ Confecámaras (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio). 2018. Nuevos hallazgos de la supervivencia y crecimiento de las empresas en Colombia. Cuadernos de análisis económico N° 17. Bogotá D.C.

⁹¹ En Colombia PIB por trabajador es un 25% del valor en Estados Unidos y casi la mitad del de Chile. Cálculos basados en los datos de *The Conference Board 2019*.

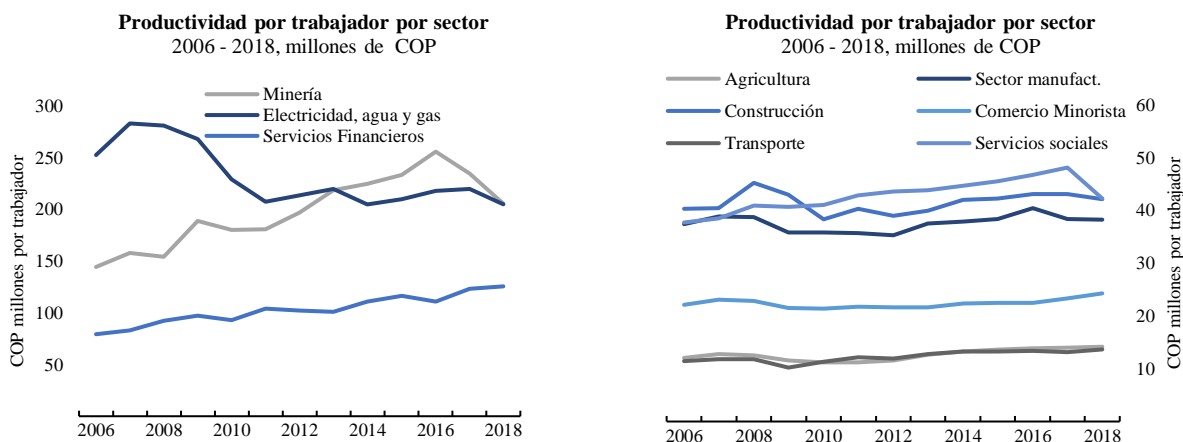
Figura 4.1: Productividad laboral Colombia y Países selectos, miles de dólares por persona empleada (PPPs)



Fuente: OECD Economic Surveys: Colombia 2019.

En términos sectoriales, las actividades mineras y petroleras exhiben el mayor nivel de productividad en el país (ver figura 4.2). El sector agropecuario resalta como uno de los sectores menos productivos, a pesar del potencial con el que cuenta esta actividad económica debido a las características geográficas del país. Además, como se mencionó anteriormente Colombia presenta una débil integración en las cadenas globales de valor⁹². Los bajos niveles de productividad empresarial en el país se explican por varios factores, entre ellos la informalidad, la formación de los trabajadores, el bajo nivel de innovación, las regulaciones y el sistema impositivo, así como, las deficiencias de infraestructura y logística para la exportación⁹³.

Figura 4.2: Productividad según sectores económicos, Colombia (2006 -2018)



Fuente: OECD Economic Surveys: Colombia 2019.

La mayor parte del empleo se halla en los sectores de servicios, como hotelería, comercio y restaurantes. Así, en 2019 este sector económico contabilizaba cerca del 27% del total del empleo y ostentaba una participación cercana al 20% del PIB (Tabla 4.1). Otros servicios comunales, sociales y personales también empleaban a casi el 20% de la población y representaban el 27% del PIB. Estos sectores

⁹² Ver sección sector externo.

⁹³ Para un análisis más detallado ver Andrian y Hirs coords. (2020). “Como Acelerar el Crecimiento Económico y Fortalecer la Clase Media en Colombia”. Monografía, BID.

podrían verse fuertemente afectados por la pandemia. En total, más de la mitad del empleo se ha encontrado en situación de riesgo de pérdida en el país.

Tabla 4.1: Porcentaje del empleo por sector y productividad laboral en Colombia.

| Rama de actividad | Participación en empleo | Productividad sectorial (2018) | Participación en PIB |
|--|-------------------------|--------------------------------|----------------------|
| Comercio, hoteles y restaurantes | 27,4% | 24.257.698 | 19,1% |
| Servicios comunales, sociales y personales | 19,1% | 42.207.724 | 26,8% |
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca | 16,6% | 14.154.682 | 6,8% |
| Industria manufacturera | 12,4% | 38.207.651 | 13,1% |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones* | 7,6% | 13.644.745 | 3,3% |
| Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler | 7,2% | ND | 9,8% |
| Construcción | 7,1% | 42.134.970 | 7,2% |
| Intermediación financiera | 1,4% | 125.465.273 | 5,1% |
| Explotación de minas y canteras | 0,7% | 205.052.794 | 5,5% |
| Suministro de electricidad, gas y agua | 0,5% | 204.892.204 | 3,3% |

Fuente: OCDE y DANE.

Nota: la productividad sectorial se calcula como el PIB sectorial a precios constantes sobre la cantidad de empleo.

* Parte de esta categoría se encuentra en el primer rubro dado que los datos de PIB se proporcionan como "Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida".

ND: No disponible

La alta informalidad empresarial es uno de los mayores obstáculos para el sector productivo colombiano. El sector empresarial informal en Colombia representa el 59% del total de las empresas, emplea aproximadamente al 37% de los trabajadores y produce el 33% del PIB (Fernández, 2018)⁹⁴. Este alto porcentaje de informalidad genera costos importantes para la sociedad que no son incorporados por las firmas y afectan el desarrollo del sector formal, por medio de la competencia desleal, por ejemplo. Además, la alta informalidad resulta nociva en términos de la satisfacción laboral y la calidad del empleo, la recaudación tributaria, el cumplimiento normativo y la productividad económica. En este contexto, no sorprende que el sector empresarial formal considere a la informalidad como uno de los obstáculos más relevantes para hacer negocios, seguido por factores como las tasas impositivas y la corrupción⁹⁵.

En Colombia, los emprendimientos formales asumen un costo adicional de más del 30% de las utilidades respecto de los emprendimientos informales. El costo adicional de la formalidad empresarial en Colombia alcanza entre el 30% y el 46% de la utilidad bruta respecto del costo de un emprendimiento informal. A su vez, las empresas medianas presentan el mayor costo adicional, con un 46%, seguidas por las empresas pequeñas (el 35,2%) y las microempresas (el 34,4%). Los costos tributarios y laborales representan la mayor proporción de este costo adicional de la formalidad⁹⁶. Así, en Colombia el costo asociado al marco regulatorio constituye una de las principales barreras para la formalización empresarial⁹⁷. El indicador de carga regulatoria calculado por el Foro Económico Mundial en 2018 ubica a Colombia en la posición 123 del ranking entre 137 economías del mundo, lo cual refleja las fuertes barreras regulatorias que enfrentan las empresas del país. Además, los costos de los trámites y las obligaciones necesarios para la formalización representan una carga significativa para las empresas, con un impacto mayor en las empresas de menor tamaño⁹⁸.

⁹⁴ Fernández, C. 2018. Informalidad empresarial en Colombia. Documentos de trabajo N°76. Bogotá: Fedesarrollo.

⁹⁵ World Bank Enterprise Surveys (WBES) 2017.

⁹⁶ Ver DNP (2019) Política de formalización empresarial. Documento CONPES N° 3956. Bogotá: DNP.

⁹⁷ Ver Hamman, F. y L. F. Mejía. 2011. Formalizando la informalidad empresarial en Colombia. Borradores de Economía N° 676. Bogotá: Banco de la República. Y Gómez, H. y R. Steiner. 2015. La reforma tributaria y su impacto sobre la tasa efectiva de tributación de las firmas en Colombia.

⁹⁸ Meléndez, C. 2013. Internacionalización de las pymes en Colombia. *Revista Integración y Comercio* N° 37: 25-40. Y Salazar, N., C. Mesa y N. Navarrete. 2017. La estructura de las tarifas de registro en las cámaras de comercio y beneficios de sus servicios: impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial. Bogotá: Fedesarrollo.

El rezago en infraestructura también resta productividad al sector productivo. Colombia se ubica en la posición 87 (de un total de 137 países) en el indicador correspondiente a infraestructura elaborado por el Foro Económico Mundial en 2018. La calidad de la infraestructura en Colombia se encuentra por debajo de la de países de la ALC como Chile, Ecuador y Brasil. El mayor rezago en los indicadores considerados para la medición se presenta en la calidad de las vías. Por otra parte, los modos de transporte férreo y fluvial, que poseen un potencial importante para el transporte de carga en el país, se han rezagado durante las últimas décadas. Estudios como el de Blyde (2013)⁹⁹ muestran que los costos internos de transporte restringen de forma significativa el flujo de comercio internacional, con un efecto mayor en las regiones remotas del país en donde los productos deben transitar largos trayectos en caminos que están en malas condiciones.

La falta de habilidades también es un impedimento para alcanzar mayor productividad. De acuerdo con de la Cruz, Andrián y Loterszpil (2016)¹⁰⁰, la brecha de habilidades es amplia y está alimentada por la debilidad del sistema de formación para el trabajo, que genera un déficit de habilidades en el mercado laboral del país. En Colombia, el 45% de las firmas considera la formación inadecuada como una restricción muy seria para sus operaciones. Parte de esta brecha se relaciona con los problemas de oferta de formación para el trabajo. Además, pre-COVID-19, el nivel de adopción de nuevas tecnologías en las empresas colombianas ha sido bajo. Así, según cifras del Observatorio de Economía Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el 17% de las empresas estaba aprovechando la computación en la nube, el 9% había implementado Internet de las cosas, el 3% utiliza Big Data y el 2% emplea inteligencia artificial. Asimismo, las cifras que miden la gestión de tecnologías avanzadas son bajas en el país: el 12% de las empresas contaba con una estrategia de transformación digital y el 22% dice tener el recurso humano suficiente para transformar sus negocios mediante la tecnología.

Por otro lado, aunque la percepción negativa frente al acceso a créditos y vehículos financieros se redujo durante los últimos años, aún existen fuertes limitaciones¹⁰¹. En efecto, en Colombia, aun hoy, solo el 63% de las firmas usa bancos para financiar su capital de trabajo. De acuerdo con la Gran Encuesta a las Microempresas (GEM) 2018 de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), una parte sustancial de los recursos de créditos otorgados a las microempresas estuvo asociada a la compra de materia prima e insumos, así como al cubrimiento de otros gastos operativos y de funcionamiento, lo cual implica una distribución de recursos en favor de la liquidez más que en la acumulación de capital o el aumento de capacidad. Las firmas que acceden al crédito aun enfrentan un alto valor del colateral, que reduce su capacidad para incrementar sustancialmente su productividad (de la Cruz, Andrián y Loterszpil, 2016¹⁰²).

Las micro y pequeñas empresas del país, que ya se encontraban estructuralmente menos preparadas para enfrentar choques adversos, han sido las empresas más afectadas por el choque de la COVID-19¹⁰³ (ver figura 4.3). Además, los indicadores de resiliencia empresarial evidencian que el periodo de supervivencia de las microempresas es menor que empresas de mayor tamaño, aun si estas fueran solventes antes del choque. En general, la debilidad de las empresas en Colombia, al margen de su tamaño, radica en la importancia del financiamiento de proveedores y clientes y el peso de las materias primas importadas en su producción. Por componentes, la mayor fortaleza de las empresas grandes es la capacidad de uso de internet, el acceso al crédito y la productividad laboral. Por su parte, las pequeñas y microempresas por lo general no forman parte de una cadena de producción, sino que producen para consumidores finales, pero

⁹⁹ Blyde, J. 2013. Paving the Road to Export: Assessing the Trade Impact of Road Quality. *International Economic Journal* 27(4): 663-681.

¹⁰⁰ De la Cruz, R., L. Andrián y M. Loterszpil (eds.). 2016. Colombia: Hacia un país de altos ingresos con movilidad social. Monografía N° 387. Washington, D.C.: BID.

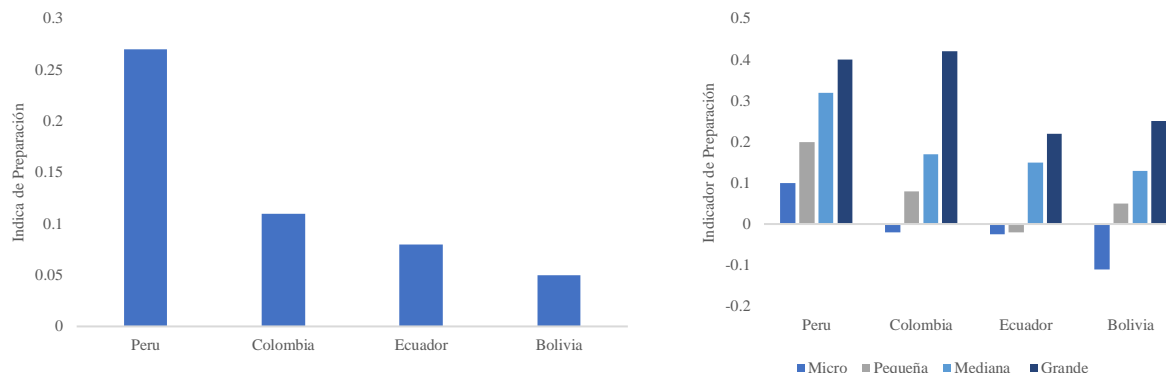
¹⁰¹ ver Informe Final de la Misión del Mercado de Capitales (2019)

¹⁰² De la Cruz, R., L. Andrián y M. Loterszpil (eds.). 2016. Colombia: Hacia un país de altos ingresos con movilidad social. Monografía N° 387. Washington, D.C.: BID.

¹⁰³ Ver Beverinotti y Deza (2020). “Una radiografía de la resiliencia de las empresas de la región andina para enfrentar el Covid-19”. Washington D.C.

sus debilidades están, además de las mencionadas anteriormente, en el peso de los gastos esenciales y el hecho de no poseer locales propios.

Figura 4.3: Indicador de preparación de las firmas de los países andinos, agregado y por tamaño de empresas

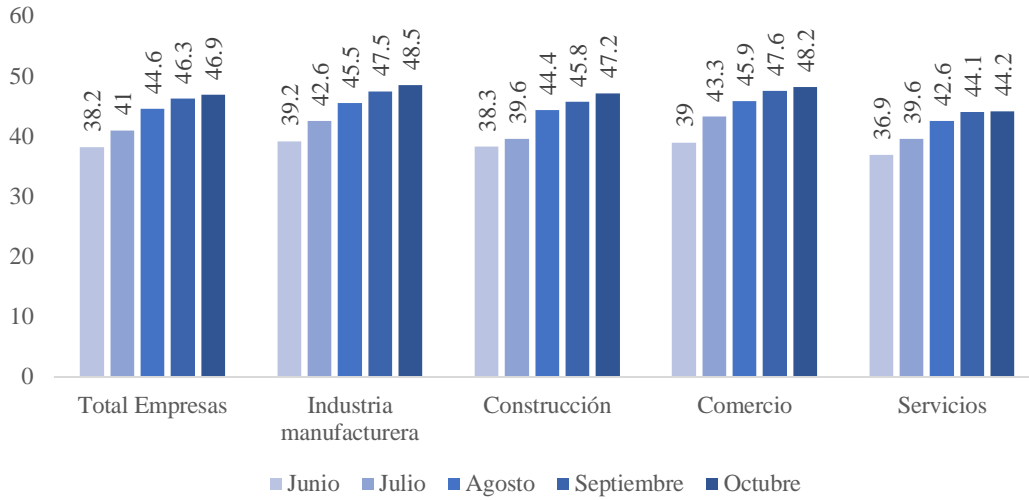


Fuente: Beverinotti y Deza (2020).

Nota: El índice de preparación es el promedio simple de los indicadores que lo componen según disponibilidad: i) Porcentaje de participación de las materias primas importadas y domésticas en el total de insumos; ii) Porcentaje de capital de trabajo financiado por créditos con proveedores o por avances de clientes; iii) Peso de los gastos esenciales en los gastos totales; iv) Acceso a una línea de crédito; v) Porcentaje de espacio ocupado por la empresa que es rentado; vi) Uso de Internet para efectuar órdenes de compra y venta, y para desarrollar nuevas Ideas; vii) Si la empresa produce un bien intermedio (los compradores son otras empresas) o destinado al consumo final (los compradores son individuos) y viii) Productividad laboral. La calificación de cada indicador se estandariza con respecto a la media de la muestra y se expresa en términos de sus desviaciones estándar. El indicador estandarizado tiene una distribución normal estándar en un rango que va aproximadamente de -3 a 3.

El indicador de confianza empresarial muestra una mejora a partir de la segunda mitad de 2020. En línea con la reactivación paulatina de la economía y el relajamiento de las medidas de aislamiento sanitario en el país, el indicador de confianza empresarial, para el total de empresas, muestra un incremento constante pasando de 38,2% en el mes de junio a 46,9% en el mes de octubre (ver figura 4.4). Por sectores económicos, la mayor recuperación en la confianza se ha registrado en la industria manufacturera (9,3 p.p.) y el comercio (9,2 p.p.). Mientras que el sector servicios es el que presenta una menor recuperación en este indicador (7,2 p.p.). Cabe resaltar que, a pesar de la constante recuperación de la confianza empresarial en todos los sectores económicos, se presenta una ralentización en la tasa de crecimiento del indicador durante los últimos meses. Lo anterior puede ser un reflejo de los efectos del choque sufrido por la economía, que podría generar efectos persistentes en el producto, y la elevada incertidumbre a la que está sujeta la recuperación de la actividad económica en el país.

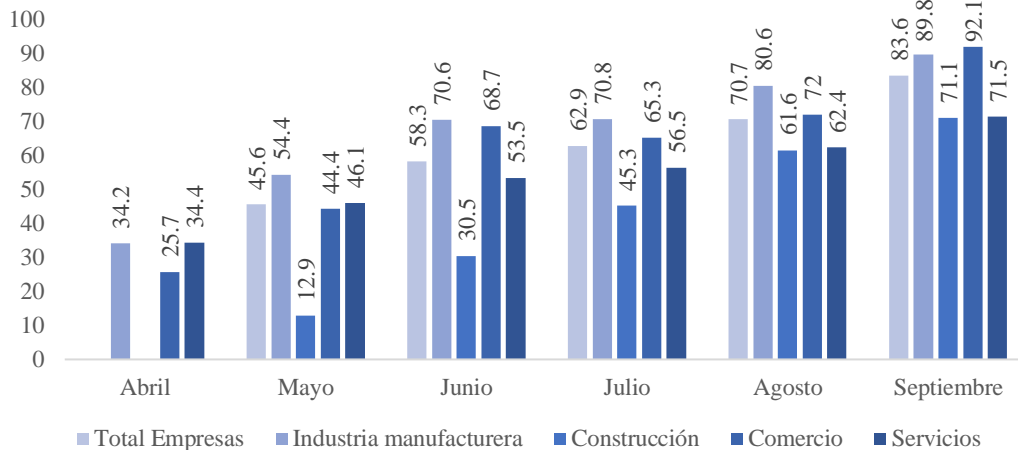
Figura 4.4: Indicador de confianza empresarial (%)



Fuente: DANE-Encuesta Pulso Empresarial

Se presenta un incremento constante en el porcentaje de empresas que reportó tener una operación normal. Entre mayo y septiembre el porcentaje de empresas que operaron normalmente se incrementó en 38 p.p. Así, en el mes de septiembre el 83,6% de las empresas reportaron tener una operación normal frente al 45,6% registrado en el mes de mayo (ver figura 4.5). A pesar de este incremento en la operación normal de las empresas, la recuperación en la actividad empresarial presenta una marcada heterogeneidad por sectores. De esta manera, mientras que en el mes de septiembre sectores como la industria manufacturera y el comercio presentan una operación normal en cerca del 90% de las firmas encuestadas, otros sectores como construcción y servicios presentan un nivel de operación normal en sus empresas cercano al 70%.

Figura 4.5: Empresas con operación normal según sectores (%)

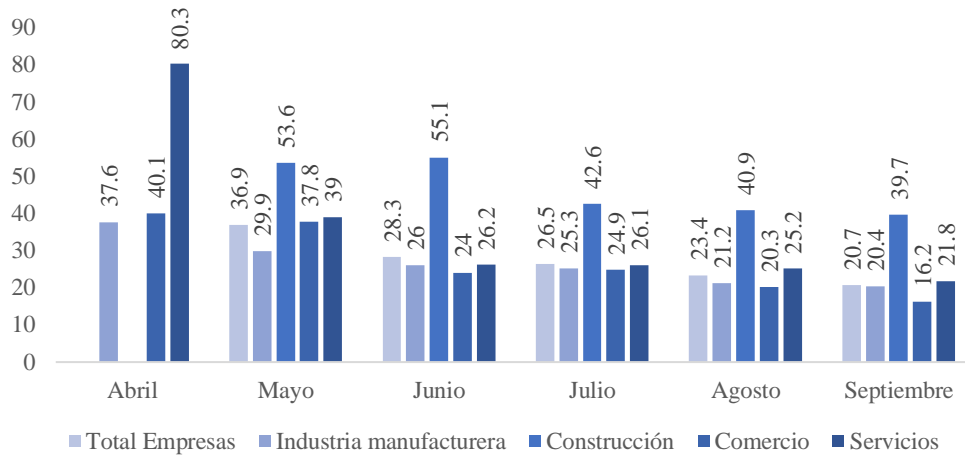


Fuente: DANE-Encuesta Pulso Empresarial

Las empresas han experimentado una mejora en el acceso a servicios financieros en los últimos meses. Las políticas de liquidez y acceso al crédito llevadas a cabo por las autoridades colombianas se han reflejado en una mejora en las condiciones de acceso al crédito para las empresas del país. Así, el porcentaje de

empresas que reportó tener dificultades para acceder a servicios financieros pasó de 36,9% en mayo a 20% en septiembre (ver figura 4.6). El sector servicios es uno de los que más ha presentado una reducción en las dificultades para acceder a servicios financieros, pasando de niveles del 80% en abril a un 21,8% en septiembre. No obstante, las empresas del sector construcción continúan presentando dificultades para acceder a servicios financieros en niveles cercanos al 40%.

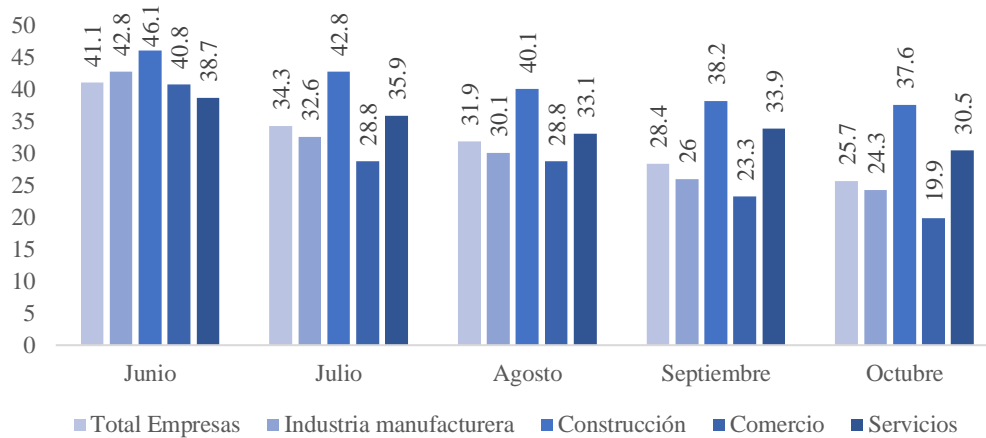
Figura 4.6: Empresas que reportaron dificultades en el acceso a servicios financieros según sectores (%)



Fuente: DANE-Encuesta Pulso Empresarial

Adicionalmente, se ha presentado una reducción en el porcentaje de empresas que podrían experimentar un retraso en el pago de sus pasivos. Acorde con la reactivación económica que ha venido presentando el país, el porcentaje de empresas que podría tener dificultades para cubrir sus pasivos se ha reducido en forma considerable en los últimos meses. Así, al preguntar a las firmas sobre la posibilidad de que las empresas se retrasen con el pago de sus obligaciones financieras, el 25,1% de los empresarios consultados en el mes de octubre aseguró que existe esta posibilidad (ver figura 4.7). Mientras que, en el mes de junio un 41,1% de las empresas afirmaban estar en esta situación. No obstante, a pesar de la mejora en la condición de las empresas, es fundamental que las autoridades del país continúen realizando un monitoreo detallado de la situación de las empresas e implementen medidas que contribuyan a la recuperación del sector empresarial del país, considerando las necesidades particulares de los distintos sectores productivos.

Figura 4.7: Empresas que reportan que esperan retrasarse en el pago de sus pasivos pendientes durante el mes siguiente al de referencia según sectores (%)



Fuente: DANE-Encuesta Pulso Empresarial

Una amplia proporción del sector empresarial ha solicitado utilizar distintas herramientas de apoyo dispuestas por el gobierno. En octubre de 2020, más del 80% de las empresas en los cuatro sectores afirmaron que conocían las políticas gubernamentales de apoyo al sector privado. Adicionalmente, el 64,7% de las empresas en octubre reporto que ha solicitado o se ha beneficiado de estas políticas. Por sectores, las empresas del sector construcción son las que más han solicitado/beneficiado de las políticas gubernamentales.

El análisis presentado sugiere que la fuerte recesión económica afectará tanto a empresas grandes como medianas, pequeñas y micro. Las micro y pequeñas empresas en Colombia ya se encontraban estructuralmente menos preparadas para enfrentar choques adversos, y menos aún choques de la magnitud del actual que son simultáneos en oferta y demanda. Adicionalmente, los indicadores de resiliencia de los que se disponen evidencian que el periodo de supervivencia de las microempresas es menor que empresas de mayor tamaño, aun si estas fueran solventes antes del choque. Lo anterior, en conjunto con la importancia de las empresas pequeñas en la generación de empleo y en el ritmo de actividad económica en el país¹⁰⁴ justifica que Colombia haya adoptado medidas para apoyar a la supervivencia de las empresas e impulsan su reactivación una vez que se levanten progresivamente las restricciones al movimiento de personas. La Tabla 4.2 muestra que las medidas anunciadas por el gobierno colombiano han sido similares a las impulsadas por los demás países de la región andina.

¹⁰⁴ Ver Andrian y Hirs coords. (2020). “Como Acelerar el Crecimiento Económico y Fortalecer la Clase Media en Colombia”. Monografía 762, BID.

Tabla 4.2. Medidas adoptadas por los países de la región andina para apoyar a las empresas.

| País | Laborales | | | Tributarias | | | | | Financieros | | | | |
|------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------------|--|---|-----------------------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| | Subsidios a la nomina | Apoyo a autoempleados | Licencias/congelamiento de puestos | Diferimiento/repogranación Imp. a la renta | Exoneración de contribuciones a la seguridad social | Condonación de deudas tributarias | Imp. a las ventas | Fraccionamiento tributario | Líneas de crédito | Garantías de préstamos | Préstamos directos a Pyme | Subsidios/apoyos financieros | Prórroga al pago de intereses/amort. |
| BOL | | | | X | | | | | X | | X | | X |
| COL | X | | X | X | P | | X | | X | X | | | X |
| ECU | | | X | X | | | | | | | | | |
| PER | X | X | X | X | X | | | X | X | X | | | X |

Nota: P= parcialmente aplicada.

Información disponible al momento de escribir esta nota.

Conclusiones y recomendaciones

Las empresas deben prepararse para tener la capacidad de operar adecuadamente en un mundo post COVID-19. Es rol de las empresas el implementar estrategias al interior de sus organizaciones que les permitan resistir, en la medida de lo posible, choques tan severos como el actual.

Existen áreas potenciales de acción al interior de las empresas. Por ejemplo, en el mundo post COVID-19 existe una posible reconfiguración de las cadenas de valor mundiales. Por lo cual, las firmas deben entender en profundidad sus cadenas de proveedores para entender de dónde vienen sus riesgos y construir estrategias que les permitan mitigar choques en el futuro. Adicionalmente, es importante considerar nuevas estrategias de manejo de inventario para asegurar la producción y los ingresos por tiempos prolongados en situaciones de interrupción en la cadena de suministro. Además, el monitoreo constante de la posición financiera de la empresa y el tipo de financiamiento del que dependen será clave en un mundo post COVID-19. Puesto que mantener una buena salud financiera permitirá a las firmas poder acceder a líneas de crédito para atender contingencias.

Existe una oportunidad para una mayor inserción de las empresas colombianas en las cadenas globales de valor. La disrupción en las cadenas globales de valor y los cambios que puedan generarse en el comercio internacional a partir de los efectos de la pandemia proveen una oportunidad para que Colombia se haga partícipe de las cadenas globales de valor y obtenga una mejor diversificación productiva que favorezca su crecimiento económico y disminuya su dependencia de la explotación de bienes básicos (petróleo principalmente). En adición, se debe procurar que las empresas de menor tamaño estén más integradas y participen de las cadenas de valor de empresas de mayor tamaño, que tienen mayor capacidad de resistencia ante choques adversos. Esto se logra principalmente a través de la formalización empresarial y la mejora de los estándares de producción y organización en las empresas que menor tamaño para que sean vistas como proveedores confiables de las grandes empresas.

La tecnología será uno de los principales motores de crecimiento en el mundo post COVID-19. Por tanto, la capacidad de innovación y la rápida adopción tecnológica será la nueva norma para el accionar empresarial en un mundo post-COVID. Las empresas deben moverse hacia la digitalización de sus ventas, y de sus operaciones, como sus órdenes de compras, la automatización de sus procesos internos y en general el enfoque en estrategias basadas en datos. La innovación, además, brindará mayor espacio para la rápida reinversión de las actividades de la firma y la búsqueda de nuevos modelos de negocio ante un choque

adverso. En este sentido, las políticas gubernamentales deben poner el énfasis en facilitar la innovación y promover el descubrimiento de actividades emergentes y la transformación de los negocios. Para este propósito, es vital que el gobierno garantice el acceso masivo a conectividad de internet de alta rapidez.

Acelerar digitalización del sector privado

Las medidas de distanciamiento social para prevenir la propagación de COVID-19, y los cambios en las preferencias de los consumidores para evitar ser contagiados, fuerzan a las empresas a buscar nuevas formas de operación remota para mantenerse rentables. El mecanismo más eficiente es la incorporación de tecnologías digitales. Sin embargo, la pandemia encuentra a las empresas del país con bajos niveles y capacidades de digitalización. Problemas de acceso a conocimiento y tecnologías, escases de capital humano especializado, y debilidades en la gestión de las empresas son parte de las dificultades que enfrenta la mayoría del sector privado para digitalizarse.

Colombia debería avanzar en cuatro ejes: (i) Aumentar la oferta de talento especializado vía: a) nuevos programadores y desarrolladores de software, a través de la creación de una red de *bootcamps* de formación rápida en habilidades digitales, operando inicialmente con una combinación de becas y mecanismos de pago por resultados, y b) evaluar y, eventualmente, escalar y expandir a otras tecnologías el programa de cursos virtuales en Inteligencia Artificial del MinTIC. (ii) Sofisticar y aumentar la oferta de servicios empresariales a través de la provisión masiva de servicios empresariales de apoyo a la gestión y producción (extensionismo digital), a través del fortalecimiento de la red de Centros de Desarrollo Empresarial (SBDC). (iii) Promover la adopción del hardware y software especializado, a través de una combinación de créditos y sistema de vouchers. (iv) Proveer capacidades para la innovación digital en la industria tradicional, complementarias a las de empresas sofisticadas, a través de una red de *hubs* que sirvan como *one-stop-shop* para prueba de nuevas tecnologías (*testbed*), acceso a investigadores, asistencia técnica, formación, y acceso a financiamiento.

Innovación para recuperar la productividad

La incertidumbre sobre la evolución de la COVID-19 aumenta la desconfianza de consumidores e inversionistas, debilitando el crecimiento. Otras tres fuentes impactan negativamente la productividad total de los factores: (i) el cierre de unidades productivas y desmembramiento de equipos de trabajo genera destrucción del conocimiento productivo ganado vía *learning-by-doing*, afectando negativamente la productividad empresarial. (ii) En un contexto de contracción económica, la inversión en innovación disminuirá aún más, mermando las opciones de mejorar la productividad. (iii) Aumento de los costos variables en la operación y pérdida de economías de escala. La implementación de medidas de bioseguridad que disminuyan el contagio entre empleados de la empresa, y entre estos y sus clientes, incrementa los costos de operación, ya sea por la adquisición y mantenimiento de nueva maquinaria, equipo, y servicios, o de restricciones en la capacidad máxima de una empresa (aumento de capacidad ociosa).

Colombia debería avanzar en las siguientes líneas de acción: (i) Biotecnología como habilitante de la recuperación económica. Disminuir el grado de incertidumbre en la economía, multiplicando la capacidad de pruebas de SARS-CoV-2, complementado a la actual inversión¹⁰⁵ en laboratorios de biología molecular, y crear capacidades de producción de bioproductos que permitan un nivel de producción doméstica rápida de eventuales vacunas desarrolladas en el extranjero. (ii) Innovación para la nueva normalidad. Financiamiento mixto¹⁰⁶ a *startups* y empresas establecidas con tecnologías y modelos de negocios con potencial de éxito en la economía del distanciamiento físico y la bioseguridad, proporcionando soluciones que permitan a otras empresas operar en estas nuevas condiciones, o bienes y servicios adecuados para

105 Recursos de FCTeI (regalías)

106 Combinación de créditos, subsidios, garantías, y contratos de compra (Compra Pública de Innovación).

consumidores finales como para empresas, y a proyectos de innovación para la diversificación de la producción hacia bienes y servicios con alta demanda por la pandemia. (iii) Facilitar la entrada y salida de empresas. Reformar regulación de quiebras y de creación de empresas, para eliminar las fricciones que obstaculizan la reasignación de recursos desde empresas menos a más productivas¹⁰⁷.

Mejorar la Infraestructura

Se necesita mejorar la provisión y calidad de los servicios de infraestructura. En este sentido, los sectores de energía, agua y transporte enfrentan retos a corto y mediano plazo. Un común denominador es la necesidad de Reformas para mejorar la gobernanza sectorial, de las empresas públicas y estructura de la industria tanto en energía como en agua. En energía, se necesita acelerar la adopción de energías renovables y eficiencia energética creando empleo y acelerando la adaptación y resiliencia. Así, es necesario acelerar los mecanismos para la inserción de las energías renovables y la eficiencia energética.

Será necesario garantizar cobertura universal de servicios básicos. El cuadro de la pandemia es más complicado para poblaciones vulnerables. Resolver los problemas de acceso y calidad insuficiente de los servicios públicos disminuye los impactos negativos relativos al bienestar y la calidad de vida como ser la salud pública, especialmente para grupos vulnerables. Debido a esto, se necesitan mejorar el acceso universal a los servicios de agua y energía, mejorando la regulación para incentivar la expansión de redes y los proyectos conjuntos de acceso a servicios eléctricos, de telecomunicaciones y agua.

Las empresas prestadoras de servicios han visto fuertemente reducidos sus ingresos, lo cual está dificultando prestar el servicio de manera óptima y es un pasivo contingente difícil de mensurar para los gobiernos subnacionales y el nacional. Las medidas tomadas por las autoridades para disminuir el impacto del COVID-19 han obligado a las empresas a no realizar cortes de agua o energía por impago, reconectar a usuarios cuyos servicios habían sido cortados antes de la emergencia o a diferir el pago por los servicios. Así, a corto plazo se necesitarán planes para financiar los costos de operación.

Las medidas tendientes a proteger a los trabajadores y usuarios deberán ser una prioridad en el corto plazo en el transporte masivo de pasajeros. Además es necesario implementar mecanismos de soporte financiero para las ciudades y/u operadores del sistema. Entre las medidas tendientes a proteger a los usuarios y trabajadores de los sistemas de transporte se destacan: capacitaciones, equipos de protección personal, dispositivos de aislamiento, limitación de aglomeraciones, protocolos sanitarios, habilitación de infraestructuras e incentivos para promoción de modos peatonal, ciclista, y otros modos individuales sostenibles. En cuanto a Logística y transporte de carga, se necesita: (i) la digitalización de trámites e interoperabilidad en los sistemas de seguimiento, (ii) la facilitación de un ecosistema para *e-commerce* y *delivery* (última-milla, incluyendo estrategias de *MicroHubs*). Todas estas medidas necesitan de la coordinación institucional con entes territoriales. A su vez, en cuanto a la sostenibilidad financiera de los sistemas de transporte en las distintas ciudades, se hace necesario implementar mecanismos de soporte financiero mediante nuevos préstamos a través de bancos de segundo piso o la reorientación de préstamos existentes para financiar la operación.

¹⁰⁷ La posibilidad de disponer de activos y de liquidar deudas es una condición importante para reasignar capital (así como el acceso al crédito y a otras fuentes de financiación como fondos de capital privado).

5) La clase media colombiana frente al Shock del COVID-19¹⁰⁸

Las medidas de confinamiento generalizado tomadas en el país¹⁰⁹ han generado una interrupción súbita e inesperada en los ingresos laborales de un gran número de hogares en Colombia. Particularmente, esta interrupción derivada de las medidas de contención generalizada de la pandemia ha impactado en mayor medida en aquellos hogares que viven “al día” y que por tanto al no salir a trabajar no generan ningún ingreso. Adicionalmente, el choque generado por el COVID-19 también se siente fuertemente en aquellos empleos y actividades productivas que implican una elevada proximidad entre personas, y que tienen una nula o muy limitada capacidad para adaptarse al teletrabajo.¹¹⁰ Este es el caso de muchas actividades productivas dentro del sector servicios, como el comercio, la construcción, el transporte, el turismo, los restaurantes, entre otros.

El choque generado por el COVID-19 en los ingresos de los hogares es por su naturaleza regresivo. Ya que afecta en mayor medida a los hogares que disponen de menos recursos. De esta manera, entre los más afectados se encuentran los hogares de los estratos socioeconómicos pobres y vulnerables, y también aquellos que no pueden caracterizarse estrictamente como pobres, pero que, a consecuencia de las medidas de aislamiento, ven afectada su capacidad de generar ingresos laborales de forma regular, por lo que están en riesgo de caer en una situación de pobreza. Este es precisamente el caso de los hogares de clase media en Colombia. En particular, aquellos hogares de clase media conformados por trabajadores que no gozan de protección social (informales), cuentapropistas, empresas familiares que producen bienes y servicios en el sector informal, y empleadores y empleados de micro y pequeñas empresas.

Una las principales vulnerabilidades de la economía colombiana antes del choque generado por el COVID-19 se encontraba su elevado nivel de informalidad laboral¹¹¹. En economías con alta informalidad los ingresos de los hogares suelen ser una combinación de ingresos formales e informales. Sin embargo, es claro que, durante el período de confinamiento generalizado, la mayoría de los hogares con ingresos laborales informales se enfrentan con la necesidad de subsistir sin una parte importante de sus ingresos. En efecto, en algunos casos, los hogares dejarán de percibir sus ingresos regulares en su totalidad, mientras que en otros sufrirán una contracción significativa.

Aunque históricamente el país ha tenido una baja movilidad social, durante los últimos años se han observado avances notables en la reducción de la pobreza. En efecto, Colombia pasó de presentar una incidencia de pobreza monetaria del 59,5% en 2002 a 29,8% en 2018¹¹². Esta reducción de la pobreza fue en gran medida resultado del alto nivel de crecimiento económico experimentado¹¹³ que se transmitió principalmente al sector terciario de la economía, y se tradujo en importantes mejoras para la calidad de vida de la población, permitiendo además un mayor acceso a servicios sociales y acumulación de capital humano por parte de los colombianos. La reducción en la pobreza se reflejó en un importante incremento de la clase media en el país¹¹⁴. En efecto, la clase media pasó de representar cerca del 40% de la población

¹⁰⁸ Basado en Castilleja-Vargas (2020). “La clase Media Andina frente al shock del covid-19”. BID. Washington, D.C.

¹⁰⁹ Ver sección de contexto y evolución de la pandemia en el país.

¹¹⁰ Véanse más detalles en Mongey y Weinberg (2020), disponible en http://www.simonmongey.com/uploads/6/5/6/6/65665741/mw_covid_occupations_v1.pdf.

¹¹¹ Entendido como carencia de protección social.

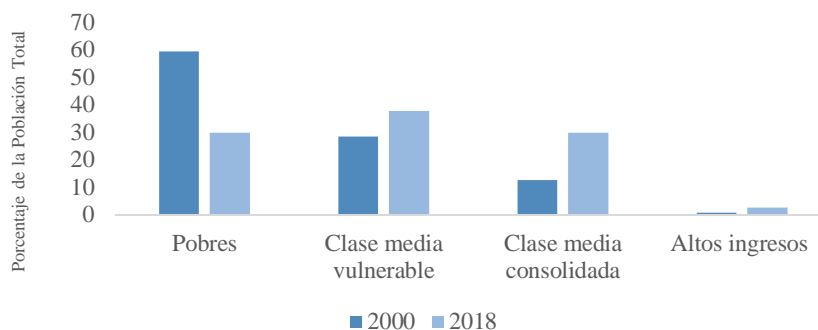
¹¹² Encuestas de Hogares Armonizadas del Sociómetro del BID (2000-2018).

¹¹³ Asimismo, las políticas redistributivas y sociales también contribuyeron a esta transformación socioeconómica, y han sido responsables de grandes avances en el país Ver Andrian y Hirs coords. (2020). “Como Acelerar el Crecimiento Económico y Fortalecer la Clase Media en Colombia”. Monografía, BID.

¹¹⁴ Se define aquí a la clase media como aquella población que obtiene ingresos entre US\$5 y US\$62 per cápita diarios (en paridad del poder adquisitivo [PPA] de 2011). Esta población a su vez se divide en dos categorías: una clase media vulnerable, con un ingreso per cápita diario de entre US\$5 y US\$12,4, y una clase media consolidada, con un ingreso per cápita diario de entre US\$12,4 y US\$62 (ambos según PPA de 2011). Estos umbrales son múltiplos en 1,6, 4 y 20 veces, respectivamente, de la línea de pobreza extrema (actualizada por el Banco Mundial) de US\$3,1 per cápita por día usada en los países de ingresos medios, ajustada según la PPA de 2011 (Ferreira et al., 2016). Estos umbrales adoptan una probabilidad del 10% de caer en situación de pobreza como línea divisoria “operativa” entre la seguridad económica y la vulnerabilidad. De esta

colombiana en 2000 a un 68% de la población en 2018¹¹⁵. Sin embargo, un 38% de la población se ubica en el segmento correspondiente a la clase media vulnerable, mientras que un 30% de la población forma parte de la clase media consolidada (ver figura 5.1). Como muestran trabajos recientes¹¹⁶, en Colombia muchos de los hogares de clase media ya tenían una alta probabilidad de volver a la pobreza incluso antes del choque generado por la Pandemia del COVID-19. Por lo cual, en el contexto actual, la contención generalizada de la pandemia, que puede implicar altos costos en términos de producción, empleo, ingresos y bienestar social, incrementará el riesgo de que el país experimente un retroceso en los logros sociales obtenidos en durante los últimos años.

Figura 5.1: Grupos socioeconómicos en Colombia (porcentaje de la población total).



Fuente: Cálculos basados en las Encuestas de Hogares Armonizadas del Sociómetro del BID (2000-2018)

A pesar del fenómeno de movilidad social observado en las últimas décadas, en Colombia el perfil de la clase media en el mercado laboral se mantuvo muy similar al de los hogares pobres. Puesto que este segmento de la población, principalmente la clase media vulnerable, presenta alta inestabilidad laboral, elevada informalidad y exposición a riesgos ante la falta de protección social u otros mecanismos de aseguramiento institucionales. Esto se produce ya que, en términos generales, cuanto más bajo sea el estrato socioeconómico menos favorables serán las condiciones de trabajo. Esto se debe a que es más frecuente no contar con un contrato laboral, o bien tener solo un contrato temporal, no ser asalariado, desempeñarse en empresas pequeñas, y ser informal, y por lo tanto no contar con seguridad social. A lo anterior se añade que, en el caso de los hogares pobres y vulnerables, la mayoría no cuenta con ahorros o acceso a redes de seguridad ante choques en sus ingresos¹¹⁷.

Un alto porcentaje de la población trabajadora colombiana presentaba una elevada fragilidad en sus condiciones de empleo antes de la pandemia. En el caso de la población trabajadora del estrato pobre, el 72% no tenía contrato y solo el 3% poseía un contrato permanente, por lo que la gran mayoría ha carecido de estabilidad laboral. Además, casi el 70% de la población pobre del país está bajo la modalidad de cuentapropista y un 94% de la población pobre se encuentra en la informalidad (ver Figura 5.2).

En el caso de la clase media vulnerable, aproximadamente un 41% se encontraba bajo la modalidad de asalariado sin contrato. Además, cerca del 45% de esta población trabajaba por cuenta propia, un 67% se desempeñaba en empresas pequeñas y un 70% de la clase media vulnerable se encontraba en la

manera se ancla la definición de clase media consolidada a la seguridad económica, donde la clase media consolidada tiene una probabilidad de caer en situación de pobreza menor al 10% (Duryea y Robles, 2017).

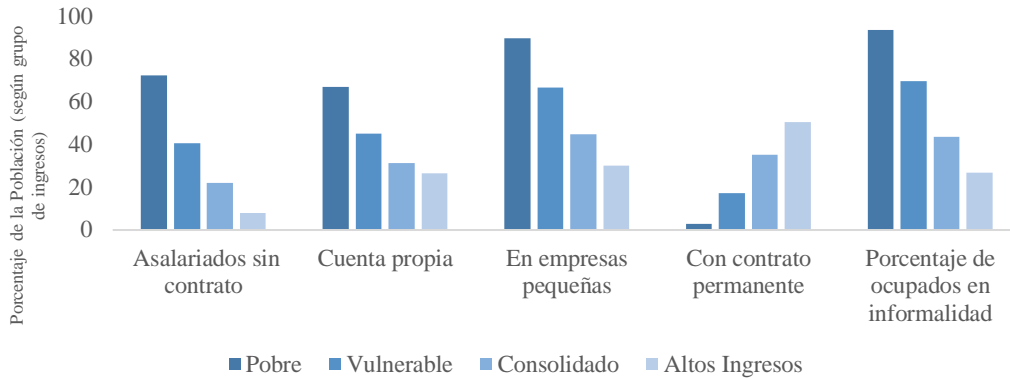
¹¹⁵ BID sociómetro (2000-2018).

¹¹⁶ Ver Andrian y Hirs coords. (2020). “Como Acelerar el Crecimiento Económico y Fortalecer la Clase Media en Colombia”. Monografía, BID.

¹¹⁷ Busso, M., J. Camacho Muñoz, J. Messina y G. Montenegro. 2020. Covid-19: El desafío de garantizar ayuda a los trabajadores informales y vulnerables. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/covid-19-el-desafio-de-garantizar-ayuda-a-los-trabajadores-informales-y-vulnerables/>.

informalidad. Por otro lado, aunque la clase media consolidada posee mejores condiciones laborales en comparación con la clase media vulnerable y la población pobre, resalta que en el país más del 40% de la población ubicada en la clase media consolidada se encuentra en la informalidad. Lo anterior, evidencia que la dificultad para acceder a trabajos de calidad está lejos de ser un problema exclusivo de la población pobre del país¹¹⁸.

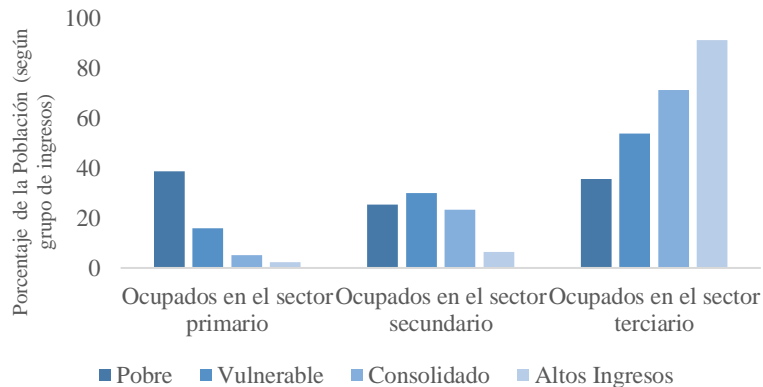
Figura 5.2: Estratos socioeconómicos por condición de vulnerabilidad en el trabajo.



Fuente: Cálculos basados en las Encuestas de Hogares Armonizadas del Sociómetro del BID (2018).

A lo anterior se suma que la mayoría de la clase media se emplea en actividades del sector terciario (ver figura 5.3). Esto es especialmente relevante en la coyuntura actual puesto que este sector económico ha sido uno de los más afectados por la contención generalizada, dada la naturaleza de sus actividades productivas basadas en una interacción personal de forma intensiva (por ejemplo, comercio, construcción, transporte, turismo, gastronomía, hotelería, etc).

Figura 5.3: Estratos socioeconómicos por sector productivo.



Fuente: Cálculos basados en las Encuestas de Hogares Armonizadas del Sociómetro del BID.

Los sistemas de seguridad social tienen una baja cobertura y por consecuencia ofrecen una protección limitada. Esto se debe a que dichos esquemas fueron diseñados para un escenario donde la mayoría de la fuerza laboral es asalariada en el sector formal. Bajo ese modelo, los beneficios (por ejemplo, pensiones,

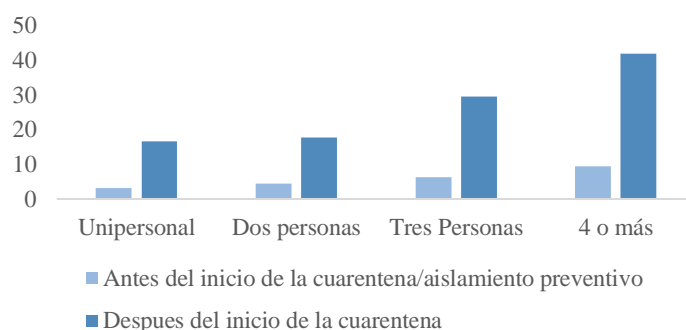
¹¹⁸ Esto puede responder, entre otros factores, a que la relación salario mínimo/salario medio es alta (para los empleados), y que el enforcement de la informalidad empresarial es muy bajo (para los cuenta propia).

jubilaciones, seguros de salud) son financiados por contribuciones obligatorias a la seguridad social, provenientes tanto del empleador como del empleado, que se descuentan periódicamente de la nómina.¹¹⁹ Como ya se ha descrito, este no es el caso del mercado laboral colombiano, en donde una porción significativa de trabajadores, incluso los de clase media y alta, son trabajadores por cuenta propia, o asalariados en empresas informales, o bien no cuentan con un contrato.

Debido a este inadecuado sistema de aseguramiento, la mayoría de la población queda expuesta a riesgos que podrían afectar sus ingresos y bienestar económico. A lo anterior se suma la falta de políticas focalizadas en mitigar la vulnerabilidad de las clases medias emergentes ante shocks temporales que impactan en sus ingresos y patrimonio. Cabe destacar que, aunque el país cuenta con políticas y programas específicos para combatir la pobreza, los cuales se enfocan en elevar el nivel de ingresos de la población para superar los umbrales mínimos de subsistencia, no se dispone en Colombia de políticas ni de instrumentos para mitigar el impacto negativo de shocks temporales para la población que, si bien no es pobre, está expuesta a caer en esa situación. Esto se debe a que los programas de transferencias condicionadas de alivio a la pobreza no están diseñados para proporcionar un seguro contra la ocurrencia de un evento negativo transitorio¹²⁰.

Para hacer frente a los efectos de la pandemia, el Gobierno ha realizado transferencias extraordinarias a la población más vulnerable del país que hace parte de los programas sociales de “Familias en Acción”, “Jóvenes en Acción” y Colombia Mayor. Además, durante la crisis empezaron a operar nuevos programas sociales como el programa de devolución del IVA a las familias más pobres y, el denominado “ingreso solidario” cuyo objetivo es entregar transferencias monetarias a aproximadamente 3 millones de hogares colombianos en situación de pobreza y vulnerabilidad que no formaban parte de ningún programa social del estado antes de la pandemia. A lo anterior, se ha implementado el descuento en el pago de servicios básicos, así como otras medidas tributarias y financieras con el fin de proteger los ingresos de los hogares. Esta dinámica se refleja en la cantidad de hogares que afirman haber recibido ayudas de programas de asistencia social por parte de instituciones públicas o privadas durante el aislamiento preventivo (ver figura 5.4).

Figura 5.4: ¿Recibía ayudas de programas de instituciones públicas o privadas, antes o durante el aislamiento preventivo? Porcentaje de personas que respondieron “sí” según tamaño del hogar.



Fuente: DANE- Encuesta Pulso Social (octubre de 2020)

¹¹⁹ Este modelo de seguridad social se suele denominar “Bismarckiano” debido a que el primer sistema de seguridad social para la vejez fue creado en el siglo XIX por Otto von Bismarck en Alemania. Para mayores detalles sobre las restricciones que tienen este tipo de modelos de seguridad social en economías informales se recomienda ver la publicación de Pagés, Rigolini y Robalino (2013).

¹²⁰ Un análisis más detallado se presenta en Andrian y Hirs coords. (2020). “Como Acelerar el Crecimiento Económico y Fortalecer la Clase Media en Colombia”. Monografía, BID.

A pesar de los programas de transferencia social, en el corto plazo existiría un deterioro en los distintos estratos socioeconómicos del país. Cifras de la encuesta Pulso Social elaborada por el DANE¹²¹ muestran que la cantidad de hogares que consumían 3 comidas diarias se ha reducido de forma significativa en los últimos meses. Así, mientras que un 87,7% de los hogares encuestados reportaba consumir 3 comidas al día antes del inicio de la cuarentena en el país, para el mes de octubre solo el 71,2% de los hogares reportó consumir 3 comidas diarias. Estimaciones elaboradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹²² que capturan el mayor periodo de confinamiento producto de la extensión de las cuarentenas, muestran que ante distintos escenarios de transferencias del gobierno y reducción de los ingresos en la población; la pobreza monetaria en el país podría aumentar entre 7,5 p.p. y hasta 40 p.p. en un escenario extremo¹²³. Lo anterior, refleja tanto la importancia de los distintos programas de apoyo social en la crisis como la alta vulnerabilidad de la población colombiana en la coyuntura actual. puede presentarse que después del período de confinamiento generalizado se presente un panorama de mayor deterioro en los estratos socioeconómicos del país ante los altos niveles de desempleo. Además, ante la severidad de esta crisis, hay un riesgo potencial de pérdida de empleos de forma permanente y prolongada,¹²⁴ por lo que pueden presentarse altas tasas de desempleo y un mayor deterioro en las condiciones laborales en el mediano plazo¹²⁵.

Recuadro 1. Migración Venezolana en Colombia y el impacto del COVID-19.

Durante los últimos años Colombia ha recibido un importante flujo migratorio proveniente de Venezuela¹²⁶, cuya mayoría responde a migrantes irregulares. Así, del total de cerca 1,8 millones de venezolanos que han migrado al país, aproximadamente 1 millón están en situación irregular¹²⁷ (57%). Lo anterior, tiene importantes implicaciones respecto al impacto que la pandemia puede tener sobre la calidad de vida de los venezolanos migrantes, la búsqueda de atención médica y la posibilidad que tiene esta población de beneficiarse por las políticas de carácter social anunciadas por el gobierno para mitigar el impacto del COVID-19. Así, aunque el perfil de edad de los migrantes que han llegado al país es relativamente joven (mayormente entre 18 y 45 años) y por tanto no se encuentran en el rango etario de mayor riesgo relacionado con las complicaciones del contagio, factores como la falta de vivienda adecuada¹²⁸, la concentración geográfica de la migración, el limitado acceso a servicios de salud y la necesidad imperante de generar ingresos por parte de los migrantes, hace que esta población sea altamente susceptible al contagio y las complicaciones generadas por el COVID-19. Es de resaltar que un 47% de los migrantes venezolanos trabaja en el sector servicios; en labores principalmente relacionadas con comercio, hoteles y restaurantes; es decir, los sectores económicos fuertemente afectados por la pandemia. Además, el 90% de los trabajadores venezolanos no registra cotización a la seguridad social y un 45% son cuentapropistas. Estas características hacen que la población venezolana sea altamente susceptible a choques en el mercado laboral generados por el COVID-19. Así, estimaciones recientes muestran que la disminución de la actividad económica en el país podría reducir la cantidad de venezolanos empleados hasta un 77%, dependiendo de distintos escenarios sobre el impacto económico sectorial y la dinámica de los despidos en Colombia.

¹²¹ Encuesta correspondiente al mes de octubre <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>.

¹²² PNUD (2020). Colombia: Análisis de impacto socio-económico en la crisis COVID-19. Documento Inédito.

¹²³ El incremento en la pobreza dependerá de factores como la recuperación económica, los distintos esquemas de transferencias sociales que realice el gobierno y el nivel de afectación de los ingresos en los hogares. En el escenario extremo se supone una disminución en los ingresos de laborales de un 75%.

¹²⁴ Las estimaciones de la posible pérdida de empleo formal por país y actividad económica para la región bajo un escenario de crisis de corto plazo, crisis de largo plazo y recesión prolongada están disponibles en Altamirano, A. et al. 2020. Políticas sociales en respuesta al coronavirus. ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID

¹²⁵ Cabe resaltar que el gobierno colombiano ha anunciado la extensión del programa ingreso solidario hasta junio de 2021.

¹²⁶ Ver Abuelafia (2020). "Migración en la región Andina: Impacto de la crisis y expectativas a mediano plazo". BID. 2020

¹²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores – migración Colombia (2020). Venezolanos en Colombia. Corte al 31 de diciembre de 2019. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/259-infografias-2020/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-diciembre-de-2019>

¹²⁸ El 32% de los migrantes en Colombia no tiene acceso a vivienda.

Recomendaciones

En el corto plazo se necesitan medidas tendientes a amortiguar el impacto en la pérdida de ingresos laborales y buscar nuevas oportunidades de empleo. Entre las mismas se encuentran:

- ✓ **Transferencias condicionadas a capacitación.** El objetivo es la suavización del consumo y la formación de habilidades para más productividad laboral. Esta transferencia sería la base de una especie de seguro de desempleo a la que puede acceder la población informal, en el que la condicionalidad para recibir el subsidio es la participación en programas de capacitación. Puede administrarse sobre la base de programas de capacitación para población vulnerable ya existentes (por ejemplo, programas como Jóvenes en Acción).
- ✓ **Programas de empleo y reconversión.** El objetivo es la inserción laboral en sectores con alta demanda o con prospectivas de alta demanda. (ejemplo: salud, servicios virtuales, *call centers*). Estas intervenciones están dirigidas a reasignar capital humano hacia nuevas oportunidades de empleo y reconversión (ejemplo, aprovechar bilingüismo y habilidades para atender clientes de personal que trabajaba en turismo y reasignarlo a la industria de *call centers* o servicios digitales). Deben ser intervenciones con suficiente flexibilidad, que permitan la adecuada reasignación de empleos. Los programas de empleo de pago por resultados del Departamento de Prosperidad Social y los bonos de impacto social tienen la ventaja de facilitar intervenciones flexibles, y canalizar capital privado. Además, puede ser importante el uso de otros programas para complementar. Tales como programas de subsidios salariales o incentivos a la contratación, para reactivar algunos estratégicos
- ✓ **Acuerdos contractuales para ajuste de jornadas que permitan protección de empleo formal.** El objetivo es el aumento en la demanda laboral y preservación de empleos productivos. Puede proteger emparejamientos productivos en sectores fuertemente afectados por la crisis y evitar costos de largo plazo en productividad. Es conveniente que desde el gobierno se apoyen esquemas de jornadas laborales parciales, en las que los trabajadores también contribuyen cediendo parte de su salario por una jornada más corta, y el gobierno aporta con descuentos al empleador.
- ✓ **Reforma al mecanismo de protección al cesante.** El objetivo es ampliar la cobertura de los esquemas de aseguramiento de los trabajadores. Se necesitan realizar reformas en los esquemas de financiamiento y en el diseño de las prestaciones económicas, para ampliar la cobertura, sin generar distorsiones según el tipo de vinculación laboral del trabajador y no generar desincentivos al empleo formal.
- ✓ **Estrategia de formalización laboral a partir de la nueva población identificada en el programa Ingreso Solidario.** El Objetivo es ampliar aseguramiento de trabajadores. Este programa ha ampliado de manera muy efectiva el empadronamiento de beneficiarios que antes eran “invisibles” para la política social estatal pues eran informales y no eran beneficiarios de ningún programa solidario. Este registro podría aprovecharse para la implementación de estrategias de formalización que, para esta población, deberían partir por pedagogía (informar sobre el sistema de seguridad social, derechos y deberes) y acompañamiento al trabajador.

En el largo plazo, fomentar políticas que promuevan la productividad laboral y la formalización. Entre estas medidas se encuentran:

- ✓ **Programas de Empleo.** Continuar con programas de empleo mencionados anteriormente, pero sin restringirlos a ciertos sectores de la economía.
- ✓ **Estrategias para aumentar la productividad laboral.** El objetivo es aumentar la productividad de los trabajadores a través de formación de habilidades y mejores emparejamientos (reduciendo

costos a la contratación y búsqueda de empleo) mediante: (i) el fortalecimiento en la capacidad tecnológica e institucional del Servicio Público de Empleo para mejorar emparejamientos entre buscadores y vacantes; y (ii) el apoyo a las instituciones a cargo de la formación para el trabajo, para mejoras en calidad y pertinencia.

✓ **Estrategias de formalización laboral:**

- **Avances que simplifiquen los trámites requeridos para formalizar a los trabajadores.** El modelo actual, que obliga a los empleadores a hacer procesos dispendiosos en cada uno de los cuatro subsistemas (ARL, cajas, salud y pensiones) es confuso y costoso para pequeños empleadores que no tienen oficinas de talento humano.
- **Una reforma tributaria que reduzcan los costos al empleo formal.** Diversos estudios muestran cómo la reforma que redujo los parafiscales del SENA, ICBF y salud tuvo importantes impactos en la formalidad laboral. En este sentido, se debe buscar medidas alternativas para financiar las cajas de compensación familiar a través de mecanismos que no encarezcan el empleo formal. Las cajas prestan un servicio muy importante al país y se deben buscar esquemas de financiamiento que incrementen la formalidad laboral. El financiamiento a través de impuestos generales, por ejemplo, no sólo reduciría efectos negativos en formalidad, sino que además ampliaría la población de atención de las cajas.
- **Acciones regulatorias orientadas a flexibilizar las cotizaciones a la seguridad social.** Un ejemplo es el de permitir cotizaciones por horas o cotizaciones parciales inferior al salario mínimo. Otro es el de desarrollar regulaciones para los trabajadores de plataforma. Idealmente, se deberían hacer una reforma estructural, que incluya una actualización del código sustantivo de trabajo y que contemplen otras formas de protección laboral (como la indemnización por despido), que deben adaptarse mejor a las realidades del mercado laboral colombiano. El objetivo debe ser simplificar para que el sistema de seguridad social y de protección laboral de riesgos cubra a todos los trabajadores sin importar su vinculación laboral, reduciendo fragmentaciones e inequidades.
- **Acciones para aumentar el cumplimiento de las normas de la seguridad social a través de fortalecimiento en las labores de inspección, vigilancia y control y estrategias de fiscalización inteligente.** Existe evidencia que la implementación de este tipo de acciones aumenta la formalidad, el cumplimiento de las normas laborales y sin caída en empleo. Un modelo para seguir es la estrategia implementada en España. Estas estrategias buscan corregir un problema sistémico de la fiscalización, que suele vigilar con mayor intensidad a las empresas más visibles (y que suelen tener cierto grado de formalidad).

Referencias

- Abuelafia (2020). “Migración en la región Andina: Impacto de la crisis y expectativas a mediano plazo.” Washington, D.C.
- Andrian, L. y Hirs, J., coords. (2020). “Como Acelerar el Crecimiento Económico y Fortalecer la Clase Media en Colombia”. Monografía 762, BID.
- Andrián, L., Deza. M.C., y Hirs J. (2020). “Las finanzas públicas y la crisis por Covid-19 en los países andinos”. BID, Washington D.C.
- Altamirano, A. et al. 2020. Políticas sociales en respuesta al coronavirus. ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.
- Banco de la República (2020). Informe de Política Monetaria, abril 2020. Bogotá D.C, Colombia
- Banco de la República (2020). Informe de Política Monetaria, octubre 2020. Bogotá D.C, Colombia
- Banco Mundial (2020). “The Economy in the Time of Covid-19”. Washington D.C.
- Banerjee, Cicowiez, Andrian, Manzano y Murguía (2020). “Impactos Económicos de COVID-19 en los Países Andinos: Una Aplicación del Modelo Integrado Económico-Ambiental (IEEM)”. BID. inédito.
- Balcázar, C. F. y H. Ñopo. 2016. Broken Gears: The Value Added of Higher Education on Teachers’ Academic Achievement. *Higher Education*. 72 (3): 341-361.
- Bernal, R., J. González, J. C. Henao, R. Junguito, M. Meléndez, A. Montenegro, J. C. Ramírez, J. D. Uribe y L. Villar. 2018. Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Informe Final. Bogotá: Fedesarrollo y La Imprenta Editores S.A. Disponible en <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>.
- Beverinotti y Deza (2020). “Una radiografía de la resiliencia de las empresas de la región andina para enfrentar el Covid-19”. Washington D.C.
- BID (2020). “Policies to Fight the Pandemic”. Washington D.C.
- BID 2020. La política pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe. Washington, D.C.
- Blyde, J. 2013. Paving the Road to Export: Assessing the Trade Impact of Road Quality. *International Economic Journal* 27(4): 663-681.
- Busso, M., J. Camacho Muñoz, J. Messina y G. Montenegro. 2020. Covid-19: El desafío de garantizar ayuda a los trabajadores informales y vulnerables. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/covid-19-el-desafio-de-garantizar-ayuda-a-los-trabajadores-informales-y-vulnerables/>
- Castilleja-Vargas (2020). “La clase Media Andina frente al shock del covid-19”. BID. Washington, D.C.
- Corbacho, A., V. Fretes Cibils, E. Lora (eds.). 2013. Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo . Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.

Confecámaras (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio). 2018. Nuevos hallazgos de la supervivencia y crecimiento de las empresas en Colombia. Cuadernos de análisis económico N° 17. Bogotá D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020). Cuentas Nacionales. Bogotá D.C, Colombia

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020). Encuesta Pulso Empresarial. Bogotá D.C, Colombia

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020). Encuesta Pulso Social. Bogotá D.C, Colombia

de la Cruz, R., L. Andrián y M. Loterszpil (eds.).2016. Colombia: Hacia un País de Altos Ingresos con Movilidad Social. Bogotá: BID

de la Cruz, R., O. Manzano y M. Loterszpil (eds .). 2020. Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: América Latina Washington, D.C.: BID.

Díaz-Cassou, Carrillo-Maldonado y Moreno (2020). “COVID-19: el impacto del choque externo sobre las economías de la región andina”. BID. Washington D.C.

DNP. 2018. Hacia un Nuevo sistema de subsidios y transferencias: más Justo, transparente y eficiente. Bogotá: DNP.

DNP (2019) Política de formalización empresarial. Documento CONPES N° 3956. Bogotá: DNP.

DNP.2019. Plan Nacional de Desarrollo.“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.Bogotá: DNP.

Duryea, S. y M. Robles. 2017. *Pulso social de América Latina y el Caribe 2017: ¿Rompe el molde o repetimos patrones?* Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/pulsosocial-en-america-latina-y-el-caribe-2017-legado-familiar-rompemos-el-molde-o-repetimos>.

Fenochietto y Pessino 2013. Understanding countries’ tax effort. Documento No. 13-244. Washington,D.C.: FMI.

Fedesarrollo (2020) “Fedesarrollo pronostica una contracción de la actividad económica en el rango de -2,7% a -7,9% en 2020”. Comunicado de prensa, abril 2020.

Fedesarrollo. Tendencia Económica 208 “Editorial: Actualización de las perspectivas económicas 2020-2021”. Agosto 2020.

Fernández, C. 2018. Informalidad empresarial en Colombia. Documentos de trabajo N°76. Bogotá: Fedesarrollo.

Fitch Ratings “Latin American Rating Downgrades: 60 Days In (Pandemic Accelerated Trajectory of Negative Rating Actions Since 2013)”.

Fitch Ratings “Coronavirus Amplifies LatAm Sovereign’s Fiscal, Rating Pressures” (Mayo 2020).

Fitch Ratings (2020). “Fitch Affirms Colombia at BB-; Outlook Remains Negative”.

FMI 2018. Assessing Fiscal Space: An Update and Stocktaking . Documento de políticas del FMI Núm. 18/260 . Washington, D.C .: FMI.

Fondo Monetario Internacional (2020). World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown. Washington D.C. Estados Unidos

Fondo Monetario Internacional (2020). World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent. Washington D.C., Estados Unidos

Fondo Monetario Internacional (2020). IMF Executive Board Approves Augmentation of Colombia’s flexible Credit Line. Washington D.C., Estados Unidos.

FMI (2020) Country Report No. 20/148 Colombia.

FMI (2020) World Economic Outlook Update, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. Washington D.C.

FMI.2020a. Perspectivas de la economía mundial (WEO). Abril. Washington, D.C.: FMI.

FMI 2020b. Tax Issues: An Overview. Special Series on COVID - 19. Washington, D.C.: FMI.

FMI.2020c. Fiscal Policy Responses to the Sharp Dec line in Oil Prices . Special Series on COVID - 19. Washington, D.C.: FMI.

FMI 2020d. Temporary Investment Incentives . Special Series on COVID - 19 . Washington, D.C.

FMI. 2020e. Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks . Special Series on COVID - 19 . Washington, D.C.: FMI.

Fitch Ratings (2020). “Fitch Downgrades Colombia's Rating to 'BBB-'; Outlook Remains Negative”.

Gómez, H. y R. Steiner. 2015. La reforma tributaria y su impacto sobre la tasa efectiva de tributación de las firmas en Colombia.

González-Velosa, C., G. Rucci, M. Sarzosa y S. Urzúa. 2015. Returns to Higher Education in Chile and Colombia. Documento de trabajo Núm. 587. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10419/115525>.

Institute of International Finance (IFF). “Capital Flows Report Sudden Stop in Emerging Markets (April 2020).”

Hamman, F. y L. F. Mejía. 2011. Formalizando la informalidad empresarial en Colombia. Borradores de Economía N° 676. Bogotá: Banco de la República

Izquierdo A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.). 2018. Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Serie Desarrollo en las Américas. Washington D.C. BID.

Jiménez (ed.). 2015. Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. Montevideo:CEPAL.

Lütkepohl, H. 2005. *New Introduction to Multiple Time Series Analysis*. Berlín: Springer.

Meléndez, C. 2013. Internacionalización de las pymes en Colombia. *Revista Integración y Comercio* N° 37: 25-40.

Meléndez, C. 2013. Internacionalización de las pymes en Colombia. *Revista Integración y Comercio* N° 37: 25-40.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP, (2020). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá D.C, Colombia

Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP, (2020). Comunicado Oficial Comité Consultivo para la Regla Fiscal, 13 de noviembre de 2020 Bogotá D.C, Colombia

OECD (2019) *Economic Surveys: Colombia*

Pagés, C., J. Rigolini y D. Robalino. 2013. *Social Insurance, Informality and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*. Serie documentos de discusión de IZA DP No. 7879. Berlín: IZA.

Pineda, E., C. Pessino y A. Rasteletti. 2020. Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post - pandemia en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>.

Pineda, E., O. Valencia y L. Andrián. 2020. Posibles consecuencias macro - fiscales del COVID - 19 en América Latina. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/posibles-consecuencias-macro-fiscales-covid-19-america-latina/>.

PNUD (2020). Colombia: Análisis de impacto socio-económico en la crisis COVID-19. Documento Inédito.

Ruiz - Arranz, M. y M. C. Deza (eds.). 2018. *Creciendo con productividad: una agenda para la región andina*. Washington, D.C.: BID.

Salazar, N., C. Mesa y N. Navarrete. 2017. La estructura de las tarifas de registro en las cámaras de comercio y beneficios de sus servicios: impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial. Bogotá: Fedesarrollo.

S&P Global Ratings (2020). “S&P Global Ratings revisa perspectiva de Colombia a negativa por mayores riesgos en liquidez externa, deuda y crecimiento; confirma calificaciones”.

S&P Global Ratings (2020). “Colombia BBB-/A-3 Foreign Currency Ratings Affirmed; Outlook Remains Negative.