



Organización
Internacional
del Trabajo



COVID-19
RESPUESTA



ACOPI

ANDI

MÁS
PAÍS

► Impacto de la COVID-19 en las Mipymes colombianas



► OIT Países Andinos

COLOMBIA

► Impacto de la COVID-19 en las Mipymes colombianas

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2020
Primera edición, 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Impacto de la COVID-19 en las Mipymes colombianas

Colombia: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020. 87 p.

ISBN: 9789220337899 (Print)

ISBN: 9789220337905 (Web PDF)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en Colombia

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

► Índice

Lista de siglas y acrónimos	10
Agradecimientos y reconocimientos	11
Resumen	12
Introducción	13
► 1. Marco de referencia	15
1.1. Los efectos de la COVID 19 sobre las Mipymes	16
1.2 Marco de políticas para mitigar el impacto de la crisis sobre las Mipymes	16
► 2. Evidencia internacional: mediciones y políticas adoptadas	18
2.1 Información disponible para identificar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 en las Mipymes: los sondeos empresariales y las encuestas	19
2.2 Revisión de políticas para mitigar la crisis y reactivar a las Mipymes	20
2.2.1 Pilar 1: estimular la economía y el empleo	21
2.2.2 Pilar 2: apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos	24
2.2.3 Pilar 3: proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo	29
2.2.4 Pilar 4: recurrir al diálogo social para encontrar soluciones	30
► 3. Evidencia nacional: la economía colombiana en la actual coyuntura	32
3.1 Actividad productiva	33
3.2 Mercado laboral	34
3.3 Panorama de las Mipymes en la actual coyuntura	39
► 4. Efectos de la crisis causada por la COVID-19 en las Mipymes de Colombia	43
4.1 Efectos diferenciales sobre las Mipymes: tamaño, sector y territorio	47
4.1.1 Datos y metodología	47
4.1.2 Caracterización de la muestra	48
4.1.3 Efectos sobre la demanda y la cartera	49
4.1.4 Efectos sobre el empleo y la nómina	52
4.1.5 Obtención y aplicación a subsidios	53
4.1.6 Gestión empresarial	56
► 5. Medidas y programas adoptados por Colombia	58
5.1 Pilar 1: estimular la economía y el empleo	59
5.2 Pilar 2: apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos	61
5.3 Pilar 3: proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo	62
5.4 Pilar 4: recurrir al diálogo social para encontrar soluciones	63

▶ 6. Conclusiones	65
▶ 7. Recomendaciones	68
▶ Referencias bibliográficas	71
▶ Anexos	77
Anexo 1: metodología	78
Anexo 2: inventario de medidas adoptadas por Colombia	81

► Índice de tablas

► Tabla 1	Mercado laboral en Colombia: Ocupados por ramas de actividad (promedio móvil trimestral)	37
► Tabla 2	Mercado laboral en Colombia: Ocupados por ramas de actividad (promedio móvil trimestral)	38
► Tabla 3	Proyecciones del Producto Interno Bruto Real (variación porcentual anual)	42
► Tabla 4	Medidas del pilar 1: estimular la economía y el empleo	60
► Tabla 5	Medidas del pilar 2: apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos	62
► Tabla 6	Medidas del pilar 3: proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo	63
► Tabla 7	Medidas del pilar 4: recurrir al diálogo social para encontrar soluciones	64
► Tabla 8	¿Tuvo despidos de personal durante el mes de junio de 2020 a causa de la crisis?	79
► Tabla 8a	Resultados por sector	79
► Tabla 8b	Resultados por región	79
► Tabla 8c	Resultados por tamaño	79
► Tabla 9	¿Tuvo despidos de personal durante el mes de junio de 2020 a causa de la crisis?	80
► Tabla 9a	Resultados por sector	80
► Tabla 9b	Resultados por región	80
► Tabla 9c	Resultados por tamaño	80

► Índice de figuras

► Figura 1	Precios del petróleo	34
► Figura 2	TRM en Colombia	34
► Figura 3	Producto Interno Bruto Indicador de seguimiento de la economía en Colombia: variación en un año corrido	35
► Figura 4	Demanda de energía en Colombia Variación porcentual frente al mismo mes del año anterior	35
► Figura 5	Tasa de desempleo	36
► Figura 6	Tasa de ocupación	36
► Figura 7	Personas desocupadas	36
► Figura 8	Personas ocupadas	36
► Figura 9	Comportamiento de la producción y las ventas de las Mipymes Porcentaje de empresas que señaló un aumento respecto al mismo periodo del año anterior	39
► Figura 10	Comportamiento de la producción y las ventas de las Mipymes Porcentaje de empresas que señaló un aumento respecto al mismo periodo del año anterior	40
► Figura 11	Disminución de ingresos y reducción de personal (sondeos de Acopi) Porcentaje de empresas que señaló una disminución de más del 50% de sus ingresos respecto al mismo mes del año 2019 y porcentaje de empresas que manifestó una reducción del personal en el mes	46
► Figura 12	Distribución de la muestra (porcentaje)	48
► Figura 12a	Distribución por tamaño	48
► Figura 12b	Distribución por sector	48
► Figura 12c	Distribución por región	48
► Figura 13	¿En qué porcentaje disminuyeron los ingresos de su empresa durante el mes de junio de 2020 respecto al mismo mes del año 2019?	50
► Figura 13a	Resultados por tamaño	50
► Figura 13b	Resultados por sector	50
► Figura 13c	Resultados por región	50
► Figura 14	¿En qué porcentaje disminuyó la recuperación de su cartera durante el mes de junio de 2020 respecto al mismo mes del año 2019?	51
► Figura 14a	Resultados por tamaño	51
► Figura 14b	Resultados por sector	51
► Figura 14c	Resultados por región	51

► Figura 15	¿Tuvo despidos de personal durante el mes de junio de 2020 a causa de la crisis?	52
► Figura 15a	Resultados por tamaño	52
► Figura 15b	Resultados por sector	52
► Figura 15c	Resultados por región	52
► Figura 16	¿Su empresa pagó la prima de mitad de año a sus empleados?	53
► Figura 16a	Resultados por tamaño	53
► Figura 16b	Resultados por sector	53
► Figura 16c	Resultados por región	53
► Figura 17	Empresas que solicitaron el subsidio de nómina y se lo aprobaron	54
► Figura 17a	Resultados por tamaño	54
► Figura 17b	Resultados por sector	54
► Figura 17c	Resultados por región	54
► Figura 18	¿Solicitará el subsidio del 50% para pagar la prima de mitad de año, una vez el Gobierno establezca las fechas?	55
► Figura 18a	Resultados por tamaño	55
► Figura 18b	Resultados por sector	55
► Figura 18c	Resultados por región	55
► Figura 19	¿Ha considerado implementar el uso de herramientas tecnológicas para reforzar las actividades de la empresa en el proceso de reactivación económica?	56
► Figura 19a	Resultados por tamaño	56
► Figura 19b	Resultados por sector	56
► Figura 19c	Resultados por región	56
► Figura 20	Línea de tiempo de las principales medidas y programas adoptados en Colombia	64

► Lista de siglas y acrónimos

AM	Área Metropolitana
Acopi	Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
Cesla	Centro de Estudios Sociales y Laborales
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
COVID-19	enfermedad por coronavirus 2019
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Faedpyme	Fundación para el Análisis Estratégico y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa
Fenalco	Federación Nacional de Comerciantes
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
IVA	Impuesto al Valor Agregado
Mipymes	micro, pequeñas y medianas empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAP	Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios
PAEF	Programa de apoyo al empleo formal
PIB	Producto Interno Bruto
Runeol	Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza
RUES	Registro Único Empresarial y Social
SIN	Sistema Interconectado Nacional
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación

► Agradecimientos y reconocimientos

La ejecución del estudio “Efectos de la crisis ocasionada por el COVID-19 sobre las Mipymes en Colombia” ha sido posible gracias a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi).

El estudio se encuentra en el marco del proyecto de la OIT “Promoción de la seguridad en el trabajo y del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo, incluyendo las cadenas mundiales de suministro” y con el apoyo del proyecto de la OIT “Fortalecer la capacidad de las instituciones de diálogo social para prevenir y resolver los conflictos laborales”. Tiene como alcance el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de empleadores en un momento en el que las empresas requieren de elementos de análisis para la toma de decisiones bajo la actual coyuntura. En particular, el estudio es parte de la estrategia de la ANDI como respuesta ante la crisis ocasionada por el COVID-19, en la que se ha identificado la necesidad de contar con

información acerca de los efectos la pandemia sobre las Mipymes. Los análisis y herramientas del grupo de investigación “Productividad e innovación empresarial de Acopi Atlántico” han sido fundamentales para el desarrollo de los contenidos, además de la orientación y experticia de las organizaciones.

Agradecimientos especiales por su compromiso, apoyo y vitales aportes para:

OIT: Italo Cardona, Especialista en legislación laboral y administración del trabajo; Luis González Gómez de Aranda, Especialista en actividades para los empleadores; Blanca Patiño, Oficial Nacional del Programa “Promoción de la seguridad en el trabajo y del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo”; Christian Camilo Vargas, colaborador externo de la OIT, por su apoyo técnico para la realización de este estudio.

ANDI: Juliana Manrique Sierra, Directora laboral.

Acopi: Edgar Quiñónez Rizo, Director de Estudios económicos

► Resumen

El estudio busca determinar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 sobre las Mipymes en Colombia, con el propósito de revisar los mecanismos que permitan la sostenibilidad del tejido empresarial. La medición de los efectos se desarrolló mediante una metodología descriptiva que aprovecha las encuestas empresariales de Acopi para realizar un análisis general, y a través de pruebas de contingencia y pruebas no paramétricas se hizo la lectura de resultados por dimensiones como el tamaño, el sector y la región de las empresas. Los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 han tenido efectos adversos para las Mipymes. Dentro de los principales resultados se encuentra: 1) al menos el 50% de Mipymes tuvo una reducción de sus ingresos; 2) un alto número de Mipymes redujo el personal; 3) el sector más afectado en términos de ingresos fue el de servicios, mientras que la proporción de empresas que despidió personal fue mayor

en el sector comercio; 4) la región con mayor deterioro en ingresos fue el Caribe, mientras que la región Andina presentó el porcentaje más alto de empresas que despidió personal. Los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 han sido devastadores para las Mipymes, con resultados que varían en intensidad dependiendo del país, la fase en la que se encuentren las medidas de confinamiento y distanciamiento social, y las características propias de las empresas como el tamaño, el sector y el territorio donde se ubican. Las políticas para mitigar la crisis deben tener en cuenta esas características en su diseño e implementación y además avanzar de manera acelerada en establecer las condiciones que propicien la operación de la iniciativa privada con una menor cantidad de restricciones posible, ajustada a la nueva realidad.

Palabras clave: Mipymes, efectos COVID-19, políticas públicas, reactivación.

► Introducción

La letalidad y velocidad de contagio de la COVID-19, sumado a la dificultad de contar con un tratamiento farmacéutico, ha planteado la necesidad por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de crear una serie de guías con medidas que les permitan a los países transitar de la forma más segura posible por esta crisis. La OMS (2020) ha establecido como “objetivo primario de la respuesta internacional frente a la pandemia COVID-19, la limitación en la transmisión de humano-humano del virus, la protección de aquellos afectados y la conservación de los servicios de salud esenciales durante el tiempo que continúe el brote”.

En el centro de estas decisiones está la vida como valor fundamental y el fortalecimiento de los sistemas de salud como un elemento indispensable para garantizarlo, de allí que uno de los indicadores de mayor relevancia en la toma de decisiones sea el grado de saturación del sistema. Es así como se establecen medidas de confinamiento obligatorio, cierres temporales de empresas, restricciones de movilidad y distanciamiento social, entre otras decisiones, en función de la velocidad de transmisión del virus y sus repercusiones sobre la ocupación del sistema de salud, con consecuencias sobre la actividad productiva.

Las empresas y trabajadores se han visto forzados a suspender sus labores o desescalar su operación, reduciendo así la producción y la demanda de bienes y servicios, con importantes efectos sobre el empleo. De acuerdo con mediciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2020a), los “cierres parciales han afectado aproximadamente 2 700 millones de trabajadores en el mundo, que representan

cerca del 81% de la fuerza de trabajo”, y de acuerdo con estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2020a), “por cada mes de contención hay una pérdida de 2 puntos porcentuales de crecimiento del producto interno bruto”.

En consonancia con lo acontecido a nivel internacional, Colombia ha implementado medidas orientadas al cuidado de la salud y la protección de su sistema. Desde marzo se adoptaron medidas de confinamiento y distanciamiento social que han dejado consecuencias negativas sobre la economía. De acuerdo con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en los primeros seis meses del 2020 se perdieron 2.7 millones de empleos frente al mismo periodo del año anterior, como consecuencia de una caída de -7,4% del PIB en el primer semestre del año.

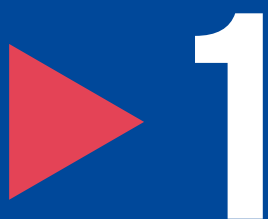
Esta afectación de la economía se presenta con mayor intensidad en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), que son responsables de 17 millones de empleos en el país, de acuerdo con cálculos de Acopi (2019). Las unidades productivas más pequeñas son especialmente vulnerables en este contexto, por las dificultades que tienen para adaptarse a un choque externo de estas proporciones.

Este estudio contiene los resultados de la exploración de diferentes fuentes de datos y la aplicación de técnicas de estadística sobre algunas de estas fuentes, con el objetivo de determinar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 sobre las Mipymes en Colombia y revisar los mecanismos que permitan la sostenibilidad del tejido empresarial. Con base en la medición de los efectos y la construcción de un inventario de

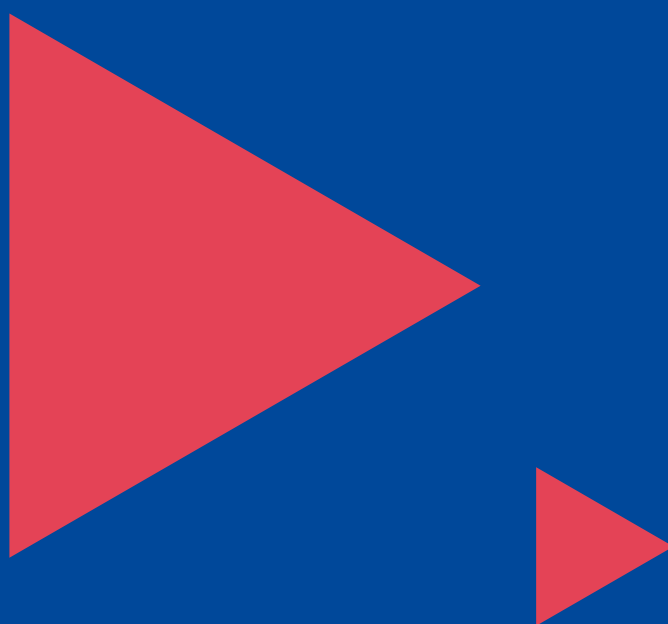
medidas diseñadas para la mitigación de la crisis y la reactivación económica se construyen unas recomendaciones generales que orienten las decisiones de política pública.

Para tal efecto, el informe se encuentra compuesto por nueve secciones, aparte de la introducción: en la primera sección se presenta el marco de referencia; la segunda parte está compuesta por la evidencia internacional, a partir de la información de fuentes disponibles para medir los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 sobre las Mipymes, y evidencia internacional de políticas para mitigar la crisis y

reactivar las Mipymes; en la tercera sección se describen los efectos de la epidemia sobre la economía colombiana; en la cuarta se desarrolla la medición de los efectos de la COVID-19 sobre las Mipymes de Colombia; en la quinta se aplica la metodología estadística para determinar los efectos de la epidemia sobre las Mipymes en función del tamaño, sector y territorio; la sexta parte contiene las medidas y programas adoptados por Colombia; la séptima presenta las conclusiones; y la octava, las recomendaciones generales.



Marco de referencia



1.1 Los efectos de la COVID-19 sobre las Mipymes

La OIT (2020b) construyó un conjunto de herramientas sobre las “Medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas durante la crisis del COVID-19”, en el que desarrolla una conceptualización que permite comprender el efecto y las medidas diferenciadas que necesitan este tipo de empresas. Específicamente, establece que los efectos de la COVID-19 se dividen fundamentalmente en dos grupos: 1) los efectos sobre la demanda, y 2) los efectos sobre la oferta.

Desde el lado de la demanda se identifica como primer efecto, la caída en las ventas en los sectores más sensibles a la crisis (restaurantes, hoteles, aerolíneas y eventos), actividades productivas que debido a la interacción social han sido cerradas parcial o completamente. En segundo lugar, se encuentra la reducción del consumo local y las exportaciones, que tiene efectos sobre la demanda de bienes y servicios de las pequeñas y medianas empresas. Finalmente se hace referencia a los problemas asociados con la falta de liquidez y el flujo de caja, cuyo manejo se dificulta por las restricciones al crédito que tiene este segmento empresarial.

Desde el lado de la oferta se señala como un primer efecto, la reducción de la oferta de trabajo, explicada por factores como la enfermedad, las medidas de confinamiento, las restricciones de movilidad, las nuevas dinámicas asociadas al hogar, como es el caso del cuidado de los hijos, entre otros. También se identifica en este grupo la disminución de la productividad de las empresas en la medida en que adaptan sus procesos a las nuevas formas de trabajo y los ajustes en los procesos de producción y distribución, y la interrupción en la cadena de suministros y materias primas.

OIT (2020b) también hace referencia a impactos diferenciales, en función de las características de las empresas. Mientras que para las empresas denominadas *Downstream Firms*, que actúan como intermediarias entre un proveedor y el consumidor y son en su mayoría intensivas en mano de obra, se pronostica un periodo de supervivencia corto; para las *Upstream Firms*, que se caracterizan por ofrecer bienes intermedios y tener un mayor tamaño y una mejor

estructura de capital, se prevé un periodo de supervivencia largo.

El Banco Mundial (2020a) señala que un efecto que debe considerarse en el análisis es el relacionado con la incertidumbre, con consecuencias sobre la oferta y la demanda. En los periodos de recesión aumenta la incertidumbre de los agentes económicos, lo que tiene efectos negativos sobre las inversiones en innovación y emprendimiento de las empresas, las decisiones de consumo y ahorro de los hogares, y un menor apetito por el riesgo.

A este análisis se suma el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2020), que advierte de los efectos negativos de la volatilidad de los términos de intercambio sobre las economías emergentes. Los efectos negativos de las fluctuaciones, en los términos de intercambio, se asocian con la reducción que han percibido los precios de las materias primas a nivel global y la depreciación de los tipos de cambio, afectando importantes fuentes de ingreso de los gobiernos y su endeudamiento. Los países que tienen una gran dependencia de ingresos cuyas fuentes se encuentran en las materias primas reciben un fuerte impacto con la reducción de los precios de estos productos y perciben un mayor nivel de riesgo por la volatilidad de los mercados. Además, la depreciación de las monedas tiene consecuencias sobre el nivel de endeudamiento externo y la inflación.

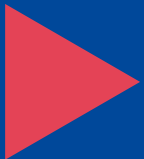
1.2 Marco de políticas para mitigar el impacto de la crisis sobre las Mipymes

La OIT (2020c) presenta un marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19, estructuradas en cuatro pilares: 1) estimular la economía y el empleo; 2) apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; 3) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, y 4) recurrir al diálogo social para encontrar soluciones. El pedestal sobre el que descansan los cuatro pilares son las normas internacionales del trabajo, que “proporcionan un plan de respuestas de política de probada eficacia para facilitar una recuperación sostenible y equitativa”, de acuerdo con la OIT (2020c).

En el primer pilar se encuentran las políticas para estimular la economía y el empleo, a través de políticas fiscales y monetarias que apoyen el empleo y la protección social, y políticas dirigidas a los sectores más afectados por la crisis. El segundo pilar hace referencia al apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos, extendiendo la protección social, ampliando las medidas de mantenimiento del empleo y ofreciendo ayudas a las empresas en diferentes ámbitos, especialmente en temas financieros y fiscales. El tercer pilar es la protección a los trabajadores en el lugar de trabajo y hace énfasis en el refuerzo de las medidas de seguridad y salud en el trabajo, adaptación de las modalidades de trabajo (teletrabajo), prevención de la discriminación y exclusión, proporcionar acceso a los servicios de salud y ampliar el acceso a las licencias remuneradas. El cuarto pilar es el de diálogo social para encontrar soluciones, el cual hace referencia al fortalecimiento de la capacidad y la resiliencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, fortalecer la capacidad de los gobiernos y el diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y procesos de relaciones laborales (OIT 2020c).

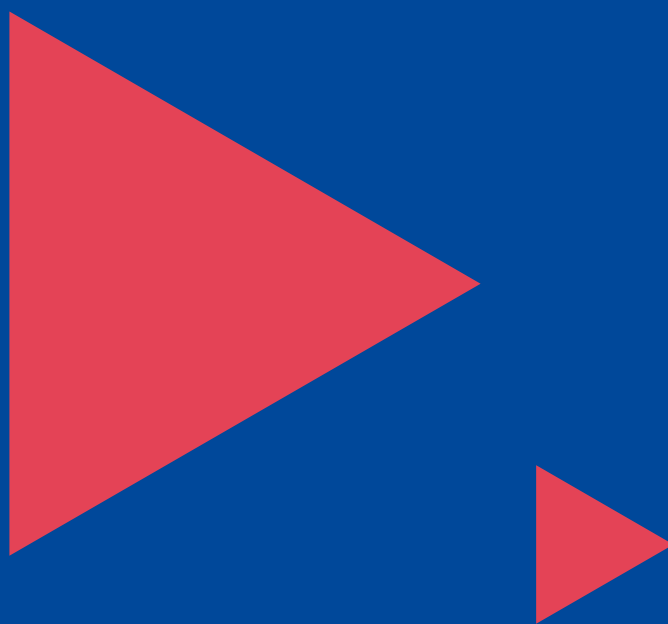
Del marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19 se desprenden una serie de estudios enfocados en sectores o temas particulares para orientar de manera más efectiva las decisiones. En el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, la OIT (2020b) señala un conjunto de temas en torno a los cuales se deberían diseñar las medidas para mitigar los efectos de la crisis en estos segmentos empresariales: 1) apoyo financiero; 2) deuda; 3) impuestos y subsidios; 4) protección del empleo; 5). alivios en el pago de arriendos y servicios públicos; 6) aceleración en la transformación digital e innovación; 7) protección de la seguridad social, y 8) fortalecimiento institucional y del diálogo social.

Como el objetivo principal de este estudio es concentrar la atención en las políticas que tienen mayor incidencia sobre las Mipymes, se aprovecha el trabajo realizado por la OIT (2020b) para definir los conjuntos de medidas y de enmarcarlos en los pilares que mejor podrían contenerlas.



2

**Evidencia internacional:
mediciones y políticas
adoptadas**



2.1 Información disponible para identificar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 en las Mipymes: los sondeos empresariales y las encuestas

En la revisión de estudios que abordan el impacto de la crisis de la COVID-19 sobre los negocios, se observa una preferencia por la utilización de encuestas o sondeos a empresas, que se explica por factores como la posibilidad de entregar resultados en el corto plazo, la incorporación de la percepción y expectativas del empresario sobre las medidas de política pública y la dificultad que implica incorporar la incertidumbre asociada a este fenómeno en otras mediciones, entre otros. En las unidades empresariales más pequeñas es aún más escasa la información, lo que hace que este tipo de instrumentos sean indispensables. Las encuestas y sondeos son realizados usualmente por organizaciones empresariales y firmas consultoras que prestan servicios al sector privado, pero en la actual coyuntura se han ampliado los actores que utilizan estas herramientas a departamentos de estadística y universidades que también advierten esas carencias de información. Si bien las encuestas son la fuente de información que permite conocer en el corto plazo el comportamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas frente a la crisis, una característica compartida en todos los ejercicios observados es que se componen de muestras no probabilísticas, lo que advierte un especial cuidado frente a sus conclusiones.

En los análisis explorados se destacan en el plano internacional las encuestas realizadas por la *National Small Business Association* (NSBA) para Estados Unidos (NSBA 2020a y 2020b) y académicos de las universidades de Illinois, Chicago y Harvard (Barick *et al.* 2020), la encuesta realizada por el Banco Central Europeo en la Zona euro (European Central Bank 2020), un sondeo realizado por el Centro para el Desarrollo Global para China (Center for Global Development 2020) y ejercicios que aplican encuestas similares en diferentes países.

La NSBA (2020a y 2020b) realizó dos encuestas para indagar por el comportamiento de los

pequeños negocios de Estados Unidos frente a la COVID-19.

El primer ejercicio lo aplicó a mediados de abril, cuando en el país ya se habían adoptado medidas de confinamiento, pero no se percibía un pico de contagios cercano, mientras que la segunda encuesta se realizó a mediados de junio, cuando el país experimentaba una aceleración fuerte del número de casos diarios que llegó a su pico a mediados de julio. La NSBA (2020a) realizó su primera encuesta entre el 15 y 18 de abril de 2020 a 980 pequeñas empresas. Entre sus principales hallazgos encontró que el 92% de los empresarios dijo estar muy preocupado por el impacto económico de la COVID-19, el 80% reveló haber experimentado una reducción de la demanda de sus productos superior al 49% respecto a cuatro semanas antes, dos de cada tres empresarios anticiparon una recesión en los siguientes 12 meses, comparado con el 14% en enero, y cerca de la mitad no se encontraban confiados con respecto al futuro de sus negocios.

En la aplicación de la encuesta (NSBA 2020b), entre el 16 y el 23 de junio, a 630 pequeños y medianos negocios, encontraron que el 64% de las empresas señaló haber tenido una reducción en la demanda de sus productos y servicios, cifra que se compara con el 80% en abril, mientras que el 80% de los negocios aplicó para algún tipo de programa de préstamos federal y uno de cada cuatro negocios señaló aún no haber reanudado completamente sus operaciones.

Un ejercicio realizado en la misma dirección que la NSBA por Bartick *et al.* (2020), con una encuesta a 5 819 pequeños negocios, aplicada en Estados Unidos a finales de marzo de 2020, encontró que el 41,4% de los negocios reportó estar temporalmente cerrado, 1,8% informó del cierre permanente como causa de la pandemia y el 55,4% dijo que continuaba en operación. Entre las empresas encuestadas calcularon una reducción del 32% en el número de empleados a tiempo completo y 56% en los de tiempo parcial, respecto a enero. Con cálculos basados en los gastos del mes anterior a la aplicación de la encuesta y preguntas acerca del efectivo disponible, estimaron que la firma típica (mediana) tenía recursos en efectivo para funcionar menos de 15 días.

En Europa, el Banco Central Europeo (European Central Bank 2020) realizó la “Survey on the Access to Finance of Enterprises”, aplicada entre el 2 de marzo y el 8 de abril de 2020, con información entre octubre de 2019 y marzo de 2020, y una muestra de 11 236 empresas, entre las que se encontraban 10 287 negocios con un promedio de 250 empleados. Esta encuesta se hace periódicamente y en esta oportunidad adaptó el instrumento a las necesidades coyunturales, y su aplicación coincide con el primer pico de contagios en países como España, Italia, Francia o Alemania, que se presentó a finales de marzo y comienzos de abril. Entre sus resultados se destaca la caída en las ventas netas en -2% en la Zona euro, con efectos más agudos en Italia (-19%), Eslovaquia (-11%), Grecia (-6%) y España (-5%), mientras que se presentan aumentos en Francia (1%) y Alemania (3%). Las ganancias se redujeron en -15% en la zona, impulsadas por el desempeño de Italia (-36%), Grecia (-28%), Eslovaquia (-23%) y España (-20%). En relación con la solicitud de créditos, se encontró un crecimiento en la demanda de préstamos bancarios de 8%.

Un ejercicio realizado para China por el Centro de Desarrollo Global (2020), el 10 febrero de 2020 (fecha cercana a su pico de casos), con una muestra de 2668 empresas, encontró entre sus principales hallazgos que el 80% de las empresas encuestadas no había reanudado operaciones al momento de aplicar la encuesta, el 20% sería incapaz de aguantar más allá de un mes, de acuerdo con el capital de trabajo que poseía, y el 64% no podría resistir más de tres meses. En el estudio preguntaron sobre las políticas que necesitaban las empresas y advierten comportamientos diferentes de acuerdo con el sector. Señalan que más del 70% de las empresas de servicios a los hogares requiere alivios en los arriendos, mientras en la industria pesada este porcentaje es de 40%, razón por la cual en la industria pesada hay una mayor importancia relativa de la devolución de impuestos como el IVA. En las industrias ligeras y las de servicios a las empresas, la presión en costos se presenta mediante los salarios; el 30% de estos empresarios considera que las medidas que más necesitan son los descuentos en la seguridad social. En cuanto a los apoyos financieros, las industrias ligeras y pesadas los consideran más

importantes que en las empresas que prestan servicios a hogares y empresas.

En la literatura también es posible encontrar estudios que se preocupan por aplicar este tipo de instrumentos en diferentes países del mundo, con el objetivo de contrastar los resultados. Entre estos resalta el realizado por la Universidad de Yale, la Universidad de Princeton y la Universidad de Oxford, denominado “International Small Business Study”. Los autores señalan que este es un ejercicio colaborativo realizado entre el 28 de marzo y el 20 de abril de 2020, en el cual más de 50 000 pequeños empresarios en Estados Unidos, América Latina y el Caribe respondieron una encuesta que buscaba recoger información de cómo la COVID-19 afecta a las empresas y cómo los paquetes de los gobiernos están siendo implementados en la región. Encuentran que mientras en Estados Unidos el 65% de las empresas encuestadas había despedido algún empleado debido a la crisis de salud, este porcentaje alcanzó el 55% en América Latina. También señalan que en Estados Unidos, las empresas consideraron que les tomará 12 meses en recuperarse (mediana), y en América Latina, 10 meses. Se les preguntó a las empresas si tenían un 50% o más de posibilidades de quebrar, a lo que respondieron afirmativamente el 30% en Estados Unidos y el 46% en América Latina; mientras que a la pregunta de si tenían conocimiento de cualquier programa estatal de ayuda, en Estados Unidos el 77% respondió afirmativamente, y en América Latina, el 20% (Yale, Princeton y Oxford 2020).

2.2 Revisión de políticas para mitigar la crisis y reactivar a las Mipymes

Las micro, pequeñas y medianas empresas son un componente fundamental de la estructura económica y social, al generar alrededor del 70% de los empleos en el mundo (OIT 2019). La importancia de este segmento empresarial plantea la necesidad de conservar sus capacidades productivas y el empleo, actuar con celeridad y proporcionarles la liquidez de corto plazo que para muchos de estos negocios es costosa o imposible de conseguir.

Para apoyar a las Mipymes hay una preferencia por la creación de políticas que puedan proveer de mayor liquidez a los negocios, como el diferimiento de impuestos, las garantías para los préstamos y los préstamos directos a las empresas, además de políticas encaminadas a la protección de los puestos de trabajo, como los subsidios a los salarios. El Banco Mundial (2020b) ha realizado un compendio de medidas orientadas al apoyo de las pequeñas y medianas empresas, como respuesta ante la COVID-19 en el mundo, y de los 1 135 instrumentos compilados en la base de datos actualizada al 14 de abril de 2020, el 38,4% se asocian con temas financieros y deuda, el 24,4% con apoyo al empleo, el 18,8% con impuestos y el 6,3% con costos en los negocios, entre otros.

Es fundamental construir una respuesta con políticas y programas que hayan probado ser efectivos, por lo que se toma como punto de referencia el marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19 de la OIT (2020c).

A continuación, se presenta un resumen de las principales medidas adoptadas en el contexto internacional, para cada uno de los cuatro pilares referenciados en la primera sección de este documento: 1) estimular la economía y el empleo; 2) apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; 3) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, y 4) recurrir al diálogo social para encontrar soluciones. Igualmente, se describen ejemplos de países que las han implementado y se hace una revisión de artículos que miden sus efectos en las medidas más destacadas y estudiadas.

2.2.1 Pilar 1: estimular la economía y el empleo

a) Apoyo financiero

Las pequeñas y medianas empresas se caracterizan por presentar un mayor nivel de restricciones de acceso al crédito por su posición en el mercado, imposibilitando en muchos casos la adquisición de un préstamo o encareciendo los recursos. Las políticas se han enfocado en ayudar a las empresas para la obtención de créditos que permitan mejorar su flujo de caja en el corto plazo y diseñar esquemas que hagan posible su pago posterior a la crisis, apoyar las

inversiones productivas por medio de subsidios y fortalecer los sistemas de pago digital. Los canales de transmisión de estas políticas también necesitan apoyo, sobre todo de las instituciones financieras que atienden las unidades productivas más pequeñas.

La política monetaria administrada por los bancos centrales, consecuente con las necesidades de liquidez de la economía, se orienta a la reducción de los tipos de interés y a la aplicación de instrumentos que le permitan rebajar el costo de los recursos de las instituciones financieras y trasladar ese efecto a negocios y hogares.

Teniendo en cuenta que la crisis no se origina en el sector financiero, se pueden tomar medidas temporales que permitan flexibilizar las regulaciones en el mercado, como reducir los requisitos de reserva y las provisiones, bajar la adecuación del capital bancario y flexibilizarla, relajar los requisitos en las operaciones en línea (uso de firmas digitales), tener acceso a créditos de forma remota y aumentar los límites a las transacciones en línea.

Para mejorar el flujo de recursos se sugiere aumentar las garantías en los créditos que hacen parte de los programas de deuda estatales, simplificar y elevar la velocidad de aprobación de estos. Las deudas empresariales con respaldo en recursos de los gobiernos les permiten a las pequeñas y medianas empresas reducir el riesgo y los costos, a lo que se suman la suspensión de los pagos de capital, la expansión de líneas de crédito y proveer préstamos con bajas tasas o sin intereses.

Para que las intervenciones financieras sean efectivas es necesario garantizar un correcto funcionamiento del sistema, por lo que en algunos casos se plantea una inyección de liquidez a las instituciones que lo necesitan y monitorear para que estas medidas tengan efectos sobre las pequeñas y medianas empresas.

Créditos con garantías respaldadas por el Gobierno

Los créditos con garantías respaldadas por el Gobierno consisten en la creación de fondos con recursos públicos que sirven como respaldo para que los intermediarios e instituciones financieras desembolsen préstamos a las empresas. De esta forma se reducen los riesgos crediticios

y con ello se superan las fallas de mercado en el acceso de las pequeñas y medianas empresas al crédito. Estos esquemas adquirieron mayor relevancia desde la crisis financiera de 2008-2009, en la implementación de políticas expansivas.

Brault y Signore (2020), del Fondo de Inversión Europeo (EIF), hicieron una recopilación de once estudios que evalúan el efecto de estos créditos y concluyeron que los préstamos con garantías tuvieron un impacto positivo sobre el crecimiento de los activos de las firmas (de 7% a 35%), las ventas (de 6% a 35%), el empleo (de 8% a 30%), la disminución de la bancarrota entre un tercio y un medio, además de mostrar efectos positivos sobre la innovación. Sin embargo, señalan que los efectos pueden llegar a ser heterogéneos en su efectividad, dependiendo de los sectores, la edad de las firmas y su tamaño, siendo los sectores intensivos en alta tecnología y conocimiento los que presentan menores efectos, y las empresas pequeñas y medianas las que presentaron un mejor resultado.

Muchos gobiernos han introducido y extendido medidas que incentivan a los bancos comerciales a prestarle a las pequeñas y medianas empresas. Hay países que han creado nuevas líneas de crédito para las pequeñas y medianas empresas como Japón; algunos como Reino Unido, Alemania, Francia o Italia han aumentado los fondos para ampliar la extensión de los programas; en países como España o Singapur han aumentado el nivel de garantías, que en Alemania, Francia y Suiza son del 100%; en Austria han aumentado la cobertura para garantizar el acceso al crédito de los independientes, y en Italia, las operaciones de reestructuración de deuda pueden tener en cuenta estos programas; en países como Finlandia o Colombia se han establecido periodos libres de cuotas, y en Israel, la aprobación de créditos se ha reducido a nueve días hábiles (OCDE 2020b).

Créditos directos a las Mipymes

Un esquema cercano a los créditos con garantías, y que es menos utilizado por los países, es el de los créditos directos a las Mipymes a través de organismos estatales que se encargan de administrar el programa. Una de las principales razones detrás de la adopción de estos programas es la dificultad de acceso al crédito que enfrentan las empresas más pequeñas. El Banco Mundial (2010) señala: “existe evidencia que algunos de estos programas ayudan a superar las restricciones de crédito e incrementar el crecimiento de las empresas que los toman, pero existen experimentos sin éxito y el impacto de estas intervenciones no ha sido evaluado apropiadamente”. También señala que algunos programas han probado ser costosos y capturados políticamente, especialmente cuando involucran subsidios. Entre los países que han adoptado medidas en este sentido se encuentra Australia, con un incentivo a la inversión limitado a 15 meses; Reino Unido, con un programa destinado a los pequeños y medianos negocios afectados por la crisis, y Estados Unidos, con un programa de créditos sin interés que pueden ser condonados en función del empleo conservado. En Brasil, Colombia y España hay créditos específicos para sectores más afectados (turismo), y en Canadá se creó una línea de crédito que puede ser solicitada por Internet y obtener su aprobación en 48 horas (OCDE 2020b).

Financiamiento no bancario

Existe un creciente número de países que ha utilizado esquemas financieros distintos a los préstamos bancarios. En algunos casos, las deudas son desembolsadas a través de instrumentos financieros como las *fintech*¹ y en específico los *crowdfunding*², o no financieros como los instrumentos de capital (*equity*)³. Estos esquemas tienden a ser más ágiles y accesibles, además de evitar la intermediación bancaria. Entre los países que han implementado políticas aprovechando estos nuevos desarrollos se encuentra Australia, que cuenta con esquemas

1 El término *fintech* encuentra su origen en las palabras en inglés *finance* y *technology*, y hace referencia a las iniciativas que incorporan desarrollos tecnológicos para el diseño, oferta y prestación de productos y servicios financieros.

2 El *crowdfunding* es una herramienta *fintech* orientada a la creación de una red de financiamiento colectiva operada generalmente a través de una plataforma tecnológica.

3 Los instrumentos de capital (*equity*) son esquemas de inversión de riesgo orientados a pequeñas y medianas empresas, en los que el inversionista compra un porcentaje de la empresa por medio de acciones.

de préstamos con garantías con prestamistas no bancarios; en Canadá, las compañías *fintech* participan del esquema estatal de préstamos; en Francia se han fortalecido los instrumentos de capital dirigidos a las *startups* y Mipyme; en Suiza se crearon iniciativas en *crowdfunding* para Mipymes, y en Estados Unidos se han incluido las compañías *fintech* en el fondo "*Paycheck Protection Program*" para los pequeños negocios y empleados por cuenta propia (OCDE 2020).

b) Gestión de la deuda

El apoyo financiero debe estar acompañado de medidas que permitan realizar una adecuada gestión de la deuda en el largo plazo, con cambios en la regulación que faciliten la reestructuración de estas o intervenir directamente en esa reestructuración. Además, podría considerarse una moratoria de pago de deudas ordenada por el gobierno, de forma que las empresas que se encuentran en condiciones de desventaja no tengan que negociar con las entidades financieras y reciban el apoyo de forma automática.

En épocas de crisis, muchas empresas tienen problemas para pagar sus deudas, con lo que se afectaría su calificación crediticia, generando dificultades de acceso al crédito y, en muchos casos, la imposibilidad de contar con herramientas para superar ese problema. Por este motivo, los gobiernos podrían implementar moratorias temporales sobre los reportes negativos. Estas medidas deben ser balanceadas, porque también inducirían a un aumento del riesgo general, presionando al alza las tasas de interés.

Moratoria al pago de deudas

La moratoria del pago de las deudas consiste en aplazar el pago de deudas financieras por un periodo de tiempo. Estas iniciativas pueden ser privadas o establecidas por los gobiernos. Awad *et al.* (2020), en un documento construido para el FMI, advierten que, aunque estas medidas pueden ser útiles frente a choques externos, se debe considerar que podrían incrementar el riesgo moral, pero podría disminuir el riesgo si la moratoria es corta, transparente y orientada eficientemente. Como la declaración de moratoria por parte de los gobiernos puede entrar en conflicto con el mandato de los organismos de supervisión, también es posible diseñar una

alternativa en la que el órgano supervisor aliente a los bancos a tomar las decisiones de reestructuración, mediante la aplicación de periodos de gracia o el ajuste en los términos contractuales. Esta reestructuración a través de los bancos suele ser una medida mejor dirigida y, por lo tanto, con menores efectos negativos que una moratoria oficial. Cuando la decisión de moratoria es del gobierno no debería ser general, porque pondría en riesgo la estabilidad financiera; la declaración no debería tener origen en organismos supervisores, los reguladores deben analizar las medidas y proveer a los bancos con guías claras e implicaciones de su adopción, los bancos deben continuar evaluando la solvencia de los prestatarios y se debe continuar haciendo monitoreo a los portafolios crediticios.

Entre los países que han adoptado medidas en esta dirección está Francia, que a través de su asociación de bancos anunció que a las firmas con problemas para pagar créditos se les ha ofrecido acceso a préstamos con bajas tasa de interés (0,25%), por montos cercanos a tres meses de ingresos e inicio de su pago a partir de 2021; en Reino Unido, la banca privada ofreció facilidades en los créditos a las firmas, y se anunciaron medidas diversas desde diferentes bancos, como prórrogas por 12 meses, refinanciar los avances en las tarjetas de crédito y suspensión de las comisiones de los préstamos, entre otras; en Corea, los bancos comerciales permiten la reestructuración de créditos para Mipymes, y en Australia, los bancos anunciaron apoyo a las Mipymes mediante la interrupción de seis meses en los reembolsos de préstamos.

c) Impuestos y subsidios

Los gobiernos también tienen la alternativa de apoyar a las empresas con políticas fiscales expansivas centradas en la reducción de la carga impositiva y el aumento de subsidios. Para aliviar el flujo de caja de las empresas se puede aplazar el pago de impuestos y hacer reembolsos, establecer exenciones temporales de impuestos, pago de impuestos diferidos, establecer créditos sobre una proporción de los impuestos adeudados, permitir que los negocios aceleren la depreciación de sus activos, hacer exenciones para deudas fiscales pendientes, deducciones en impuestos, brindando la posibilidad de sustraer gastos de los ingresos y reducir

la base del cálculo, acelerar la devolución de impuestos mediante la reducción de requisitos y disminuir los impuestos.

El costo y las dificultades logísticas de los subsidios hacen que sean instrumentos aplicados en casos particulares, sin embargo, el fortalecimiento de los esquemas de protección social mediante subsidios por pago de gastos de enfermedad y la expansión del seguro de salud son prioritarios en esta situación. Adicionalmente, hay sectores que son especialmente vulnerables a la crisis y en los que por sus características no es posible retornar a las actividades, como son los eventos artísticos, ferias, deportes y turismo. A estos se plantean subsidios que les permitan sobrevivir y conservar la mayor cantidad de empleos.

Diferimiento del pago de impuestos

El diferimiento del pago de impuestos es una medida orientada al alivio del flujo de caja de las empresas, que le permita garantizar su sostenibilidad y futuro pago. Este diferimiento se hace principalmente sobre los impuestos a los ingresos o utilidades y sobre el impuesto al valor agregado. El aplazamiento en el pago de impuestos tiene un fuerte efecto sobre el déficit fiscal y la deuda del gobierno, que debe buscar financiarse en el corto plazo, proyectando el pago futuro (FMI 2020c). Entre los países que han adoptado el diferimiento de impuestos corporativos están los siguientes: España, que estableció el diferimiento en seis meses; Canadá, que lo estableció hasta el 31 de agosto y el no cobro de intereses a los pagos retrasados; Reino Unido, donde se adoptó el no cobro de intereses a los pagos retrasados, y Noruega y República Checa suspendieron el pago de anticipos. Entre los países que establecieron el diferimiento en el pago del impuesto al valor agregado se encuentran Colombia y Turquía, enfocado en los sectores de turismo y transporte aéreo; en Suecia se estableció un diferimiento de tres meses que pueden ser extendido hasta final de año (OCDE 2020b).

Reducción de impuestos

Las medidas relacionadas con los impuestos son usualmente implementadas en forma de reducción de las tasas impositivas y la exención en su pago. Estas medidas tienen un mayor

costo fiscal para los países, por lo que su utilización se restringe a pocos sectores y pueden ser introducidas desde los gobiernos locales o regionales. Entre los países que han adoptado estas medidas se encuentra el Reino Unido, con la exención de impuestos para Mipymes en el 2020; Noruega, donde se redujo la tasa de IVA del 12% al 8% hasta el 31 de octubre; Hong Kong, que redujo el 100% los impuestos a las utilidades para casos particulares, y Francia, que estableció una exención al pago de los impuestos corporativos en casos particulares (OCDE 2020b).

Incentivos tributarios a la inversión temporales

Los incentivos tributarios a la inversión son medidas creadas para reducir el costo del capital y generar una mayor inversión; en esta configuración están diseñados para expirar en un corto periodo de tiempo, entre uno y tres años. Wen (2020) señala que su carácter temporal los convierte en incentivos contracíclicos que tendrán un mayor o menor efecto, dependiendo de qué instrumentos de inversión tenga implementado el país con esas características y las expectativas de las empresas respecto a su actualización. Australia ha creado un incentivo por tiempo limitado (15 meses) para apoyar la inversión de las empresas y el crecimiento de corto plazo, acelerando las deducciones por depreciación. Malasia también implementó medidas en este sentido, a través de un incentivo que permite asignaciones a capital con los gastos en maquinaria y equipo, los cuales deben ser reclamados en dos años para los gastos incurridos del 1 de marzo de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2020 (Banco Mundial 2020b).

2.2.2 Pilar 2: apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos

a) Protección del empleo

Los gobiernos pueden ayudar por medio del apoyo directo al teletrabajo y a nuevas formas de trabajo, con medidas como la conexión gratuita o subsidiada a Internet, incrementar la calidad de los servicios de telecomunicaciones, prestando o financiando la tecnología necesaria para realizar la labor, y con programas que

capaciten a las empresas en la utilización de las tecnologías de la información.

En algunos países se han empleado subsidios en forma de créditos de nómina reembolsables, que consisten en entregar un crédito al empleado con soporte en impuestos al empleo, para aquellos trabajadores que no estuvieron trabajando o por lo menos no lo hicieron a tiempo completo. También se advierte de programas de trabajo compartido cuyo objetivo es proveer de ingresos para apoyar a empleados que aceptan estos acuerdos. Estos son acuerdos tripartitos entre gobiernos, trabajadores y empleadores, que establecen condiciones especiales como la reducción de las horas trabajadas y la suspensión de contratos. Estos esquemas por lo general se complementan con subsidios al salario o transferencias a desempleados.

Como complemento se dispone de medidas como el fortalecimiento de los servicios de intermediación en el mercado de trabajo, formación para el trabajo e incluso subsidios para la contratación de trabajadores, especialmente en grupos como jóvenes, mujeres, migrantes y grupos vulnerables. También se plantean programas de apoyo a los autoempleados/independientes y emprendedores, para atender las repercusiones de la crisis. Allí se incluyen las microfinanzas, desarrollo de servicios, entrenamiento, asesorías técnicas y formalización de negocios.

Este periodo de no trabajo puede utilizarse para invertir en el capital humano existente, subsidiando el entrenamiento a trabajadores de pequeñas y medianas empresas, ofreciendo programas de aprendizaje gratis en línea, fortaleciendo y adaptando los sistemas nacionales de aprendizaje a las necesidades del mercado laboral.

Subsidios al pago de nómina

Un esquema que también ha sido ampliamente utilizado es el de los subsidios orientados al pago de la nómina, que tienen como característica general el pago sujeto al sostenimiento de la plantilla de trabajadores. La OIT (2020d) construyó un documento informativo con una serie de elementos acerca de los subsidios temporales al salario y su papel en esta crisis. Una de sus conclusiones advierte que los subsidios temporales al salario en tiempos de crisis pueden tener importantes beneficios, afirmación que

sustenta con los resultados de diversos estudios realizados con base en la experiencia de la crisis de 2008-2009.

Del estudio de Hijzen y Venn (2011) destaca que estos pueden tener efectos positivos en la recuperación económica, previniendo las consecuencias de los despidos en masa; del trabajo de Giupponi y Landais (2020) extraen que, aunque pueden ser costosos, tienden a contribuir a una rápida recuperación al mantener el trabajo calificado, prevenir despidos y costos de reconstrucción. Señalan que entre las lecciones aprendidas de las políticas adoptadas en el pasado se debe tener en cuenta que cuando los pagos se realizan a la empresa, se deben diseñar mecanismos que garanticen la transparencia y trazabilidad del proceso; el monto del subsidio debe ser mayor o igual que los beneficios de desempleo, evitando incentivos a preferir los subsidios al desempleo; deben ser tan amplios como sea posible en términos de cobertura, teniendo presentes las limitaciones fiscales; deben ser temporales, con una clara estrategia de salida; deben ser complementados con otras medidas de protección social, principalmente para aquellos sectores que no tendrían la oportunidad de percibirlos. Diez *et al.* (2020) advierten que los subsidios a los salarios son más útiles cuando las medidas de contención se hayan relajado y que estos deben ser dirigido a actividades que se hayan visto fuertemente afectadas, y en las que las medidas pueden tener una mejor relación costo-eficiencia y mayores efectos sobre el empleo.

Entre los países que han adoptado esta estrategia se encuentran aquellos que ya tenían un sistema diseñado para realizar este tipo de medidas, como Alemania, Corea del Sur o Japón, y un conjunto de países que ha tomado medidas excepcionales de subsidios a la nómina, como Canadá, Perú, Argentina, Chile o Colombia. Dependiendo del país se presenta una disposición diferente del número de subsidios, valor y sector al que se dirige, sin embargo, es importante señalar que este tipo de medidas han sido generalmente dirigidas a todas las empresas.

Subsidios al trabajo por jornada reducida

Los subsidios al trabajo por jornada reducida son instrumentos que han aumentado su popularidad en los últimos años como consecuencia de los resultados que se les atribuye durante

la crisis de 2008-2009. Estos esquemas les permiten a las compañías afectadas por una recesión escoger entre enviar sus trabajadores a sus casas o reducir significativamente sus horas de trabajo sin tener que despedirlos; los trabajadores reciben una proporción de sus salarios del Estado, que es quien cubre gran parte del déficit. Las experiencias exitosas de protección del empleo en tiempos de crisis en países como Alemania, Japón e Italia han impulsado su adopción.

Países como Alemania, Japón, Australia, Francia, Reino Unido, Suiza y Estados Unidos (dependiendo del Estado) han tomado medidas para fortalecer estos esquemas frente a la crisis producida por la COVID-19, mediante la inyección de recursos, la relajación de los requisitos para acceder a estos y el ajuste de procedimientos administrativos que faciliten el acceso. Alemania, el país referente en estas políticas, ha tomado como principales medidas la extensión del periodo de compensación de 12 a 24 meses y la reducción del límite de acceso al programa, bajando de 30% a 10% (proporción de empleados que se encuentra afectada por la falta de trabajo) el porcentaje para acceder al programa; Suiza ha extendido el derecho a la compensación a empleados con contratos de trabajo temporal, y Japón ha implementado mejoras en los procedimientos orientadas a reducir trámites y demoras en el proceso.

Diez *et al.* (2020) advierten que los subsidios a la jornada de trabajo reducida pueden salvar los trabajos regulares durante la primera fase de la recesión, como lo hicieron durante la crisis financiera. Este esquema se comporta como un beneficio parcial al desempleo, pero su principal fortaleza es que se orienta a conservar la relación empleador-empleado, evitando la pérdida permanente del capital humano de las compañías. Sin embargo, se advierte en trabajos como el de Boeri y Bruecker (2011) que los programas de beneficios para los desempleados son más eficientes para preservar los trabajos temporales. Diez *et al.* (2020) señalan que las experiencias pasadas sugieren que es mejor fortalecer los programas que ya existen que crear nuevos, pero en países que carecen de estos programas, unos posibles sustitutos pueden ser los sistemas con seguros de desempleo parcial, que permitan conservar los contratos, como el de

Francia. Finalmente, se advierte que su diseño debe contemplar la eliminación gradual y puede incorporar acuerdos privados de trabajo compartido, siempre que las negociaciones colectivas estén bien desarrolladas.

Seguros y beneficios al desempleo

Diez *et al.* (2020) manifiestan que una estrategia que puede ser beneficiosa para enfrentar la crisis es la relajación de los criterios de elección de los beneficios al desempleo y su aumento cuando este sea bajo. Esto puede ayudar a sostener el consumo de los trabajadores despedidos y desestimular los incentivos al ahorro de los trabajadores empleados. En este tema se pueden tomar medidas en cuanto a requisitos de historial de trabajo menos estrictos, cobertura para trabajadores independientes en los sectores más afectados, aumentos de las tasas de reemplazo y la duración de los beneficios, acompañados de programas que ofrezcan asistencia a la búsqueda de empleo y de entrenamiento para mantener la empleabilidad. Se debe tener precaución, porque según Lalive *et al.* (2006), mientras se ha identificado que el seguro de desempleo es un determinante del desempleo estructural, existe evidencia de que altos niveles de beneficios son menos dañinos que los beneficios de larga duración. En este sentido se proponen esquemas en los que las tasas de reemplazo se reduzcan en el tiempo, generando mayores incentivos a la búsqueda de empleo.

Este esquema se ha creado en muchos países, principalmente en los desarrollados, por lo que la mayoría de las medidas se han orientado a extender sus beneficios. Algunos países que han adoptado políticas en este sentido son España, con especial énfasis en extender beneficios a los trabajadores autónomos; Portugal y Francia han inyectado recursos a sus programas de beneficios al desempleo, y Canadá ha creado nuevos beneficios para trabajadores que han sido despedidos o que han tenido una reducción de las horas trabajadas.

Subsidios a la contratación

Los subsidios a la contratación son considerados como una forma de subsidio a la nómina que se utiliza para nuevas contrataciones y no para los empleados que ya tenían las empresas. La preocupación por la persistencia del desempleo

a causa de la última crisis financiera popularizó la adopción de subsidios a la contratación en diversos países, entre los que se destacan Estados Unidos a través de los incentivos en forma de crédito sobre la nómina, y Francia con el subsidio a la contratación orientado a los trabajadores menos calificados en las firmas más pequeñas. Diez *et al.* (2020) citan las conclusiones de un conjunto de estudios que han desarrollado el tema: Cahuc *et al.* (2019) y Farooq y Kugler (2015) señalan que los resultados en ambos casos son positivos y se asocian con un aumento del empleo del 1% en Francia y del 2% en Estados Unidos; Sianesi (2004) encuentra que los subsidios a la contratación limitados tuvieron impactos positivos sobre la empleabilidad de los trabajadores en Suiza; y Jirjahn *et al.* (2009) y Bernhard *et al.* (2008) también hallaron evidencia de impactos positivos en Alemania.

Martin y Grubb (2001) encontraron que los subsidios a la contratación en el sector privado son más efectivos que los programas públicos de formación para el trabajo, mejorando la empleabilidad de los trabajadores a quienes se dirige y su sostenimiento en el mercado de trabajo. También advierten que estos programas son menos costosos, desde una perspectiva fiscal (por trabajo creado), que los subsidios a los salarios y que pueden ser especialmente útiles al ser dirigidos a grupos vulnerables con altas tasas de desempleo de largo plazo como los jóvenes y los adultos de mayor edad, entre otros. Para su implementación se debe tener presente que estos deben ser correctamente direccionados para evitar el riesgo moral y efectos de desplazamiento, lo que requiere buenas capacidades administrativas.

Hasta la elaboración de este estudio, los subsidios a la contratación en el mundo se han orientado más al sector de la salud, para compensar la demanda de profesionales del área, y la evidencia muestra que son medidas más orientadas a una fase de reactivación. Ejemplo de medidas tomadas en este sentido, luego de pasada la fase más compleja de la crisis financiera, es el de Estados Unidos, que creó un crédito a la nómina para la contratación de nuevos empleados por un periodo temporal (casi un año), que solo se podía utilizar en la contratación de nuevos trabajadores que hubieran estado desempleados por lo menos dos meses

o trabajado menos de 40 horas para otro empleador en esos dos meses; los empleadores no pagan su parte de la seguridad social de esos nuevos contratos y reciben una exención del impuesto sobre la renta si continúan empleándolos al menos un año. Otro ejemplo es el de España, que redujo las contribuciones de seguridad social en los primeros dos años de trabajo de las nuevas contrataciones, en 2009 y 2010, de desempleados con niños a su cuidado y en contratos a tiempo completo. Francia redujo las contribuciones sociales del empleador para empresas de menos de 10 trabajadores que contrataran nuevos trabajadores de salarios bajos en 2009, y eliminó las contribuciones en la contratación de aprendices (Martin y Grubb 2011).

Medidas de apoyo a la formación para el trabajo y reasignación

Varios países han expandido sus programas de entrenamiento y desarrollo de habilidades para el trabajo en las Mipymes o han lanzado nuevas iniciativas. Mejorar las capacidades de estas Mipymes es un elemento importante en la respuesta estructural a la crisis. En Australia se han ofrecido subsidios por el 50% del salario para que las Mipymes retengan los aprendices; en China se subsidia el entrenamiento de las Mipymes y les ofrecen acceso gratuito a las plataformas de aprendizaje; y en Irlanda se creó un fondo para ofrecer programas gratis de comercio en línea, mentorías y aprendizaje en línea (OCDE 2020b).

Trabajo por cuenta propia

Aunque no es el foco de este estudio, un tema relacionado con el comportamiento empresarial de las Mipymes es el trabajo por cuenta propia. Una política encaminada a la mitigación de los efectos adversos de la crisis sobre el empleo y la reactivación de la economía debe tener presente que en este segmento hay un grupo grande de personas cuyas características hacen que no tengan acceso a licencias por enfermedad o seguros por desempleo. En Bélgica se ha diferido y reducido las contribuciones a la seguridad social para los trabajadores por cuenta propia, condicionadas a la reducción de ingresos debido a la pandemia; en Canadá se han introducido beneficios de emergencia para los trabajadores por cuenta propia que no califican para seguros de desempleo; en Israel se provee una subvención

especial para los trabajadores por cuenta propia por las pérdidas proyectadas, y en Portugal se aplazó el pago de seguridad social para todos los trabajadores por cuenta propia (OCDE 2020b).

b) Alivios a los pagos de arriendos y servicios

Los arrendamientos son gastos que por lo general representan un componente elevado de la estructura de costos y gastos de las Mipymes y en el corto plazo son ineludibles. En este tema se sugiere un arreglo entre partes, con el objetivo de evitar medidas generales que generen distorsiones en el mercado, sin embargo, en casos puntuales se diseñan medidas que prohíben los desalojos de forma temporal o la eliminación de penalizaciones por el pago demorado, pero estas medidas deben ser tomadas con cuidado, porque podrían tener un mayor efecto negativo en la contraparte.

Los servicios públicos son un componente de esa estructura de costos y gastos que por lo general disminuye con la reducción de la operación de las empresas, pero que por la estructura de los servicios mantiene un valor positivo. Las políticas que pueden intervenir en este aspecto son el subsidio a los servicios públicos, la prohibición de su corte y diferir los pagos.

Aplazamiento de los pagos de arriendos y servicios

Los arriendos y servicios públicos son componentes importantes en la estructura de costos de las pequeñas y medianas empresas, siendo los arriendos unas de las principales preocupaciones, al ser fijos y tener un mayor peso dentro de los costos y gastos. Respecto al aplazamiento del pago de arriendos y servicios se advierte del cuidado que deben tener los gobiernos al tomar medidas que puedan impactar de forma negativa a las contrapartes, por lo que se priorizan en este caso las medidas tendientes a las negociaciones entre las partes. Países como China, Francia y Tailandia han diferido el pago de arriendos, mientras que otros como Bélgica, Francia y Lituania han adoptado medidas para reducir los servicios públicos. En este segmento también se encuentra el diferimiento de impuestos locales a las propiedades, que han sido adoptados en países como Singapur, Bélgica, Israel o Japón (OCDE 2020b).

c) Aceleración de la transformación digital, búsqueda de mercados e innovación

El distanciamiento social ha impulsado la implementación de cambios en la operación de los negocios y su orientación definitiva hacia los medios digitales como estrategia de supervivencia. Entre las políticas que pueden incrementar la transformación digital se encuentran el subsidio al acceso a Internet de banda ancha, impulsar programas para el mejoramiento del teletrabajo y capacidades de trabajo colaborativo, dar impulso a las ventas en línea y pagos digitales, facilitar el funcionamiento de los canales de entrega física, promover programas de mejoramiento a industrias y servicios de tecnologías de la información y educativos.

Acelerar la transformación digital

En muchas Mipymes es difícil adoptar el teletrabajo, abrir nuevos canales y soluciones digitales que les puedan ayudar a mitigar el impacto del distanciamiento social y las medidas de confinamiento. Es por esta razón que en algunos países se han introducido medidas para apoyarlas en el proceso de digitalización, lo que puede brindar ventajas en el largo plazo en términos de incorporación de nuevas tecnologías a los negocios. Estas medidas se encuentran acompañadas de iniciativas privadas que a menudo son dirigidas por las organizaciones empresariales. El *Digital Team* de Austria es una iniciativa de compañías en la industria de la digitalización que ofrecen servicios digitales a las pymes de forma gratuita por al menos tres meses. Chile introdujo medidas para apoyar la digitalización y el teletrabajo, y busca conectar las Mipymes con las plataformas de comercio electrónico. En Japón se ofrecen subsidios para apoyar el teletrabajo, la adopción de soluciones de las TIC y el desarrollo de canales de ventas electrónicas. En España se crearon o fortalecieron programas de apoyo a Mipymes y autónomos para la reestructuración de los modelos de negocio y robustecer las habilidades digitales (OCDE 2020b).

Medidas de apoyo a la innovación

En algunos países, las medidas se han orientado a que las *startups* y las Mipymes encuentren soluciones en medio de los confinamientos, y se han enfocado en fortalecer las capacidades de innovación y competitividad para resistir la

crisis. República Checa creó un programa con subsidios a proyectos tecnológicos directamente relacionados con la prevención de la diseminación del virus a través de la adquisición de equipos y la adaptación de espacios de trabajo. Francia ha introducido un pago acelerado para subvencionar innovaciones que ya están localizadas, pero que aún no se han lanzado; en Irlanda se ha subvencionado el acceso a servicios de consultoría en temas como finanzas, innovación, diversificación de mercados y cadenas de suministro; en Israel se lanzó un plan de estímulos a través de la autoridad encargada de temas de innovación, que será utilizado para combatir la COVID-19, y paquetes posteriores a la contención que incluyen inversión pública en proyectos y apoyo a Mipymes de sectores tecnológicos (OCDE 2020b).

2.2.3 Pilar 3: proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

a) Protección a la salud y la seguridad social

En este tema se señalan medidas como la extensión de los beneficios por enfermedad y la creación de beneficios asociados al confinamiento obligatorio, utilizando la seguridad social para permitir que las empresas reclamen los beneficios más allá del máximo normal de días de baja por enfermedad. Extender las fechas de pago de las contribuciones a la seguridad social, pagar la seguridad social en plazos, no generar penalización por mora en el pago, otorgar exención o reducir la contribución a la seguridad social y garantizar que estas medidas no tendrán consecuencias negativas sobre los beneficios de seguridad de los trabajadores. También, ofrecer beneficios parciales de desempleo a los trabajadores que han presentado una reducción en las horas trabajadas, compensando su pérdida de ingresos. Estos esquemas buscan evitar despidos, permitiendo que las empresas puedan negociar diferentes opciones que flexibilicen y ayuden a superar la crisis.

Licencia por enfermedad

Existen diferentes formas de abordar los costos asociados a las licencias por enfermedad y los costos salariales incurridos en el tiempo que se deja de laborar. En este tema parece haber claridad respecto a la protección de las personas,

pero existen diferentes configuraciones para establecer la responsabilidad del pago de las licencias. En países como Dinamarca, a los empleadores se les reembolsa completamente el salario pagado a los trabajadores desde el primer día que se enferma o entra en cuarentena; en Brasil, el gobierno paga los primeros 15 días de licencia; en Letonia, el gobierno cubre el 75% del costo de las licencias; en Reino Unido, los negocios que emplean a menos de 250 personas tienen derecho a reembolsos del gobierno por cualquier pago que se realiza a los empleados en las primeras dos semanas; y en Chile se extendió el seguro de desempleo para aquellos que se enferman o no pueden trabajar desde la casa (OCDE 2020b).

Aplazamiento o reducción de las contribuciones de seguridad social

Una política implementada por varios países se orienta a permitir el aplazamiento o la reducción de las contribuciones de seguridad social de forma temporal. Estas medidas permiten que empresas y trabajadores independientes perciban una reducción en sus costos, con la intención de conservar la mayor cantidad de empleos; dependen de la configuración del sistema de seguridad social de cada país y de la disponibilidad de recursos.

La urgencia planteada por esta crisis ha llevado a los países a preferir este tipo de respuestas no convencionales, sin embargo, como señalan Feher y Bidegain (2020), las respuestas deberían provenir de los instrumentos diseñados para reducir el desempleo. En el artículo de Feher y Bidegain (2020) desarrollado para la *“Special Series on COVID-19”* del FMI, advierten que “los sistemas pensionales no deberían ser utilizados para abordar problemas de corto y mediano plazo, puesto que éstos responden lentamente a cambios macroeconómicos estructurales y circunstancias demográficas que generan obligaciones y expectativas de largo plazo”. En este sentido, Feher y Bidegain (2020) señalan que “las medidas de los gobiernos deben ser limitadas en el tiempo, porque pueden tener consecuencias sobre la sostenibilidad, ajuste y eficiencia de los sistemas, lo que no refleja los objetivos de las políticas, las expectativas de la sociedad o las restricciones que enfrentan los países”. Los gobiernos deben evitar usar el sistema pensional

para atender las consecuencias negativas de la crisis y deben implementar cambios regulatorios temporales con moderación.

Entre los países que han adoptado esquemas de aplazamiento de las contribuciones se encuentran México, Brasil, España, Francia y Estados Unidos, mientras que entre los que han anunciado la reducción o suspensión de aportes están Canadá, Perú, España y Colombia.

2.2.4 Pilar 4: recurrir al diálogo social para encontrar soluciones

a) Fortalecimiento institucional y del diálogo social

Los programas que buscan mejorar las capacidades empresariales incorporan asesorías a las Mipymes en el aprovechamiento de las políticas que se implementen durante el periodo, incluyendo el trabajo a través de clústeres. En los casos en los que las cadenas de valor han presentado deterioros y en los que hay una alta dependencia de proveedores externos, se deben apoyar los proyectos orientados al fortalecimiento de las cadenas de valor, la búsqueda de proveedores locales y el emparejamiento entre oferta y demanda. El fortalecimiento de las relaciones entre empleados, empresas y gobierno es un aspecto fundamental para promover las condiciones de trabajo y las medidas de mantenimiento del empleo, además de “ayudar a concebir soluciones de política sólidas y adaptadas a los desafíos inmediatos derivados de la crisis” (OIT 2020c).

Iniciativas del sector privado y emprendimientos

Desde el sector privado se han lanzado diferentes iniciativas orientadas al apoyo de las Mipymes y el aprovechamiento de su potencial de emprendimiento. Estas iniciativas se han concentrado en las organizaciones empresariales. *France Digital* ha creado una caja de herramientas en torno al teletrabajo para apoyar a las empresas a sobrellevar la crisis. También se observa que grandes firmas del sector tecnológico han destinado fondos para iniciativas que apoyan el poder innovativo de las *startups* y las Mipymes (OCDE 2020b).

Búsqueda de mercados nuevos y alternativos

Algunos países han adoptado medidas para apoyar las Mipymes en la recuperación de mercados o encontrar nuevos o alternativos. Entre estas medidas existen alternativas financieras como subsidios a las empresas para encontrar nuevos mercados, particularmente en los casos en los que las cadenas de valor fueron impactadas. También se alienta a las grandes empresas a apoyar sus cadenas de valor en términos de préstamos, facilidades a la proveeduría de materias primas y materiales, y proyectos de *outsourcing*. En Canadá se han expandido las capacidades de su organismo de promoción de exportaciones para apoyar los negocios domésticos; en Suiza se ofrecen compensaciones para la promoción de actividades que han reducido sus exportaciones; en Italia se han anunciado paquetes de ayuda en créditos destinados a ayudar a la pequeña y mediana empresa en sus necesidades de caja y diversificación de mercados; en Alemania se creó un fondo de estabilización dirigido a sectores críticos para la economía, y en España se abrió un programa de créditos con garantías dirigido a las compañías exportadoras (OCDE 2020b).

Gobernanza mejorada

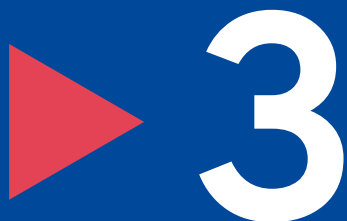
En varios gobiernos se han establecido mecanismos de monitoreo de la pandemia que incluyen diferentes actores. En su mayoría, la coordinación ha tratado temas de salud, pero en algunos países se ha incluido a las Mipymes en dichos esfuerzos. Austria, por ejemplo, creó un grupo de trabajo para monitorear el impacto de la pandemia en todas las firmas; en Dinamarca se estableció un grupo de trabajo de colaboración con el sector empresarial, con el objetivo de discutir las posibles medidas a tomar; en Francia se crearon grupos de trabajo regionales que en conjunto con los bancos de desarrollo públicos buscan acelerar el apoyo a la empresas; y en Israel se creó una red de representantes locales para establecer una mejor comunicación con el Ministerio de Economía (OCDE 2020b).

Contratación pública y pagos

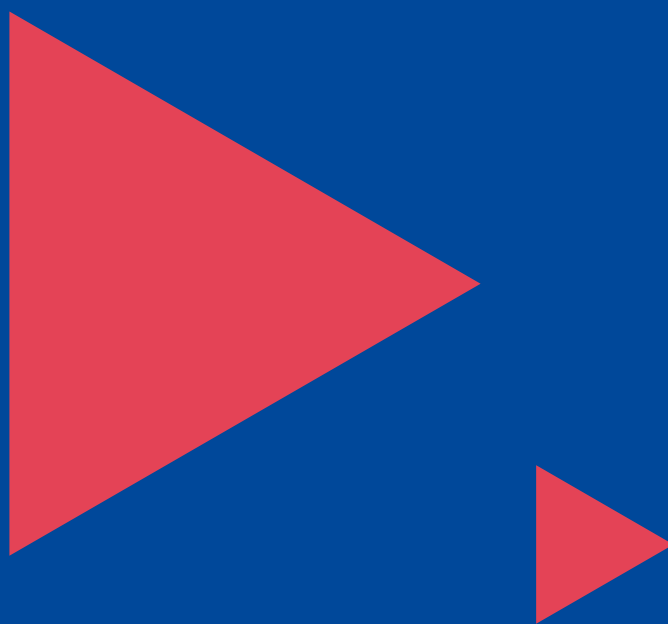
Algunos países han adoptado el diferimiento y alivios mediante la contratación pública. En este segmento se encuentran las derogaciones de los procedimientos para cubrir las necesidades extraordinarias (Suecia, Portugal y Grecia). En

algunos países se han detenido las sanciones relativas a los contratos públicos (Bélgica y Francia) y se ha acelerado la aprobación de procedimiento en algunos sectores (Francia). En Corea, los procesos de contratación han sido

simplificados; en Nueva Zelanda, han acelerado el pago en 10 días para las Mipymes; y en países como China e Israel, los gobiernos promueven las compras locales a las Mipymes (OCDE 2020b).



Evidencia nacional: la economía colombiana en la actual coyuntura



La declaración de la COVID-19 por parte de la OMS como una emergencia de salud pública de importancia internacional, el 30 de enero de 2020, marca el punto de inflexión en el que comienzan a presentarse una serie de eventos globales con fuertes impactos sobre la economía del país. El avance gradual del virus y la presión que ejerce sobre los sistemas de salud, los consecuentes cierres en el tránsito de pasajeros internacionales y nacionales, la aplicación de medidas de confinamiento y distanciamiento social generalizados en el mundo, y el enfrentamiento entre Rusia y Arabia Saudita por la producción de petróleo para presionar al alza los precios del crudo, son algunos de los múltiples choques negativos que recibió la economía mundial en el primer semestre del año 2020.

Los mercados financieros globales fueron los primeros en reflejar esos choques en sus indicadores, presentando un fuerte deterioro y volatilidad en el periodo. La situación que afrontan los mercados de capitales se transmite a los mercados en desarrollo a través de la reducción de precios de materias primas que representan una fuente importante de ingresos para los países, del debilitamiento de las monedas y del movimiento de capitales hacia activos más seguros.

El petróleo es una materia prima fundamental para las finanzas del Gobierno, puesto que en promedio los ingresos petroleros entre 2011 y 2018 correspondieron al 10% de los ingresos totales del Gobierno nacional central (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2019), lo que implica que la reducción y volatilidad de los precios de este producto es un riesgo para la estabilidad fiscal. El año 2020 se ha caracterizado por una reducción significativa de los precios del petróleo, que en el caso del WTI pasó de 61,18 dólares por barril, el pasado 2 de enero, a 40,22 dólares por barril el 30 de septiembre; en el caso del Brent, pasó de 66,25 dólares por barril, el 2 de enero, a 43,15 dólares por barril el 30 de septiembre. El motivo fundamental por el cual han caído los precios del petróleo es la reducción en la demanda de este bien, como consecuencia del debilitamiento de las economías, sin embargo, en el medio también se presentaron otros acontecimientos que estimularon una mayor volatilidad, como la tensión producida por el enfrentamiento entre Rusia y Arabia Saudita por el establecimiento de cuotas de producción de

petróleo para aumentar precios, que entre el 6 y el 9 de marzo se redujeron a -14,77 dólares por barril, el precio del petróleo WTI, y a -15,63 dólares, el precio del Brent; y el histórico precio negativo alcanzado el 20 de abril por el petróleo WTI, de -37,63 dólares, debido a la acumulación de inventarios que forzó a los productores a pagar para que se llevaran los barriles que no podían almacenar (Figura 1).

El mercado cambiario también ha experimentado una fuerte presión por el cambio en las condiciones de las economías y la incertidumbre que subyace en un problema sobre el que se ha venido aprendiendo en el camino. La sensación de estar atravesando por una crisis sin precedentes ha impulsado la recomposición de portafolios hacia instrumentos más seguros como el dólar, presionando al alza su precio y depreciando sus contrapartes. El peso colombiano se ha depreciado de forma considerable en el primer semestre de 2020, presentando un comportamiento similar a las demás economías en desarrollo. En su punto más alto, el 20 de marzo, fecha de inicio del confinamiento obligatorio en diferentes ciudades del país, el peso colombiano alcanzó un máximo histórico de 4 153,91 pesos/dólar, lo que equivale a una depreciación de 26,8% desde el 1 de enero; en los meses posteriores, la TRM se redujo hasta alcanzar los 3 878,94 pesos/dólar el 30 de septiembre (Figura 2). Aunque este comportamiento tiene consecuencias sobre el encarecimiento de las importaciones, su mayor importancia radica en el encarecimiento de la deuda externa, que a julio de 2020 alcanzó los US\$150 189 millones, lo que equivale al 50,0% del PIB (Banco de la República 2020a).

3.1 Actividad productiva

Más allá de los efectos tempranos del comportamiento de los mercados internacionales, la principal preocupación del aparato productivo se centra en las medidas no farmacéuticas implementadas por los países, dentro de las que se destaca el confinamiento obligatorio que comenzó el 20 de marzo en las ciudades más grandes del país y el 24 de marzo en el resto del territorio nacional, y las medidas de aislamiento social. El resultado de la adopción de estas

► Indicadores de precios de materias primas y tipos de cambio

Figura 1. Precios del petróleo

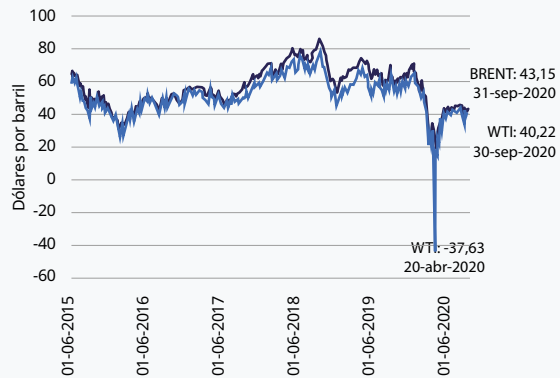


Figura 2. TRM en Colombia



Fuente: Energy Information Administration y Banco de la República.

medidas tuvo un efecto negativo sobre la dinámica productiva, situación que se evidencia en la lectura de los indicadores económicos.

En Colombia, las cifras oficiales de crecimiento en el primer semestre de 2020, que incorporan un periodo prolongado de cuarentena, reflejaron el impacto de la crisis sobre el sector productivo. En el primer semestre de 2020, la economía cayó -7,4% respecto al mismo periodo de 2019, destacando el crecimiento del sector agropecuario (4,0%), de las actividades inmobiliarias (2,6%) y de las actividades financieras y de seguros (2,3%), y la caída de la construcción (-21,0%), de las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación (-20,1%), del comercio (-16,5%) y la Industria manufacturera (-13,2%). Es importante señalar que en el primer trimestre la economía creció 1,4% respecto al mismo periodo de 2019 y en el segundo trimestre se presentó una caída de -15,7% respecto al mismo periodo de 2019 (Figura 3).

Una lectura detallada del indicador de seguimiento mensual a la economía, producido por el DANE, muestra que el mayor impacto se registró en abril de 2020, cuando se habría presentado una reducción en la actividad productiva de -20,2%, comparado con el mismo mes del año 2019; en mayo, el indicador se redujo en -16,2%, en junio en -11,0% y en julio en -9,6% (Figura 3).

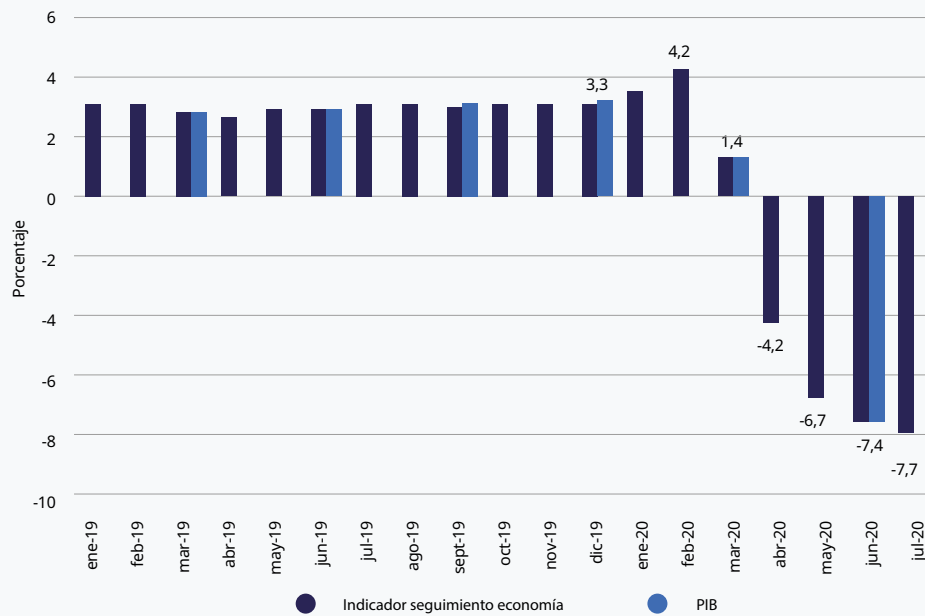
Un indicador que frecuentemente se ha utilizado para medir de forma adelantada el comportamiento de una economía es la demanda de energía, que cayó -10,73% en abril, -6,65% en mayo, -5,44% en junio, -3,85% en julio, -3,81% en agosto y -3,23% en septiembre, respecto a los mismos meses del año 2019 (XM 2020) (Figura 4). Este indicador, sumado al de seguimiento de la economía, sugieren que en términos productivos, el mayor efecto se sintió en abril, y en los meses posteriores habría comenzado un proceso gradual de recuperación respecto a los meses anteriores.

Otro indicador adelantado de la economía son las licencias de construcción, que anticipan en gran medida la actividad edificadora del país. Las licencias tuvieron su mayor caída en abril de 2020, al registrar una variación anual de -81,9% frente al mismo mes de 2019; en mayo la caída fue de -53,3%, en junio fue de -28,0% y en julio de -34,6%.

3.2 Mercado laboral

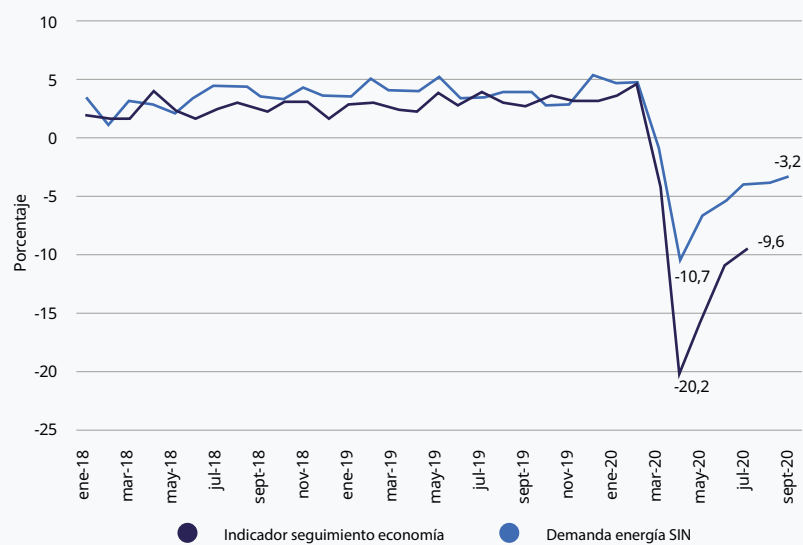
Una de las consecuencias inmediatas del cierre de casi la totalidad del aparato productivo es el deterioro del mercado laboral, que presentó un fuerte ajuste a las nuevas condiciones. En la última publicación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), del DANE, con

► **Figura 3. Producto Interno Bruto**
Indicador de seguimiento de la economía en Colombia: variación en un año corrido

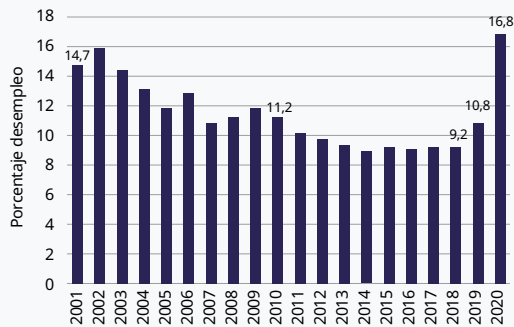
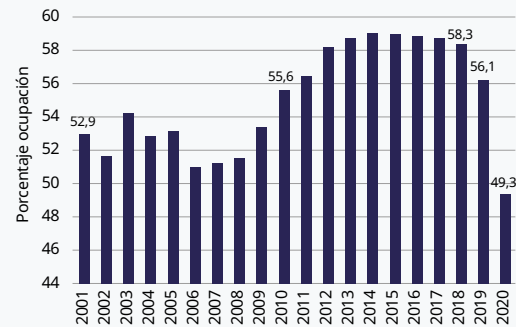
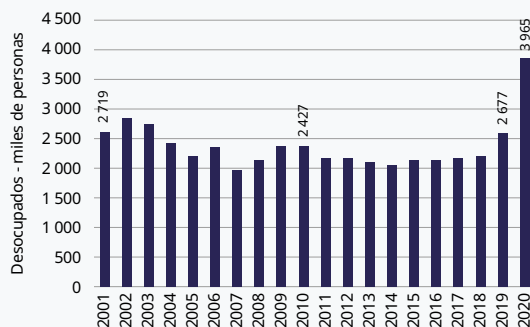
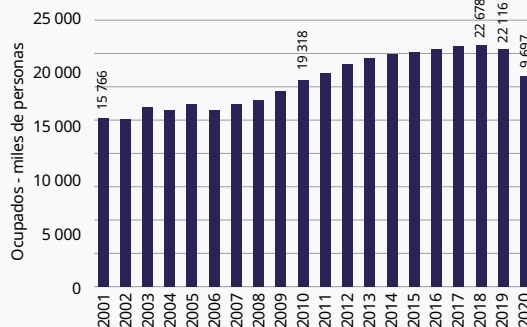


Fuente: DANE.

► **Figura 4. Demanda de energía en Colombia**
Variación porcentual frente al mismo mes del año anterior



Fuente: Compañía Expertos en Mercados S.A. E.S.P.

► **Figura 5. Tasa de desempleo****Figura 6. Tasa de ocupación****Figura 7. Personas desocupadas****Figura 8. Personas ocupadas**

Fuente: GEIH - DANE.

datos actualizados a agosto de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue de 16,8%, lo que significó un aumento de 6,0 puntos porcentuales frente al mismo mes del año anterior (10,8%). De esta forma se pasó de 2 677 000 personas desempleadas en agosto de 2019 a 3 965 000 personas desempleadas en agosto de 2020, es decir, 1 288 000 nuevos desempleados. Desde el comienzo de las medidas de confinamiento obligatorio, la tasa de desempleo mensual fue superior a la presentada en los mismos meses del año anterior, la diferencia en puntos porcentuales fue de 1,8 en marzo, 9,5 en abril, 10,8 en mayo, 10,4 en junio y 9,5 en julio (Figuras 5 y 7).

Entre tanto, la tasa de ocupación se ubicó en 49,3% en agosto de 2020, disminuyendo -6,8 puntos porcentuales comparado con igual periodo de 2019 (56,1%). En este periodo, el número de ocupados se redujo en 2 419 000

personas, pasando de 22 116 000 personas en agosto de 2019 a 19 697 000 en agosto de 2020 (Figuras 6 y 8).

La apertura de sectores ha tenido efectos sobre los resultados en los indicadores de ocupación, mientras que parece que aún hay resistencia al cambio en los indicadores de desocupación, lo que se explica desde la oferta de trabajo por la tendencia al aumento de la tasa global de participación, impulsada por las necesidades de la población de buscar sustento, y desde la demanda por el cierre parcial o definitivo de empresas que no tienen la capacidad para sostener el capital humano.

La disminución en la ocupación es generalizada en todos los sectores, salvo la explotación de minas y canteras que creció 27,8% y el suministro de electricidad, gas y agua que creció en 7,9% en el trimestre junio-agosto de 2020, frente

► **Tabla 1. Mercado laboral en Colombia: Ocupados por ramas de actividad (promedio móvil trimestral)**

Sector	Jun-Ago 2019	Jun-Ago 2020	Variación (porcentual)	Variación (miles personas)
Ocupados Total Nacional	22 291	18 675	-16,2%	-3 616
No informa	1	3	-	3
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3 701	3 466	-6,3%	-235
Explotación de minas y canteras	138	177	27,8%	38
Industrias manufactureras	2 412	2 001	-17,0%	-410
Suministro de electricidad gas y agua	208	224	7,9%	16
Construcción	1 513	1 322	-12,7%	-192
Comercio y reparación de vehículos	4 228	3 561	-15,8%	-667
Alojamiento y servicios de comida	1 607	1 150	-28,5%	-457
Transporte y almacenamiento	1 490	1 192	-20,0%	-299
Información y comunicaciones	314	277	-11,8%	-37
Actividades financieras y de seguros	296	272	-8,0%	-24
Actividades inmobiliarias	288	226	-21,5%	-62
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1 361	1 168	-14,2%	-193
Administración pública, educación y salud	2 627	2 145	-18,4%	-482
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación	2 106	1 490	-29,3%	-616

Fuente: GEIH - DANE

al mismo periodo del año anterior. Las caídas más importantes las presentaron los sectores de actividades artísticas, entretenimiento, recreación (-29,3%), alojamiento y servicios de comida (-28,5%), actividades inmobiliarias (-21,5%), administración pública, educación y salud (-18,4%), e industria manufacturera (-17,0%). Resalta la caída en el sector agrícola (-6,3%), que presenta un deterioro a pesar de ser un sector exceptuado de las medidas de restricción de operación, y la reducción del comercio (-15,8%), que tiene una variación porcentual inferior a la mayoría de los segmentos, pero que en personas ocupadas se traduce en la mayor contribución (-667 000 personas), junto con las actividades artísticas, entretenimiento y recreación (-616 000

personas), y administración pública, educación y salud (-482 000 personas).

El análisis del mercado de trabajo por ciudad también muestra un deterioro de los indicadores en todo el territorio. En las ciudades más grandes del país, la tasa de desempleo en los meses junio-agosto de 2020, frente a junio-agosto de 2019, tuvo una importante caída; en Cali y área metropolitana (AM) el indicador pasó de 11,8% a 25,2%, seguido de Bogotá que pasó de 10,4% a 24,1%; Medellín y AM pasó de 12,6% a 22,6% y Barranquilla y AM pasó de 7,6% a 13,2%. Al comparar las ciudades más grandes también se destaca el cambio en la ocupación

► **Tabla 2. Mercado laboral en Colombia: Ocupados por ramas de actividad (promedio móvil trimestral)**

Ciudades	Tasa de ocupación			Tasa de desocupación		
	Jun-Ago 2019	Jun-Ago 2020	Cambio	Jun-Ago 2019	Jun-Ago 2020	Cambio
Total 13 ciudades y áreas metropolitanas	58,8	46,8	-12,0	10,8	23,0	12,2
Bogotá	61,6	48,0	-13,6	10,4	24,1	13,7
Medellín A.M.	56,4	47,8	-8,5	12,6	22,6	10,0
Cali A.M.	60,5	47,7	-12,8	11,8	25,2	13,4
Barranquilla A.M.	60,0	48,1	-12,0	7,6	13,2	5,6
Bucaramanga A.M.	61,2	48,6	-12,6	9,3	22,1	12,8
Manizales A.M.	52,3	42,0	-10,3	10,7	25,3	14,6
Pasto	59,5	49,2	-10,4	10,8	19,6	8,9
Pereira A.M.	56,0	45,1	-10,9	8,6	20,7	12,1
Cúcuta A.M.	51,6	40,7	-10,9	16,5	27,9	11,4
Ibagué	53,3	39,1	-14,3	14,2	32,7	18,6
Montería	52,9	39,1	-13,8	12,8	23,5	10,8
Cartagena	51,8	41,3	-10,5	6,5	18,9	12,4
Villavicencio	57,7	46,3	-11,3	12,1	25,1	13,0
Tunja	54,2	40,6	-13,6	11,9	25,8	13,9
Florencia	52,0	42,8	-9,2	14,9	27,4	12,5
Popayán	50,4	37,1	-13,3	11,6	28,2	16,5
Valledupar	53,0	37,8	-15,2	15,5	24,0	8,5
Quibdó	45,0	34,6	-10,5	18,1	20,6	2,5
Neiva	54,0	38,1	-15,9	14,1	34,0	19,9
Riohacha	51,4	40,7	-10,7	15,2	22,9	7,7
Santa Marta	51,9	37,9	-14,0	12,3	21,6	9,3
Armenia	53,6	42,1	-11,5	15,1	26,0	10,9
Sincelejo	58,8	42,5	-16,2	12,8	25,6i	12,8

Fuente: GEIH - DANE.

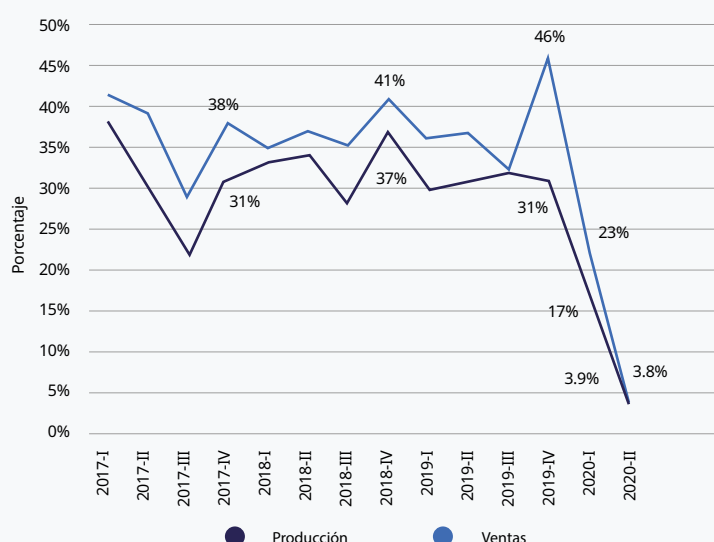
que tuvo Cali y AM, pasando de 60,5% a 47,7%, en tanto que en Bogotá pasó de 61,6% a 48,0%.

Los cambios más importantes en la tasa de desempleo los tuvieron ciudades como Neiva (19,9 puntos porcentuales), Ibagué (18,6 puntos porcentuales) y Popayán (16,5 puntos porcentuales), mientras ciudades como Quibdó (2,5 puntos porcentuales), Barranquilla y AM (7,9 puntos porcentuales) y Riohacha (7,7 puntos porcentuales) tuvieron las menores caídas. En relación con la tasa de ocupación, los mayores cambios los presentaron las ciudades de Sincelejo (-16,2

puntos porcentuales), Neiva (-15,9 puntos porcentuales) y Valledupar (-15,2 puntos porcentuales); y los menores cambios los presentaron Florencia (-9,2 puntos porcentuales) y Medellín y AM (-8,5 puntos porcentuales).

La crisis ha tenido un fuerte impacto sobre la actividad productiva y su capacidad de generar empleo, deteriorando el mercado de trabajo de todos los sectores y territorios del país. Hasta el momento de realización de este estudio, los indicadores señalan a mayo y junio como los meses más complejos para el mercado de trabajo, sin

► **Figura 9. Comportamiento de la producción y las ventas de las Mipymes**
Porcentaje de empresas que señaló un aumento respecto al mismo periodo del año anterior



Fuente: Acopi, Encuesta de desempeño empresarial.

embargo, se advierten efectos diferenciados en función del sector y el espacio geográfico. Las actividades artísticas, entretenimiento y recreación son un sector que siente todo el rigor de este contexto, lo mismo que el alojamiento y servicios de comida, y las actividades inmobiliarias. Entre las grandes ciudades, Cali y AM es la que tradicionalmente ha tenido una mayor tasa de desempleo y más dificultades para conservar los puestos de trabajo en el periodo, sin embargo, los efectos más fuertes se presentan en las ciudades intermedias, especialmente en Neiva, Ibagué y Popayán, que se han caracterizado por presentar las mayores tasas de desempleo del país.

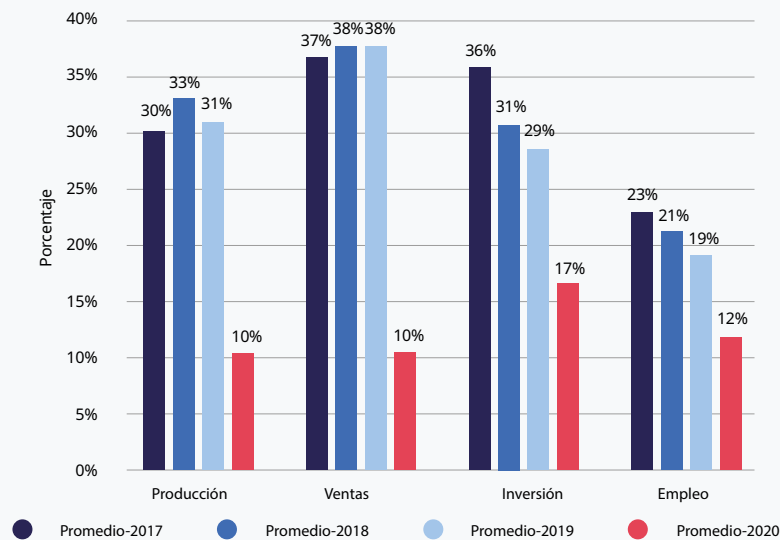
3.3 Panorama de las Mipymes en la actual coyuntura

Las Mipymes aportan alrededor del 40% del PIB nacional (Acopi 2019), por lo que una contracción de la economía debe reflejarse en sus principales indicadores. De acuerdo con las mediciones de Acopi (2020f), en el segundo trimestre del año 2020, la proporción de

empresarios del segmento Mipymes que señaló un aumento de la producción fue de 3,9% y en ventas fue de 3,8%, lo que describe una caída del indicador cercana a los 33 puntos porcentuales en producción y 37 puntos porcentuales en ventas, respecto al segundo trimestre de 2019. En el primer trimestre de 2020, estos indicadores ya habían presentado una reducción cercana a 13 puntos porcentuales respecto al mismo periodo de 2019 (tanto en producción como en ventas), marcando una diferencia frente a los datos de crecimiento de la economía colombiana, que a ese momento reportaba un aumento de 1,4% respecto al primer trimestre del año 2019 (Figura 9).

El deterioro también se presentó en los indicadores de inversión, empleo y comercio exterior. En el segundo semestre del año 2020, el 7,3% de los empresarios manifestó que había realizado inversiones, cifra casi 24 puntos porcentuales inferior a la presentada en el primer trimestre de 2019 (31%). En relación con el empleo, el 86,2% de las empresas señaló no haber contratado personal durante el segundo semestre del año 2020, cifra que se podría comparar con el 78%

► **Figura 10. Comportamiento de la producción y las ventas de las Mipymes**
Porcentaje de empresas que señaló un aumento respecto al mismo periodo del año anterior



Fuente: Acopi, Encuesta de desempeño empresarial.

de empresarios que en el segundo trimestre del 2019 mantuvieron (57%) o redujeron (21%) el número de empleados. En relación con el comercio exterior, las empresas que señalaron ser exportadoras pasaron de 26% en el segundo trimestre de 2019 a 7,4% en el segundo trimestre de 2020; los importadores pasaron de 36% a 6,5% y las empresas con expectativas de exportar de 38% a 10,7% (Acopi 2020f).

Aunque se puede inferir que el principal determinante del comportamiento negativo de los indicadores asociados a las Mipymes es la situación generada por la pandemia, una revisión de los datos históricos advierte que desde hace algunos años la producción, ventas, inversión y generación de empleo en la Mipymes no ha sido dinámica. De acuerdo con Acopi y Faedpyme (2020) "entre 2017 y 2019, en promedio, menos del 40% de los empresarios encuestados ha percibido aumento de estos indicadores en su empresa, lo cual empeoró en el primer semestre de 2020, debido a la situación generada por la pandemia del COVID-19". En promedio, el porcentaje de empresas que manifestó un crecimiento en la producción fue de 31% entre 2017 y 2019, en

ventas el porcentaje ascendió a un promedio de 37% en igual periodo, en inversión se ubicó en 32% y en empleo en 21%. Mientras en producción y ventas se conservan los mismos niveles entre 2017 y 2019, en inversión y empleo se observa una disminución de los porcentajes en el tiempo (Figura 10).

El comportamiento de los últimos años es la consecuencia de una serie de factores que tienen efectos negativos sobre competitividad de las Mipymes colombianas. Algunos de los elementos que destaca Acopi (2020g) en esta dirección son la falta de planificación estratégica en el 48% de las empresas, la carencia de un certificado de calidad en el 60,4% y bajos niveles de innovación en el 58% de las empresas (Galvis y López 2010). También se resaltan las altas cargas tributarias (aproximadamente el 23%) que deben pagar las Mipymes colombianas frente al promedio de los países de la OCDE (2019), costos no salariales que ascienden al 56,4% del valor de la nómina en las microempresas, del 53,3% en las pequeñas y el 52,9% en las medianas y grandes (Acopi y ANIF 2015). Adicionalmente, se subrayan elementos como el poco acceso al

crédito bancario y al apoyo gubernamental, el mal manejo de las coyunturas económicas, un sistema tributario oneroso, el limitado acceso a mercados externos y una legislación laboral poco flexible.

Estos resultados revelan las debilidades de un grupo de empresas que por cuenta de la crisis se encuentra en alto riesgo. Poder delimitar qué resultados responden a las medidas tomadas durante la crisis y qué elementos hacen parte de un problema estructural de la actividad productiva permiten construir programas que se ajusten a la coyuntura y, más importante aún, comprender que es necesaria una respuesta orientada a la atención de los problemas estructurales de las Mipymes.

Perspectivas de la economía

En su último informe de junio de 2020, el Fondo Monetario Internacional (2020b) proyectó una contracción del -4,9% en la economía mundial en el año 2020 y una recuperación de 5,4% en el año 2021, con base en un escenario en el que

la pandemia se reduce en el segundo semestre del año en curso y los esfuerzos de contención pueden relajarse gradualmente, sumado a las políticas económicas. Mientras se proyecta un crecimiento de 1,0% para China, se prevé una disminución de la actividad económica en Estados Unidos (-8,0%), en la Zona euro (-10,2%) y en el Reino Unido (-10,2%).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal 2020) realizó en julio una proyección en la que estima una contracción de -9,1% para América Latina y el Caribe, y ubica a la economía colombiana en terreno negativo, pero en una mejor posición que sus pares latinoamericanos y las economías avanzadas, en 2020. Mientras que en el año 2020 se proyecta una caída de -13,0% de la economía peruana, -10,5% de la economía argentina, -9,2% de la brasileña, -9,0% de la mexicana y ecuatoriana y -7,9% de la chilena, en Colombia la reducción será de -5,6%. Se debe rescatar de estas proyecciones que los organismos internacionales perciban una mayor estabilidad en la economía colombiana.

► **Tabla 3. Proyecciones del Producto Interno Bruto Real (variación porcentual anual)**

Grupos - países	Proyecciones		
	2019	2020	2021
Mundo	2,9	-4,9	5,4
Economías avanzadas	1,7	-8,0	4,8
Estados Unidos	2,3	-8,0	4,5
Zona del euro	1,3	-10,2	6,0
Alemania	0,6	-7,8	5,4
Francia	1,5	-12,5	7,3
Italia	0,3	-12,8	6,3
España	2,0	-12,8	6,3
Reino Unido	1,4	-10,2	6,3
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	3,7	-3,0	5,9
China	6,1	1,0	8,2
India	4,2	-4,5	6,0
América Latina y el Caribe*	0,1	-9,1	3,7
Brasil*	1,1	-9,2	3,6
México*	-0,3	-9,0	3,3
Colombia*	3,3	-5,6	3,7
Argentina*	-2,2	-10,5	3,9
Chile*	1,1	-7,9	5,3
Perú*	2,2	-13,0	5,2
Ecuador*	0,1	-9,0	3,9

Fuente: FMI - Perspectivas de la economía mundial, junio de 2020.

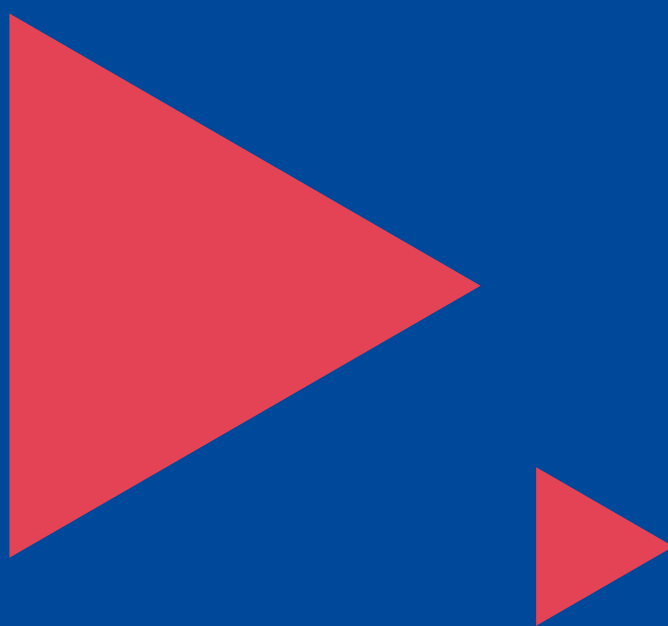
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (julio 2020) ⁴

* Las proyecciones de 2020 corresponden al informe de Cepal (julio 2020).

4 La utilización de las proyecciones de la Cepal (2020) obedece a que en la actualización de las proyecciones de crecimiento del FMI (2020b) no se hizo una revisión de algunos países de América Latina y el Caribe, entre los que se encuentra Colombia, y por lo tanto el escenario no refleja la realidad cambiante del fenómeno.

▶ 4

Efectos de la crisis causada por la COVID-19 en las Mipymes de Colombia



De igual forma que en el caso internacional, las necesidades de información a nivel empresarial han derivado en la aplicación de encuestas desde diferentes sectores. La mayoría de estas fueron aplicadas al comienzo de la adopción de las medidas de confinamiento, por lo que no incorporan algunos cambios que se han presentado en los meses posteriores y, en algunos casos, se refieren a la situación particular de algunas ciudades.

Las Cámaras de Comercio del país, agrupadas en Confecámaras, aplicaron una encuesta denominada “Encuesta de las Cámaras de Comercio sobre el Impacto de la COVID-19 en las empresas colombianas”, dirigida a los negocios que hacen parte de sus registros, que representan a la totalidad de las empresas formales del país. Esta encuesta se realizó entre el 30 de marzo y el 17 de abril de 2020, contó con un tamaño muestral de 20 035 empresarios en 691 municipios del país y se caracteriza por ser un ejercicio no probabilístico, pero con una composición empresarial por tamaño con gran similitud a la composición de las empresas registradas en las Cámaras de Comercio. La encuesta se divide en cuatro segmentos: situación económica y percepción, efectos de la COVID-19 sobre las ventas, sobre el aprovisionamiento de insumos/suministros y las medidas para enfrentar la crisis.

En relación con su situación económica y la percepción, se destaca que independiente del sector al que pertenece la empresa, más del 90% de los encuestados consideró que se vería afectado de forma negativa por la COVID-19 y el 82% afirmó que podría subsistir entre uno y dos meses con sus recursos. En relación con las ventas, el 96,2% de los empresarios afirmó que cayeron, y dentro de este grupo el 74,9% respondió que la disminución fue superior al 50%, mientras que el 82% dijo que consideraba que sus ventas disminuirían en los próximos meses. En el módulo de aprovisionamiento se observa que el 63% de los empresarios requería insumos por fuera de su municipio, el 73% manifestó que tenía dificultades con el suministro de insumos, especialmente entre el 40% de los que importan, que manifestaron que no habría oferta de estos en el país, y el 64% consideró que el suministro disminuiría en los próximos tres meses. Finalmente, se les preguntó por las medidas para enfrentar la crisis, y se destaca que el 70%

realizó un cierre parcial de sus actividades, el 8% hizo un cierre total de sus actividades y el 12% decidió reducir su planta de personal; adicionalmente, se observa que las principales preocupaciones de los empresarios son la disminución de las ventas (72%), el pago de empleados (64%) y el aumento de casos COVID-19 (58%); las principales medidas que le solicitaron al Gobierno son de orden financiero (77%), tributarias (70%) y costos ocupacionales (67%); cerca del 95% de los encuestados consideró las medidas tomadas por el Gobierno nacional como acordes y coherentes, frente al 5% que las consideró desproporcionadas (Confecámaras, 2020-1).

La Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) también realizó la encuesta “Los comerciantes y la cuarentena” (Fenalco, 2020), aplicada entre el 21 y el 25 de abril, entre empresas de todos los tamaños, pero con una alta composición de Mipymes. En esta encontraron que el 32% de los comerciantes no tenía recursos para pagar las nóminas de abril, el 52% del comercio, excluyendo alimentos, bebidas, víveres y abarrotes, había agotado su flujo de caja con el aislamiento obligatorio, el 31% de los comerciantes, excluyendo los de alimentos, afirmó que tendría que cerrar su negocio y el 69% que tendría que disminuir su personal entre un 25% y un 75%.

A estos ejercicios también se han sumado firmas que prestan servicios a las empresas, como Sempli, que publicó la “Encuesta empresarios COVID-19”, en mayo de 2020. Este instrumento contó con una muestra de 334 empresas y se realizó entre el 27 de abril de 2020 y el 4 de mayo de 2020. En este, más orientado a la estrategia empresarial, se encontró que el 71% de los encuestados ya habían diseñado un plan concreto para afrontar la COVID-19, que en promedio, el 57% de los empleados se encontraba trabajando en casa, el 68% de los encuestados estaba vendiendo el 50% de su presupuesto antes de la coyuntura y que el 26% no estaba generando ingresos. También se encontró que el 85% estimaba tener entre uno y tres meses de caja para cubrir los gastos fijos desde el comienzo de la coyuntura, y que las principales prioridades de las empresas eran la continuidad y disponibilidad de su negocio (81%), pagar nómina (57%) y recuperar el nivel de ingresos (53%) (Sempli 2020).

La Cámara de Comercio de Bogotá también hizo un ejercicio del 16 al 20 de junio de 2020, con 2 397 encuestas, y a diferencia de otras encuestas es un muestreo probabilístico estratificado de elementos. Entre los principales resultados se destaca que el 52,0% cerró temporalmente toda operación, el 22,7% continuó operando parcialmente con teletrabajo durante todo el confinamiento, el 14,6% siguió operando normalmente durante todo el confinamiento y el 10,8% cerró definitivamente su operación. En relación con el empleo, el 51,8% redujo las horas de trabajo y el 15,9% bajó el número de trabajadores. El 77,5% de los encuestados manifestó que no había solicitado ayudas del Gobierno nacional y el 11,3% las solicitó, pero le fueron negadas. También advierte que entre las acciones que han adoptado las empresas se destacan ofrecer los productos y servicios por medios digitales (27,7%) y entregas a domicilio (24,9%). Y como expectativas se observa que el 59% consideró que en el próximo semestre la planta de personal se mantendría igual.

Fenalco Antioquia y la Universidad de Antioquia realizaron una encuesta en ese departamento con las empresas del sector comercio, de todos los tamaños, pero por la composición de sus afiliados y el cálculo de las respuestas se permitirían entender el estado de las micro, pequeñas y medianas empresas del sector. La encuesta se efectuó entre el 10 y el 20 de mayo y contó con un tamaño de muestra de 154 encuestas. Destacan en el trabajo que el 90% de las empresas del Valle de Aburrá y el 91% de los empleados se encontraban inscritos en la plataforma *Medellín me cuida*. En Antioquia, el 70% de las empresas encuestadas ya ha reiniciado su actividad comercial en el periodo de aplicación, el 47% del comercio había realizado despidos en el departamento y el 48% en el Valle de Aburrá. En relación con el empleo, en el Valle de Aburrá estaba trabajando el 51% de los empleados y en Antioquia el 50%. El 56% de las empresas había solicitado crédito en Antioquia, pero al 51% le fueron aceptadas las solicitudes y al 49% restante le fueron negadas (Fenalco y Universidad de Antioquia 2020).

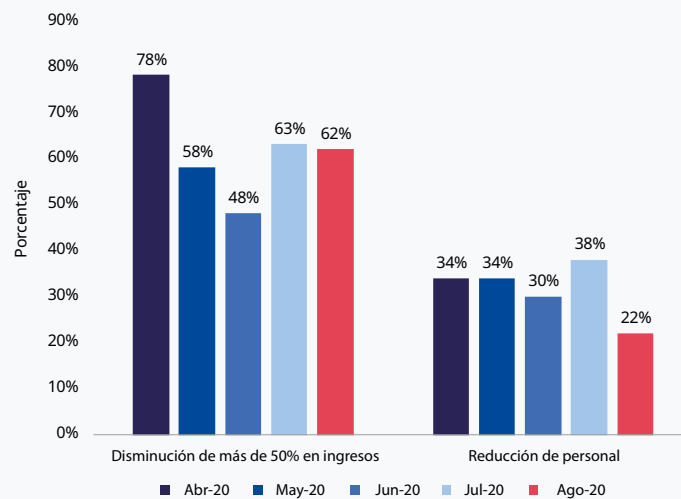
Los principales ejercicios de seguimiento al desempeño de las Mipymes en el país los ha realizado Acopi, organización que desde marzo hasta julio ha aplicado cinco sondeos especiales sobre el tema COVID-19, un cuestionario de abastecimiento en el marco de la epidemia, un sondeo a Mipymes que tienen locales arrendados y una encuesta cualitativa con Faedpyme para la elaboración de una propuesta de reactivación y fortalecimiento. Los resultados de estos ejercicios muestran grandes diferencias en función del periodo en el que fueron realizados.

El primer sondeo realizado por Acopi (2020a), entre el 17 y el 30 de marzo de 2020, encontró que el 82,4% de las empresas encuestadas no contaba con un plan de ahorro para sobrellevar la crisis, el 17,6% de las empresas manifestó tenerlo, el 90,6% señaló que lo tenía proyectado para un periodo de cero a tres meses. Respecto al empleo, el 83,6% consideró que este se vería afectado de forma negativa como consecuencia de la COVID-19. Otros resultados que resaltan en la encuesta es que tan solo el 21,8% de las empresas manifestó no haberse visto afectada por la demora e insuficiencia de insumos provenientes del exterior y el 5,5% señaló que los insumos eran locales, con lo que se plantean dificultades en las cadenas de suministro. Estos resultados van de la mano con lo hallado en el sondeo realizado entre el 23 y 30 de marzo para indagar por temas de abastecimiento, en el que el 84,2% de los encuestados expresó tener un problema de abastecimiento, el 52,6% respondió que sus proveedores les habían incumplido y dos de cada tres exportadores señalaron que incumplirían con sus pedidos de exportación (Acopi 2020b).

Entre los principales resultados de los sondeos realizados en los meses posteriores se observa que las Mipymes que señalaron una reducción de más del 50% de sus ingresos se elevaron al 78% en abril, al 58% en mayo, al 48% en junio, al 63% en julio y al 62% en agosto⁵. Esta disminución en ingresos ha tenido como consecuencia la reducción de su personal, y es por esto que el 34% de las empresas señaló que tuvo que reducir su personal en abril; en mayo también el

⁵ En esta pregunta se indaga entre las empresas por la disminución de ingresos respecto al mismo mes del año anterior, y las empresas seleccionan entre diferentes rangos, asignando el que contenga su cálculo.

► **Figura 11. Disminución de ingresos y reducción de personal (sondeos de Acopi)**
Porcentaje de empresas que señaló una disminución de más del 50% de sus ingresos respecto al mismo mes del año 2019 y porcentaje de empresas que manifestó una reducción del personal en el mes



Fuente: Acopi, encuestas de desempeño empresarial y sondeos de seguimiento a las Mipymes.

34%, en junio el 30%, en julio el 38% y en agosto el 22%.

Como se advertía en las primeras encuestas, los recursos son un tema central en este segmento, situación que se confirma al observar que casi la mitad de las empresas encuestadas en el sondeo de abril (aplicado entre el 27 de abril y el 14 de mayo) señaló no tener recursos para pagar la nómina. Un resultado que resalta en el sondeo realizado a mediados de abril es que mientras las microempresas consideraban que los temas priorizados en la etapa de reactivación son el pago de acuerdos y obligaciones pendientes (43%), la recuperación de pérdidas (19%) y concertar contratos locales (14%), las pymes consideraban que los temas priorizados debían ser la recuperación de pérdidas (28%), el apalancamiento financiero para la operatividad (27%) y el pago de acuerdos y obligaciones pendientes (18%). Mientras en el sondeo realizado en abril, el 82% de las microempresas y el 78% de las pymes contestaron que habían considerado implementar el uso de herramientas tecnológicas en sus actividades para la reactivación, en el sondeo realizado en junio este porcentaje

ascendió al 89,9% de las Mipymes (Acopi 2020c, 2020d, 2020e, 2020f) (Figura 11).

Un ejercicio adicional que puede ser de mucha utilidad para determinar qué acciones podrían tener un mayor impacto sobre el desempeño en el corto y mediano plazo de las micro, pequeñas y medianas empresas es el estudio realizado por Acopi y Faedpyme (2020), en el que indagan entre 119 empresarios, académicos y asesores empresariales acerca de las medidas que deberían ser priorizadas en el proceso de reactivación económica. Como resultado de este ejercicio se construyen cinco "propuestas estratégicas para la reactivación, recuperación y desarrollo empresarial Mipyme": 1) impulsar la demanda interna mediante el aumento del gasto público; 2) promover un programa de fortalecimiento de clústeres empresariales y de conocimiento, para el desarrollo del comercio interregional; 3) hacer compras públicas como mecanismo de reactivación económica en las Mipymes colombianas; 4) diseñar un Programa de aceleración de formalización empresarial, y 5) pensar en Programa de acuerdos de equidad fiscal y mejora regulatoria territorial para la recuperación económica.

4.1 Efectos diferenciales sobre las Mipymes: tamaño, sector y territorio

La información producida por Acopi en las encuestas realizadas en el primer semestre del año da cuenta de la evolución de las micro, pequeñas y medianas empresas en agregado y es la única fuente en la que se dispone de acceso a los microdatos, sin ser información pública. Es por este motivo que el estudio se direcciona a un mayor aprovechamiento de su encuesta más grande (julio), utilizando la estadística para extraer información sectorial, territorial y por tamaño, y extender así las posibilidades de análisis.

4.1.1 Datos y metodología

La elección metodológica para el procesamiento de los datos se sustenta en la disponibilidad de información de las Mipymes en el corto plazo. Como se ha señalado en secciones anteriores, tanto en Colombia como en el mundo los datos del comportamiento coyuntural de las Mipymes son escasos y los indicadores económicos de coyuntura oficiales no los incorporan. Frente a la imposibilidad de contar con estadísticas oficiales, el seguimiento al comportamiento de estas Mipymes ante la crisis causada por la COVID-19 ha dependido de encuestas realizadas por los organismos empleadores, tanto en Colombia como en el mundo, quienes han adaptado sus instrumentos de medición para recoger información asociada a este fenómeno. En este tipo de encuestas se presenta una característica que limita la utilización de diferentes técnicas estadísticas, como es la ausencia de preguntas cuantitativas y la preferencia por variables categóricas, que pueden beneficiar la recolección de la información y disminuir el riesgo de encontrar valores atípicos, pero que restringen las posibilidades de análisis.

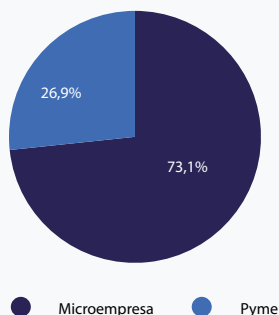
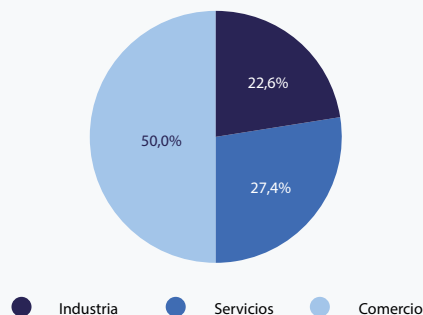
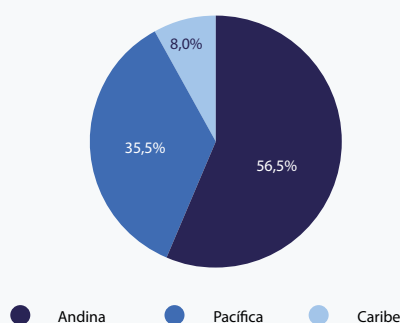
Para el desarrollo del estudio se cuenta con la información facilitada por Acopi en diferentes encuestas que ha realizado entre las compañías asociadas. Estos instrumentos son la principal fuente de información en el país al medir en el corto plazo una serie de indicadores que permiten comprender la evolución de las micro, pequeñas y medianas empresas en los meses en los que se ha desarrollado la crisis. Hasta agosto, Acopi ha realizado distintos ejercicios

que le permiten comprender el contexto, entre los que se encuentran sondeos aplicados tanto en las Encuestas de desempeño empresarial, como por fuera de estas.

Para brindar una mayor claridad en los resultados, el análisis se concentra en los sondeos realizados en las Encuestas de desempeño empresarial, aprovechando que son los sondeos con un tamaño de muestra más grande, por lo que se van a revisar con mayor detalle. Los sondeos realizados en las Encuestas de desempeño empresarial periódicas son ejercicios estadísticos cuya muestra es aleatoria con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%, lo que indica que es una muestra representativa del universo de estudio, que se encuentra compuesto por las empresas afiliadas al gremio. De esta forma, los resultados generales son extensibles al universo de estudio, pero la utilización de microdatos para obtener resultados por grupos al interior de la muestra debe realizarse con cuidado, por la posible pérdida de representatividad al interior de cada conjunto.

Teniendo en cuenta que las variables indagadas en los sondeos son categóricas y que la muestra no está diseñada para producir resultados (representativos) por divisiones sectoriales o territoriales, la metodología elegida es la estadística descriptiva mediante la construcción de tablas de contingencia y la aplicación de pruebas no paramétricas que posibiliten la lectura de resultados por subgrupos de interés. De esta forma se utilizan los resultados agregados del sondeo para el análisis general, y mediante las pruebas se evalúa el grado de asociación de las respuestas de la encuesta con las características de tamaño, sector y lugar de origen de la empresa, para evaluar la existencia de efectos diferenciados.

Las pruebas utilizadas son el test de chi-cuadrado, que mide la independencia de las respuestas en función de las características de la empresa, y el test F, que mejora su precisión. Ambos estadísticos son sugeridos en la literatura para el análisis de tablas de contingencia de múltiples dimensiones (Para una explicación detallada de la metodología se sugiere revisar el Anexo 1).

Figura 12. Distribución de la muestra (porcentaje)**Figura 12a. Distribución por tamaño****Figura 12b. Distribución por sector****Figura 12c. Distribución por región**

Fuente: Acopi - Encuesta de desempeño empresarial del 2º. trimestre de 2020 y cálculos propios.

4.1.2 Caracterización de la muestra

La muestra utilizada para el análisis por grupos se encuentra compuesta por 186 empresas de diferentes tamaños, sectores y lugares del país. La decisión de distribuir la muestra por grandes ramas económicas y por regiones del país se toma con base en el criterio estadístico de frecuencia esperada, que sugiere que una mayor desagregación de los sectores económicos y una distribución por departamentos o ciudades no sería representativa para la muestra utilizada;

las tablas de frecuencia esperada y su interpretación se detallan en el Anexo 1.

El criterio de categorización por tamaño se toma siguiendo la distribución realizada por Acopi, según la clasificación establecida en la Ley 905 de 2004 y el Decreto 957 de 2019⁶. La distribución por grandes sectores se hace con base en la clasificación CIIU4, agrupando todos los sectores de producción y transformación en lo que se denomina como “industrias”, otro gran grupo denominado “servicios” y finalmente el “comercio” y otros sectores no definidos⁷. A

6 La Ley 905 de 2004 clasifica a las micro, pequeñas y medianas empresas como aquellas unidades económicas en cualquier actividad productiva que poseen hasta \$24 843 480 000 millones de pesos, y en cuanto al empleo tienen hasta 200 trabajadores. Así mismo, se expidió el Decreto 957 de 2019, que establece el criterio de ingresos brutos como aquel diferenciador del tamaño empresarial para las Mipymes.

7 De denomina industria a las secciones A, B, C, D, F del CIIU4; se denomina servicios a las empresas de las secciones H, I, J, K, L, M, P, Q, R, S y se denomina comercio a las empresas clasificadas en la sección G y a otras compañías que no tenían una clasificación definida.

partir del municipio en el que se encuentra ubicada la empresa se hace la agregación por regiones, que en este caso comprenden la Andina, el Caribe y el Pacífico⁸.

La desagregación por tamaño muestra que el 73,1% de las encuestas pertenece al segmento de las microempresas y el 26,9% a las pymes. Teniendo en cuenta que, de acuerdo con mediciones como la de Confecámaras, más del 90% de las unidades productivas del país son microempresas, la muestra representa esa mayor concentración, pero su menor porcentaje podría explicarse por la composición del universo estudiado. Los sectores de producción y transformación a los que se denomina “industrias” representan el 22,6% de la muestra; en estos sectores es importante tener en cuenta que hay segmentos como el agrícola que ha permanecido en funcionamiento durante toda la cuarentena y los sectores de construcción y manufactura que fueron de los primeros reactivados. El 27,4% de las encuestas fue de sectores asociados a servicios, entre los que se incluyen secciones fuertemente afectadas por las medidas de distanciamiento, como las actividades recreativas, servicios de alojamiento, turismo y servicios educativos, pero también incluye sectores de servicios que siguieron funcionando como salud, financieros, comunicaciones y distribución de alimentos. El comercio y otras actividades representan el 50% y en este conjunto la mayor cantidad de empresas son de comercio. En la segmentación por región se observa una mayor concentración en la Andina con el 56,5%, seguida de la región Pacífico con el 35,5% y el Caribe con el 8%.

4.1.3 Efectos sobre la demanda y la cartera

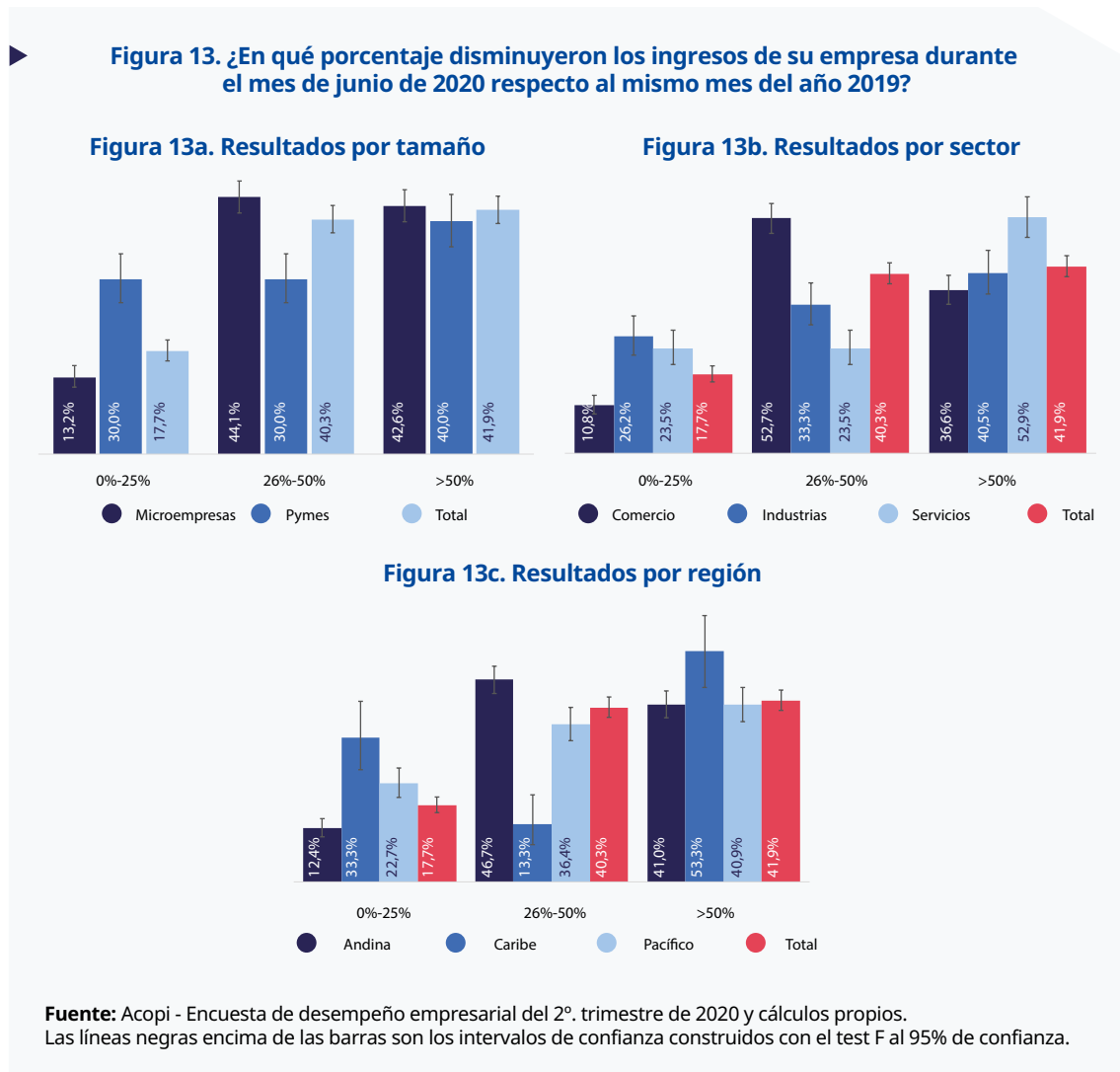
Uno de los principales resultados del sondeo realizado por Acopi es el efecto que ha tenido la crisis sobre los ingresos de las empresas. De manera general, señala una disminución significativa de ingresos al comparar los resultados de junio de 2020 con el mismo mes del año anterior y advierte que ese mes tuvo una menor afectación para la mayoría de las empresas, comparado con los meses de abril y mayo.

Con el objetivo de conocer si existe un efecto diferenciado entre microempresas y pymes en relación con la disminución de ingresos, se calculó la frecuencia relativa de ocurrencia y se reorganizaron las opciones de respuesta en tres conjuntos: disminución entre 0 y 25%, disminución entre 26% y 50% y disminución de más de 50%. En la muestra utilizada para el desarrollo del análisis se destaca que en junio el 17,7% de las Mipymes redujo sus ingresos entre 0% y 25%, el 40,3% tuvo una reducción entre 26% y 50% y el restante 42% presentó una disminución de más del 50%. Los test F son significativos en todos los análisis de la pregunta, por lo que se puede afirmar que existe independencia entre grupos y por lo tanto existe una asociación entre la disminución de ingresos y el tamaño, sector y región.

El porcentaje de microempresas que señaló una disminución entre 0 y 25% en sus ingresos fue de 13,2%, cifra inferior al 30% de las pymes, mientras el porcentaje de microempresas que reveló una disminución entre 26% y 50% fue de 44,1% y en pymes de 30%. Que en los primeros dos segmentos las diferencias sean significativas, de acuerdo con los intervalos de confianza, y que en el último rango (más de 50%) no se presenten diferencias estadísticamente significativas, indica que un menor tamaño de la unidad productiva se asocia con una mayor disminución en los ingresos.

En la distribución de los resultados por sector se observa en los servicios una mayor proporción (52,9%) de empresas que mostró una disminución de más de 50% en sus ingresos, cifra superior y estadísticamente significativa a la presentada por los demás sectores, en los que no se presentan diferencias significativas en esta respuesta. El comercio es el sector que presenta una mayor proporción de empresas que señalaron una disminución entre el 26% y el 50%, alcanzado un porcentaje de 52,7%, seguido por las industrias (33,3%) y los servicios (23,5%). Las respuestas parecen indicar un menor deterioro de los ingresos de las industrias frente a los demás sectores y un menor deterioro de comercio frente a servicios. Existen diferentes

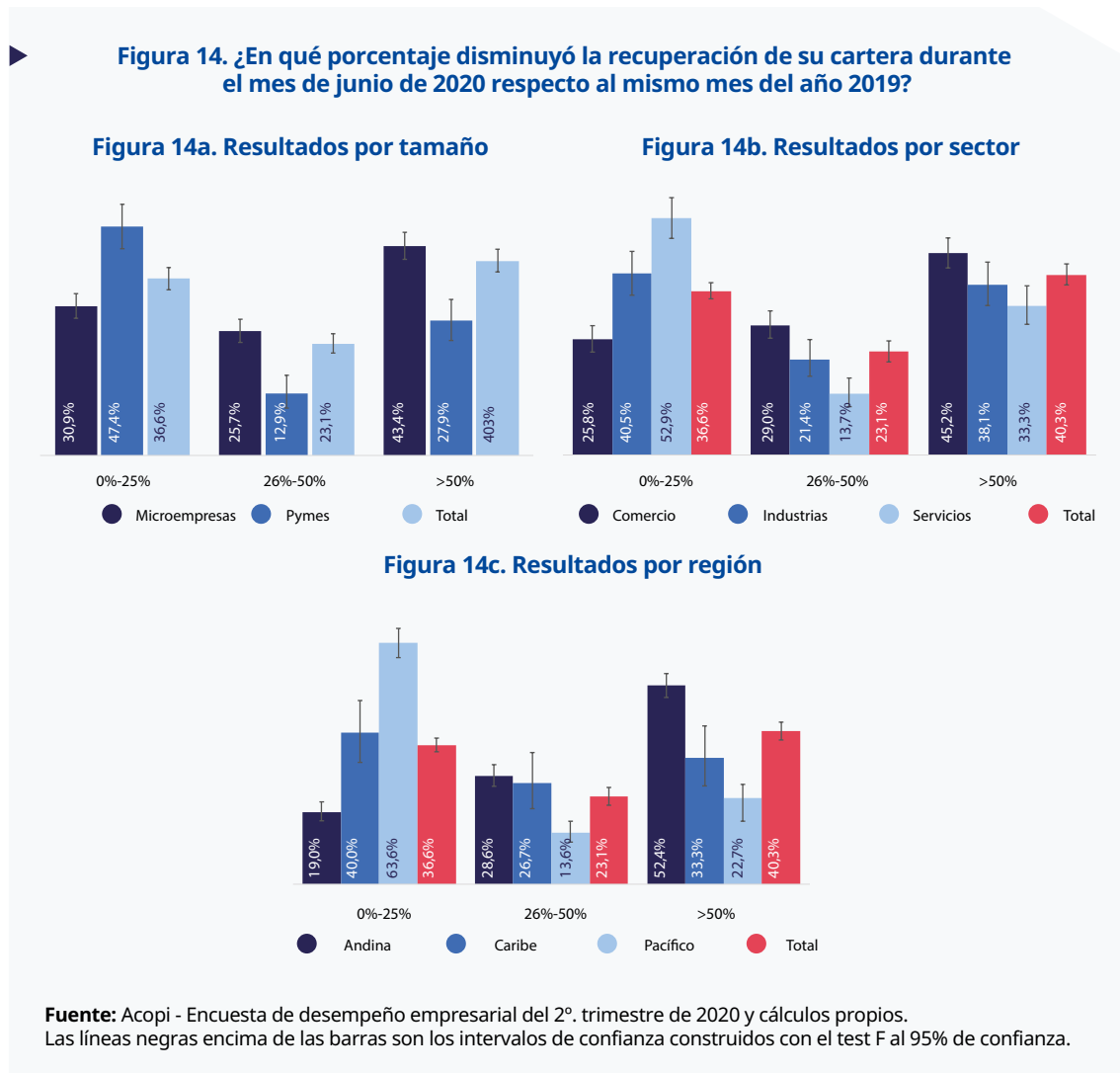
⁸ En la muestra, los departamentos que componen la región Andina son: Antioquia, Bogotá, D.C., Caldas, Cundinamarca, Norte de Santander, Risaralda y Santander. Los departamentos que componen la muestra de la región Pacífico son: Cauca y Valle del Cauca. Los departamentos que componen la muestra de la región Caribe son: Arauca, Atlántico y Bolívar.



factores que pueden explicar las diferencias presentadas por sectores, como es la presencia de empresas con actividades directamente afectadas por el aislamiento social como el turismo, el entretenimiento y el alojamiento en el sector servicios, o el desescalamiento progresivo de las medidas de confinamiento, que han priorizado sectores que se encuentran en la industria, como la construcción, la manufactura o la producción de alimentos.

Del mismo modo que se deben distribuir las empresas en grandes grupos sectoriales, el criterio de frecuencia esperada también sugiere la utilización de grandes regiones para hacer el análisis territorial. De acuerdo con los resultados

extraídos del sondeo, la región Pacífico tiene una mayor proporción de empresas que manifestaron disminución de ingresos en los grupos más bajos, el 22,7% mostró una disminución entre 0% y 25%, mientras que en la región Andina la cifra ascendió al 12,4%. Entre tanto, las empresas de la región Pacífico que se ubicaron en el rango entre 26% y 50% fue del 36,4%, mientras que en la región Andina fue de 40,9%. En el segmento de más del 50% de disminución de ingresos, el porcentaje más alto lo presenta la región Caribe con un porcentaje de 53,3% de empresas que señalaron esa opción. En este caso parece existir una pequeña diferencia en favor de la región Pacífico, que estaría reportando una mayor proporción de empresas

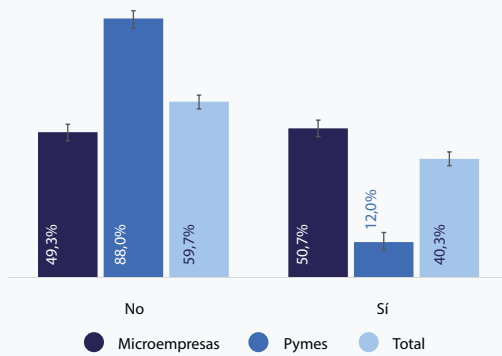
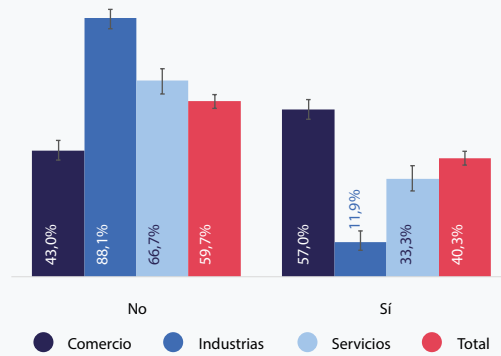
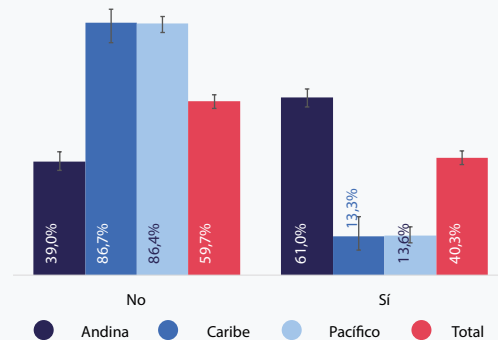


en los rangos más bajos, mientras que la región Caribe tendría una mayor proporción en los rangos más altos.

Un indicador que permite conocer tanto la situación de la empresa como la de sus proveedores es el comportamiento de la cartera. En el informe producido por Acopi se señala que, aunque desde el comienzo de las medidas de confinamiento ha habido un fuerte deterioro en la recuperación de la cartera, en junio se presentó una menor proporción de empresas en los grupos de mayor disminución.

El 52% de las pymes presentó una disminución de la cartera entre 0% y 25%, y el 25,7% una baja entre 26% y 50%, mientras que en

microempresas el porcentaje de respuestas en el rango de 0% a 25% fue de 30,9% y en el rango de 26% a 50% fue de 16%. Un mayor tamaño se asocia a una menor disminución de la recuperación de cartera. Los sectores de servicios tienen una menor disminución en la recuperación de cartera, ya que el 52,9% de las empresas de servicios reveló que la disminución fue entre 0% y 25%, en industria el porcentaje ascendió al 40,5% y en comercio a 25,8%. A nivel regional se observa que la Andina tiene una mayor concentración de empresas que muestra una disminución de la recuperación de cartera superior al 50%, cifra significativamente superior al 33,3% de las regiones Caribe y Pacífico.

► **Figura 15. ¿Tuvo despidos de personal durante el mes de junio de 2020 a causa de la crisis?****Figura 15a. Resultados por tamaño****Figura 15b. Resultados por sector****Figura 15c. Resultados por región**

Fuente: Acopi - Encuesta de desempeño empresarial del 2º. trimestre de 2020 y cálculos propios.
Las líneas negras encima de las barras son los intervalos de confianza construidos con el test F al 95% de confianza.

4.1.4 Efectos sobre el empleo y la nómina

En la encuesta se preguntó a las empresas si habían cancelado contratos en el mes, a lo que respondió afirmativamente el 40,3% de las empresas, mientras el restante 59,7% contestó que no lo había hecho. Mientras en ingresos se pregunta por el comportamiento del mes frente al mismo mes del año anterior, lo que significa que se comparan las ventas contra un mes en el que no existía la COVID-19, en el de empleo se compara frente a lo que pasó en el mes anterior, periodo en el que existía la epidemia y probablemente la empresa ya había reducido su planta.

Por tamaño, las microempresas respondieron afirmativamente en el 50,7% de los casos y

presentaron una diferencia estadísticamente significativa frente a las pymes, que lo hicieron el 12,0% de los casos. A nivel sectorial, el comercio respondió afirmativamente en el 57,0% de los casos, los servicios en el 33,3% y la industria en el 11,9%, todos con diferencias significativas. Entre tanto, en la región Andina, el 61,0% de las empresas expresó que cancelaron contratos, cifra superior a la región Caribe (13,3%) y Pacífico (13,6%), en las que el cruce de los intervalos de confianza hace que no se pueda afirmar que existen diferencias entre grupos. Un menor tamaño de la unidad productiva, pertenecer a sectores de comercio y ubicarse en la región Andina son características que están asociadas con la posibilidad de reducir personal.

Figura 16. ¿Su empresa pagó la prima de mitad de año a sus empleados?

Figura 16a. Resultados por tamaño

Figura 16b. Resultados por sector

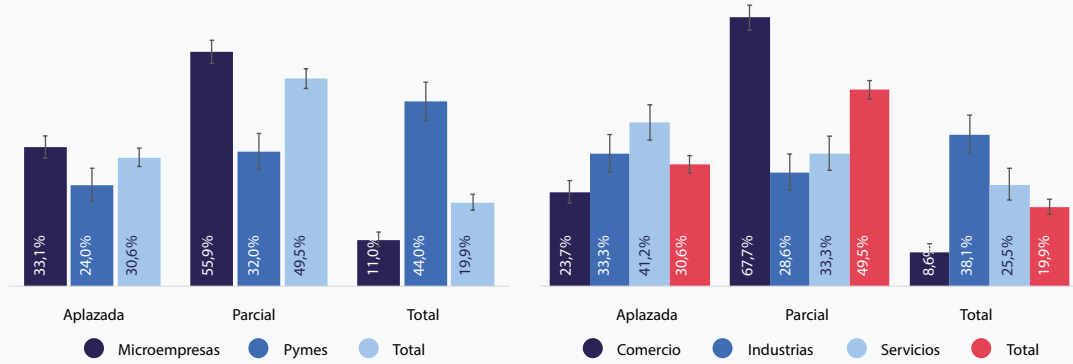
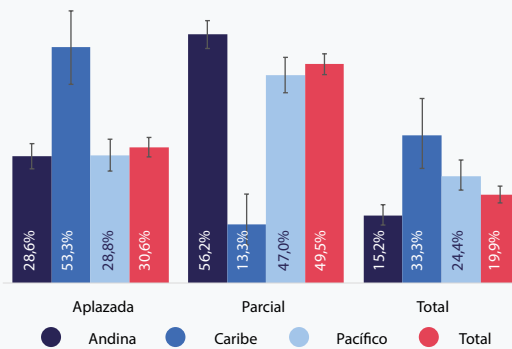


Figura 16c. Resultados por región



Fuente: Acopi - Encuesta de desempeño empresarial del 2º. trimestre de 2020 y cálculos propios.
Las líneas negras encima de las barras son los intervalos de confianza construidos con el test F al 95% de confianza.

Las empresas señalaron haber pagado la prima de mitad de año de forma total en un 19,9%, de forma parcial en un 49,5% y haber aplazado su pago en un 30,6%. El 33,1% de las microempresas y el 24,0% de las pymes aplazaron el pago de la prima. En el sector comercio, el 23,7% de las empresas aplazó el pago, mientras que en la industria el porcentaje fue de 33,3% y en servicios del 41,2%. Se puede afirmar que la proporción de firmas que aplazaron el pago de la prima en el sector comercio es estadísticamente inferior a los demás sectores, pero la diferencia entre industria y servicios no es significativa. La

región Caribe es la que presenta una mayor proporción de empresas que aplazó el pago de la prima (53,3%), frente a la región Pacífico (28,8%) y a la Andina (28,6%).

4.1.5 Obtención y aplicación a subsidios

Una de las medidas que ha implementado el Gobierno para proteger el empleo e influir sobre la decisión de reducir el personal de las empresas es el programa de subsidios a la nómina (PAEF)⁹. En la encuesta de Acopi se les preguntó a las empresas si habían aplicado a

⁹ El Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) es un programa del Gobierno nacional para apoyar a las empresas en el pago de su nómina formal en el marco de la coyuntura de emergencia sanitaria que atraviesa el país. La Unidad de Gestión

Figura 17. Empresas que solicitaron el subsidio de nómina y se lo aprobaron

Figura 17a. Resultados por tamaño

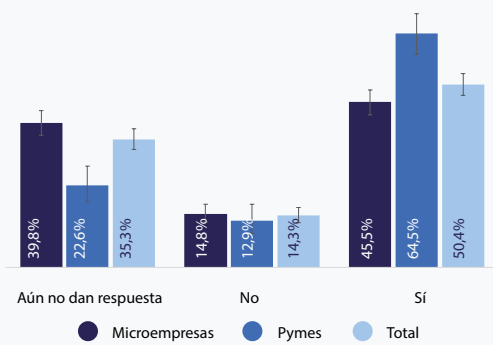


Figura 17b. Resultados por sector

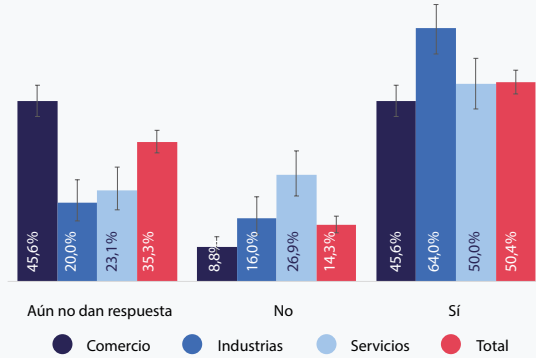
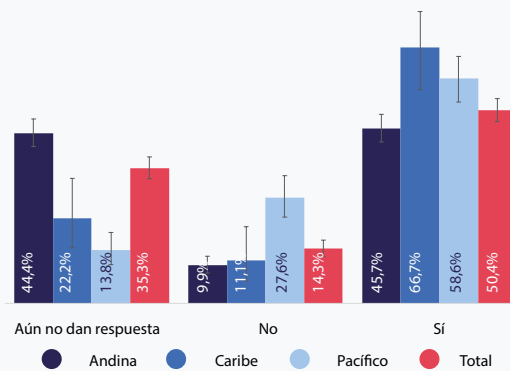


Figura 17c. Resultados por región



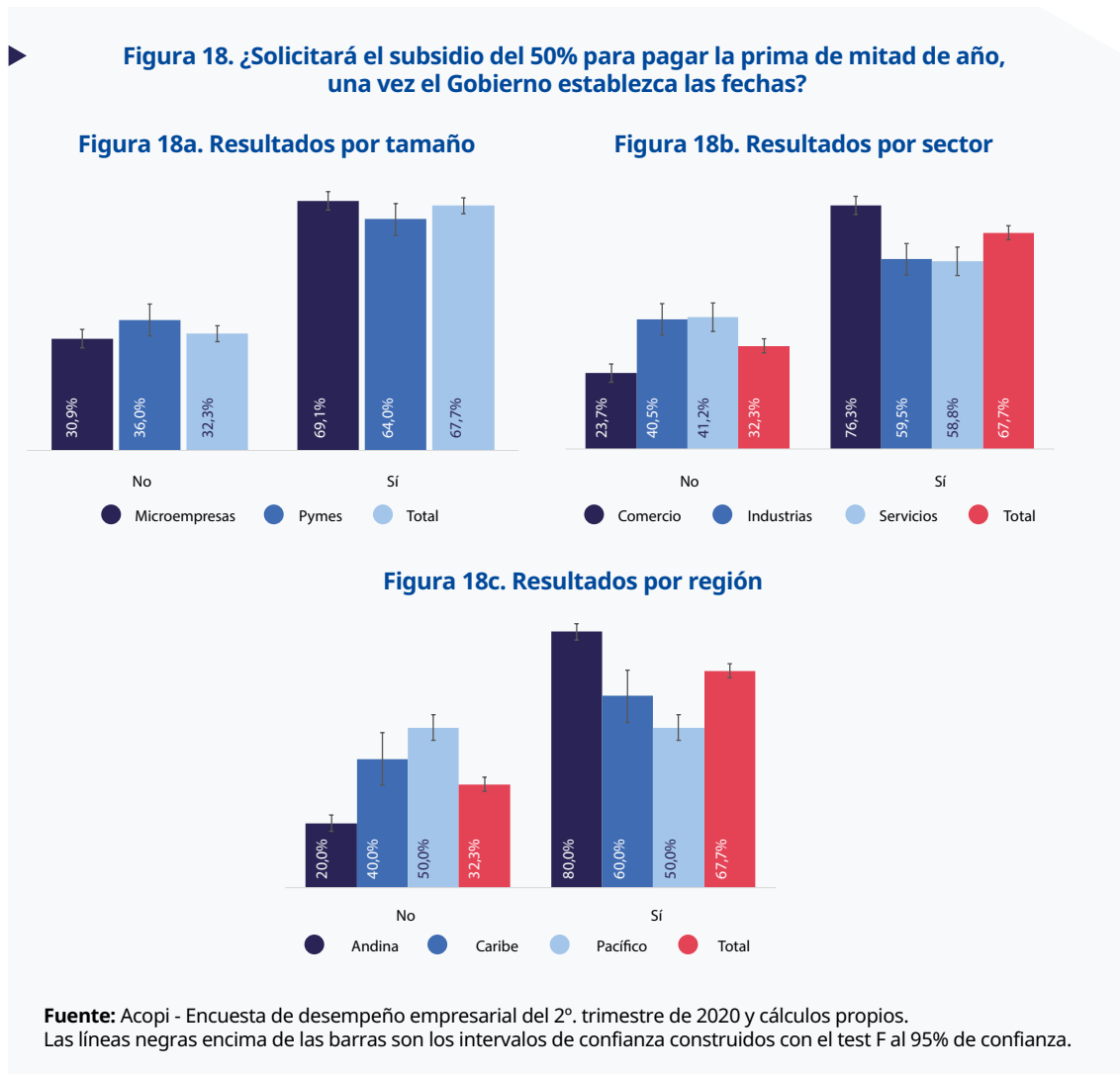
Fuente: Acopi - Encuesta de desempeño empresarial del 2º. trimestre de 2020 y cálculos propios.
Las líneas negras encima de las barras son los intervalos de confianza construidos con el test F al 95% de confianza.

este programa, a lo que el 62,3% contestó afirmativamente. Este resultado parece indicar que la información del programa ha llegado a las empresas y que estas han mostrado interés por acceder a él.

Al grupo de empresas que solicitó el subsidio de nómina durante el mes de junio se le preguntó si este había sido aprobado. En total, el 50,4% de las empresas afirmó haber recibido el subsidio de nómina, el 14,3% dijo no haberlo recibido y el restante 35,3% manifestó que aún no le habían respondido. Los resultados de esta pregunta,

diferenciados por grupos, son significativos en todos los casos, por lo que se podría afirmar que hay independencia entre los grupos y, por lo tanto, se infiere que la aprobación del subsidio de nómina tiene un grado de asociación con las características grupales de las empresas.

Los intervalos de confianza de las respuestas afirmativas en la distribución por tamaño advierten de una diferencia estadísticamente significativa entre la respuesta de las pymes (64,5%) y las microempresas (50,4%), por lo que se concluye que un mayor tamaño de la empresa



se asocia con una mayor facilidad para obtener estos subsidios. Las industrias tienen una mayor proporción de empresas que recibieron subsidios de nómina (64%), frente a los sectores de servicios (50%) y el comercio (45,6%); los intervalos confirman que la diferencia es estadísticamente significativa entre las industrias y los demás, pero no es significativa entre servicios y comercio. En las regiones se presenta una diferencia significativa entre la Andina (45,7%) y las demás, siendo esta en la que se presentó un menor porcentaje de empresas que recibieron el subsidio. En el Caribe, el porcentaje alcanzó el 66,7% y en el Pacífico el 58,6%, pero los intervalos indican que la diferencia entre estas últimas no es significativa.

En el segmento de empleo también preguntaron por la aplicación al subsidio del 50% de la nómina, a lo que el 67,7% de la muestra afirmó haber aplicado. En este caso parece haber un mayor conocimiento e interés por el subsidio. Aunque la prueba F cumple con el nivel de confianza del 95%, los intervalos construidos a partir de sus resultados indican que no existe diferencia significativa entre las respuestas de las microempresas y las pymes. En sectores, la industria y los servicios también presentan resultados similares, pero en comercio las diferencias son significativas. En comercio, el porcentaje de empresas que solicitaría el subsidio sería del 76,3%, que se compara con el resultado total de la muestra (67,7%). En la región Andina,

Figura 19. ¿Ha considerado implementar el uso de herramientas tecnológicas para reforzar las actividades de la empresa en el proceso de reactivación económica?

Figura 19a. Resultados por tamaño

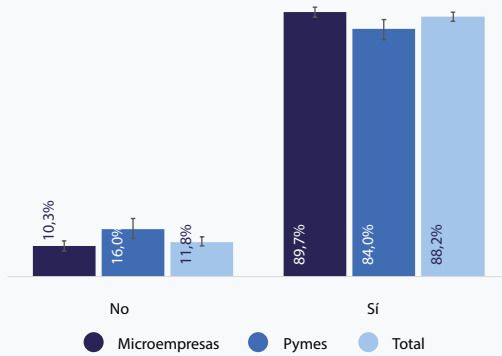


Figura 19b. Resultados por sector

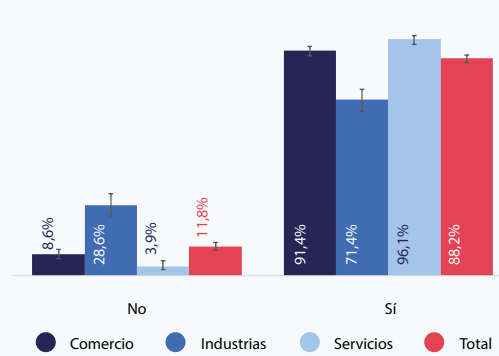
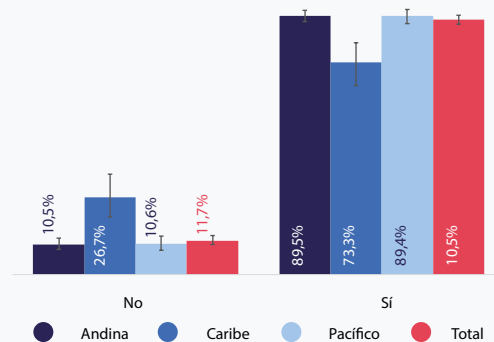


Figura 19c. Resultados por región



Fuente: Acopi - Encuesta de desempeño empresarial del 2º trimestre de 2020 y cálculos propios. Las líneas negras encima de las barras son los intervalos de confianza construidos con el test F al 95% de confianza.

el porcentaje de empresas que solicitaría el subsidio es de 80,0% y es estadísticamente más alto que en las demás, mientras en el Caribe (60,0%) y en el Pacífico (50,0%) no se puede afirmar que existan diferencias, debido al cruce de los intervalos.

4.1.6 Gestión empresarial

La adaptación a la nueva realidad de los negocios y la mejora en la percepción de la tecnología, al haber jugado un papel fundamental en la mitigación de los efectos negativos de la crisis, es un elemento que cada vez está más presente en las decisiones de inversión de las empresas.

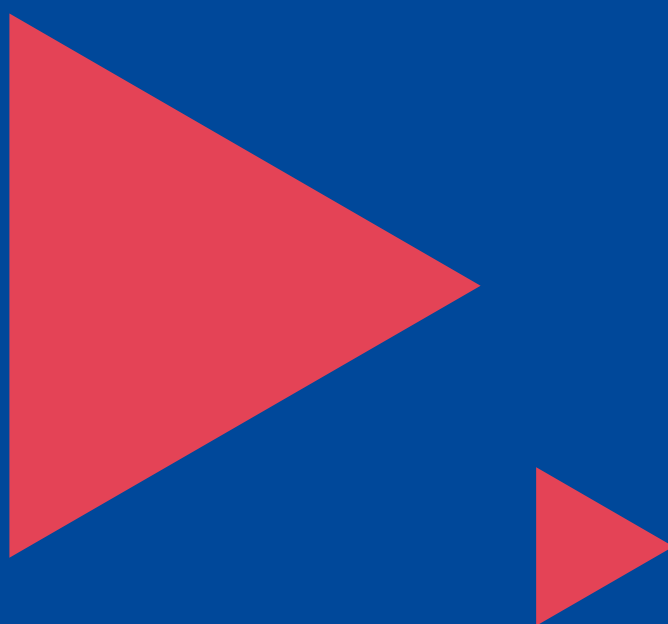
En la encuesta se preguntó a las empresas si habían considerado implementar herramientas tecnológicas en sus procesos. El 88,2% de las empresas manifestó que sí han considerado su implementación, siendo este porcentaje levemente más alto en microempresas (89,7%) que en pymes (84,0%), pero estadísticamente significativo. Los servicios fueron el sector que respondió afirmativamente en mayor proporción con el 96,1%, el comercio alcanzó el 91,4% y la industria el 71,4%. El 73,3% de las empresas de la región Caribe respondió afirmativamente a la pregunta, proporción que es inferior a las demás, entre las que no existe diferencia estadísticamente significativa.

En junio, ocho de cada diez micro, pequeñas y medianas empresas tuvieron una disminución de más de 25% en sus ventas respecto a junio del año anterior, y cuatro de cada diez Mipymes tuvieron que cancelar contratos como consecuencia de la crisis causada por la COVID-19. En pymes, siete de cada diez empresas presentaron esa disminución y una de cada diez empresas tuvo que cancelar contratos. Cinco de cada diez empresas de servicios tuvieron

caídas superiores al 50% en ventas, pero en los sectores comerciales fue donde se produjo una mayor proporción de cancelaciones de contratos con el 57%. Territorialmente, los indicadores de ventas están levemente inclinados en favor de la región Pacífico, pero en empleo el mayor deterioro se presentó en la región Andina, donde seis de cada diez empresas tuvieron que reducir su personal.

▶ 5

Medidas y programas adoptados por Colombia



Las consecuencias que se advertían en Asia y Europa en los primeros dos meses del año por causa del virus presionaron a las autoridades responsables de la política pública a tomar decisiones de forma acelerada para evitar una crisis de salud. Estas decisiones le han dado tiempo a los gobiernos para obtener más información y preparar mejor los sistemas de salud para enfrentarlo, pero han producido efectos adversos sobre las economías.

En particular, Colombia comienza a implementar las medidas de salud más estrictas desde la confirmación del primer caso de COVID-19 en el país, el 6 de marzo de 2020. El 10 de marzo, el Gobierno estableció el aislamiento preventivo de 14 días para los viajeros de países con mayor cantidad de contagios (Resolución 380 del 10 de marzo de 2020) y su posterior extensión a los de todos los países. El 12 de marzo se declara la emergencia sanitaria y se suspenden las actividades grupales (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020); posteriormente se firma el aislamiento preventivo obligatorio establecido por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, desde las cero horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas del 13 de abril de 2020, extendido en varias ocasiones. El 25 de marzo también marca el cierre de gran parte del aparato productivo del país, exceptuando las actividades económicas esenciales como la producción y comercialización de alimentos, la prestación de servicios de salud y los servicios de transporte público, con limitaciones.

A partir de abril comienza un proceso de apertura gradual de sectores económicos que determinan la dinámica productiva del país. El 27 de abril se hace la apertura del sector construcción y de algunas divisiones de la industria manufacturera (Decreto 593 del 24 de abril de 2020). El 11 de mayo se abre el comercio al por mayor, unos pocos segmentos del comercio al por menor y se extienden las divisiones industriales (Decreto 636 del 6 de mayo de 2020). El 1 de junio se permiten el comercio al por menor y las actividades

profesionales, técnicas y de servicios en general (Decreto 749 del 28 de mayo de 2020). El 1 de julio se abren restaurantes y centros religiosos con limitación de aforos (Decreto 878 del 25 de junio de 2020). El 1 de septiembre comienza la fase de “aislamiento selectivo” con la apertura de más del 95% de la economía, funcionando con gradualidad, con aforos establecidos para algunas actividades¹⁰ y bajo los protocolos de bioseguridad ordenados por el Ministerio de Salud (Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020).

En esta sección se revisan las principales medidas que ha adoptado el país, especialmente las tomadas por el Gobierno que han tenido consecuencias sobre la actividad productiva o que tienen la intención de apoyar directamente a los negocios. La fuente principal de esta información es el “Sistema de búsqueda: medidas COVID”, producido por la ANDI y Cesla (2020). El contenido se encuentra dividido en los cuatro pilares del marco de política definido por la OIT (2020c) (para tener una descripción detallada de cada programa, vea el Anexo 2).

5.1 Pilar 1: estimular la economía y el empleo

Entre las principales medidas que se han adoptado en el pilar de estímulo a la economía y el empleo se encuentran las decisiones de política monetaria del Banco de la República con mecanismos de cobertura cambiaria, ampliación de cupos de subastas de liquidez, compra de títulos de deuda pública y reducción de las tasas de interés de política monetaria, entre otras. Como medidas de apoyo financiero se creó la línea de crédito con garantía para Mipymes, con un respaldo del 90% de los créditos y un periodo de gracia de seis meses, además de las líneas de crédito de Findeter y Bancoldex con tasas compensadas. También se destaca en este conjunto el proyecto de ley de *Habeas data*, que busca ampliar de manera indefinida los tiempos que se aloja la información de carácter positivo y

¹⁰ En general, se establece que ninguna actividad puede tener un aforo de más de 50 personas, independiente del espacio que tenga disponible; las restricciones se establecen de acuerdo con el tipo de actividad y son las administraciones municipales quienes tienen la potestad de determinar el porcentaje de aforo de cada actividad. En el caso de los restaurantes se establece una separación de dos metros de distancia entre mesas y aforos determinados por administraciones locales. En el caso del transporte público, el aforo pasa de 35% a 50% como medida general. Los sectores que generen aglomeración de personas, como las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios continúan teniendo restricciones en su operación.

reducir los tiempos que se guarda la información de carácter negativo, entre otros aspectos. Desde las instituciones financieras se anunció en marzo el congelamiento de pagos de las deudas de los clientes con créditos hipotecarios, de consumo, libranzas y empresariales con plazos hasta de seis meses.

Respecto a los impuestos se destacan la extensión del plazo para declarar renta, con el objetivo de aliviar el flujo de caja de los contribuyentes, también se creó un procedimiento abreviado

para devoluciones y compensaciones de saldos a favor en renta e IVA, y se instauró la exención especial de IVA, originalmente establecida por tres días. En impuestos territoriales se autorizó temporalmente a gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos, y en sectoriales se creó el paquete de medidas tributarias para las actividades culturales y creativas, y se estableció la reducción temporal del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas.

► **Tabla 4. Medidas del pilar 1: estimular la economía y el empleo**

Pilar	Temática	Políticas y programas
Pilar 1. Estimular la economía y el empleo	Apoyo financiero	Política monetaria y obtención de recursos • Política monetaria expansiva • Los establecimientos de crédito deberán realizar inversión obligatoria en títulos de deuda pública • Impuesto solidario por la COVID-19 para servidores públicos y pensionados Líneas de crédito • Línea de crédito con garantía para Mipymes • Líneas de crédito de Findeter y Bancoldex • Proyecto de Ley de Habeas data
	Gestión de la deuda	Aplazamiento de deudas • Congelamiento de créditos y líneas especiales
	Impuestos y subsidios	Extensión de plazos • Extensión de plazo para declarar renta y modificación de la forma de pago para grandes contribuyentes y personas jurídicas Medidas administrativas • Extienden plazos para presentar información exógena nacional del año 2019 • Procedimiento abreviado para devoluciones y compensaciones de saldos a favor de renta e IVA • Devoluciones automáticas de saldos a favor de renta e IVA • Visitas virtuales de la DIAN • Modificación de los plazos para la presentación de los estados financieros a la Superintendencia de Sociedades Reducción de impuestos • Exención especial de IVA por tres días en el año 2020 • Exclusión temporal de IVA sobre el arrendamiento de locales comerciales Impuestos territoriales • Autorización temporal para gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos • Facilidades de pago de las obligaciones tributarias de orden territorial

Pilar	Temática	Políticas y programas
		Impuestos sectoriales • Plazos adicionales para el pago del impuesto sobre la renta para el sector hotelero, compañías aéreas y de actividades culturales • Aplazamiento de pago de IVA para algunos sectores • Exclusión transitoria de IVA para servicios de hotelería y turismo en todo el territorio nacional • Sobretasa al sector eléctrico para prestadores de servicios turísticos • Paquete de medidas tributarias para las actividades culturales y creativas • Reducción temporal del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas • Exención transitoria de IVA en la importación de vehículos automotores de servicio público o de vehículos automotores de servicio público o particular de transporte de carga • Reducción del anticipo de renta del año gravable 2020 para algunos sectores de la economía • Medidas para entidades sin ánimo de lucro y donaciones • Renta exenta para el desarrollo del campo colombiano

Fuente: elaboración propia con base en información de ANDI y Cesla (2020).

5.2 Pilar 2: apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos

En el pilar de apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos se crearon el Programa de apoyo al empleo formal (PAEF) y el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios (PAP). El primero es un aporte monetario mensual dirigido al pago del salario de los trabajadores por cuatro meses por hasta el 40% del valor del salario mínimo y el segundo es un aporte para subsidiar el primer pago de la prima de servicios por un valor de 220 000 pesos. También se sancionaron leyes que buscan incentivar la contratación de poblaciones con altas tasas de desempleo, como los adultos mayores y los jóvenes, a través de la deducción especial en renta de los salarios y prestaciones del primer grupo, y la creación de un expediente laboral digital y la destinación de recursos específica para el segundo grupo. En relación con la protección de los ingresos de las personas se crearon el Programa de Auxilio Económico para la Población Cesante

y el Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual, ambos con pagos de 160 000 pesos por tres meses, sujeto al cumplimiento de unas características.

En relación con los arriendos se suspendió la orden o ejecución de cualquier acción de desalojo y se señaló que las partes deberán llegar a un acuerdo directo sobre las condiciones especiales para el pago de los cánones correspondientes al periodo comprendido entre la vigencia del Decreto y el 30 de junio de 2020. Y en relación con la conectividad se estableció que los servicios de telecomunicaciones son servicios públicos esenciales y por lo tanto no se suspenden durante el estado de emergencia. El proyecto de ley de pago a plazos justo también se encuentra en este grupo; en este se establece la obligación general de efectuar el pago de las obligaciones contractuales en un término que se pactará para el primer año de entrada en vigencia de la ley de máximo 60 días calendario y a partir del segundo año de máximo 45 días.

► **Tabla 5. Medidas del pilar 2: apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos**

Pilar	Temática	Políticas y programas
Pilar 2. Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos	Protección del empleo y los ingresos	Mantenimiento del empleo - Programa de apoyo al empleo formal (PAEF) - Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios (PAP) - Medidas para incentivar la contratación de adultos mayores - Medidas para incentivar la contratación de jóvenes Protección de los ingresos - Programa de auxilio económico para la población cesante - Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual
	Medidas comerciales	Alivio al pago de arriendos y servicios - Medidas transitorias en contratos de arrendamientos de inmuebles con destinación habitacional y comercial, y en el régimen de propiedad horizontal Medidas comerciales - Modificación de los plazos para la presentación de los estados financieros a la Superintendencia de Sociedades - Modificación del plazo para la renovación de la matrícula mercantil, el Runeol y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social (RUES) - Pago en plazos justos en el ámbito mercantil
	Acelerar la transformación digital e innovación	Conectividad - Medidas para garantizar la no suspensión de los servicios de las TIC - Medidas para garantizar el acceso a servicios de conectividad

Fuente: elaboración propia con base en información de ANDI y Cesla (2020).

5.3 Pilar 3: proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

En el tercer pilar, de protección a los trabajadores en el lugar de trabajo, podría ubicarse la declaratoria de estado de Emergencia económica, social y ecológica, en la medida en que su principal intención es construir un marco cuyo objetivo es proteger la salud. Allí se establecieron los recursos adicionales para el sistema de salud, los giros adicionales para el programa de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y

Colombia Mayor, y se estableció la gratuidad en los servicios de agua para aquellas personas que les habían cortado el servicio, entre otros. En seguridad social y demás prestaciones sociales se decidió el pago parcial de aportes a pensiones, que consistía en que la cotización al Sistema General de Pensiones podía hacerse por el 3% en los meses de abril y mayo, de manera opcional. También se permitió a los trabajadores retirar de su cuenta de cesantías el monto que les permita compensar la disminución de los ingresos mensuales, previa certificación entregada por el empleador.

► **Tabla 6. Medidas del pilar 3: proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo**

Pilar	Temática	Políticas y programas
Pilar 3. Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo	Protección de la salud y la seguridad social	Salud • Declaratoria de Emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional • Capacitación, prevención y elementos de protección al personal de servicios de domicilios por COVID-19 • Elementos de protección personal • Protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de COVID-19 • Exención transitoria de IVA para productos de uso médico y de limpieza del hogar • Exención transitoria de IVA para productos de uso médico y de limpieza del hogar • Exención transitoria de IVA para materias primas químicas de medicamentos • Reducción del arancel de aduanas de ciertos productos relacionados con la salud Seguridad social y demás prestaciones sociales • Retiro de cesantías • Recursos del Sistema de Riesgos Laborales para enfrentar la COVID-19 • Intereses moratorios por cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral • Pago parcial de aportes a pensiones

Fuente: elaboración propia con base en información de ANDI y Cesla (2020).

5.4 Pilar 4: recurrir al diálogo social para encontrar soluciones

Respecto al pilar de diálogo social para encontrar soluciones se encuentran los lineamientos impartidos por el Ministerio de Trabajo respecto a las licencias no remuneradas, los permisos remunerados y salario sin prestación del servicio, el teletrabajo y trabajo en casa, la jornada laboral flexible, las vacaciones, la jornada de trabajo y el salario, los acuerdos para el pago de prima y la concertación de beneficios

convencionales. Se destaca dentro de estas medidas la posibilidad de conceder vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas con al menos un día de anticipación, hasta que permanezca la Emergencia económica, social y ecológica; la posibilidad de acordar entre el trabajador y empleador la modificación de las condiciones iniciales del contrato como la jornada laboral, las funciones asignadas o el salario; y poder revisar la convención o pacto colectivo vigente entre empresas y organizaciones sindicales (o trabajadores no sindicalizados), garantizando el libre consentimiento y voluntad de las partes.

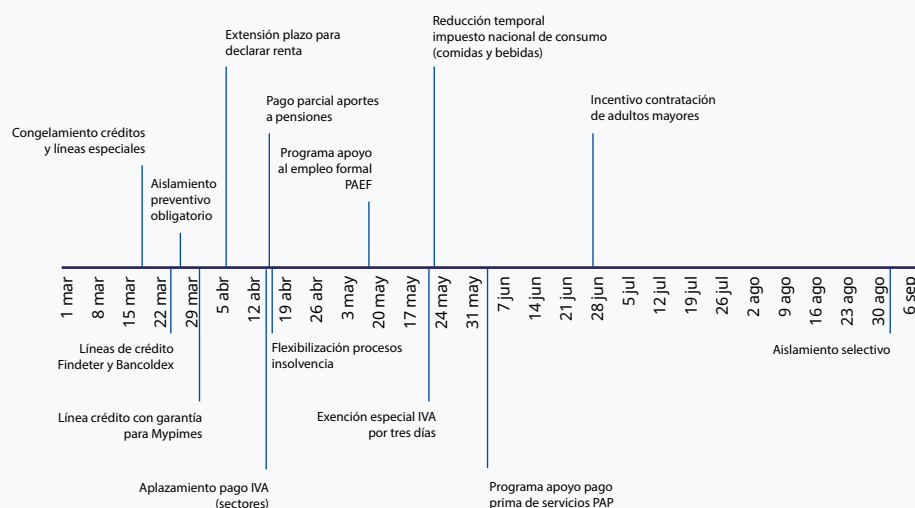
► **Tabla 7. Medidas del pilar 4: recurrir al diálogo social para encontrar soluciones**

Pilar	Temática	Políticas y programas
Pilar 4. Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones	Fortalecimiento institucional y del diálogo social	Vigilancia y control • Fiscalización laboral rigurosa a decisiones laborales de las empresas • Poder preferente Relaciones entre trabajadores y empleadores • Lineamientos de licencias no remuneradas • Lineamientos de permisos remunerados y salario sin prestación del servicio • Lineamientos de teletrabajo • Lineamientos de jornada laboral flexible • Lineamientos de vacaciones anuales, anticipadas y colectivas • Medidas respecto a las vacaciones • Medidas respecto a la jornada de trabajo y el salario • Lineamientos de trabajo en casa • Acuerdos para el pago de la prima • Concertación de beneficios convencionales

Fuente: elaboración propia con base en información de ANDI y Cesla (2020).

En la siguiente Figura se construye una línea de tiempo con el resumen de las principales

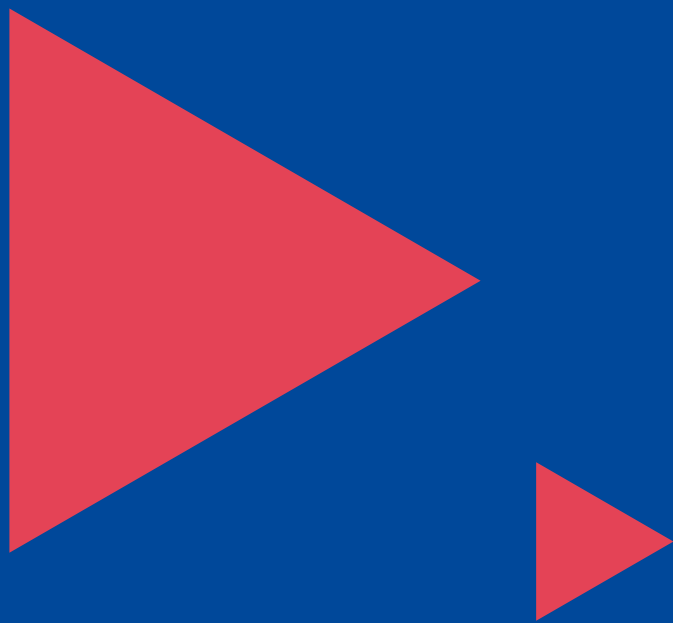
medidas y programas implementados por el Gobierno entre marzo y julio del presente año:

► **Figura 20. Línea de tiempo de las principales medidas y programas adoptados en Colombia**

Fuente: elaboración propia.

▶ 6

Conclusiones



Los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 han sido devastadores para las Mipymes, con resultados que varían en intensidad dependiendo del país y la fase en la que se encuentren las medidas de confinamiento y distanciamiento social. En la Zona euro se calculó en marzo una contracción de -2,0% en las ventas de las pequeñas y medianas empresas, con un descenso de -19% en Italia y -5% en España, y un crecimiento de 3% en Alemania y 1% en Francia; en el mes de abril, el 80% de las pequeñas y medianas empresas de Estados Unidos señalaron una reducción en las ventas de sus productos y servicios, mientras que en junio el porcentaje de empresas que advertía de la reducción se ubicaba en 49%; en Colombia, las Mipymes que señalaron una reducción de más del 50% de sus ingresos fueron: 78% en abril, 58% en mayo, 48% en junio, 63% en julio y 62% en agosto.

El deterioro económico de las empresas se ha traducido en la imposibilidad de operar con la nómina completa, bien sea porque adopten medidas como la suspensión de contratos o, en muchos casos, tener que rescindir el contrato a sus colaboradores. Acopi calcula que en abril, el 34% de las empresas tuvo que reducir su planta de trabajadores, en mayo lo hizo también el 34%, en junio el 30%, en julio el 38% y en agosto el 22%. Estos resultados se encuentran en línea con los indicadores del mercado laboral del país. Este es un tema que debería ser prioritario, como lo sugieren las experiencias de pasadas crisis, porque la recuperación de los mercados de trabajo es generalmente lenta.

Los resultados del ejercicio estadístico apuntan a efectos diferenciados en función del tamaño, el sector y la ubicación, pero el análisis es limitado por la imposibilidad de desagregar la información por divisiones del CIIU o ciudades. Las microempresas han tenido una mayor disminución en sus ingresos que las pymes, los sectores de servicios tuvieron una mayor caída en ingresos frente a los demás y las empresas de la región Andina presentaron mayores reducciones en ingresos que las de la región Pacífico.

En junio, el 13,2% de las microempresas señaló una disminución en ingresos entre 0% y 25%, y el 44,1% presentó una disminución entre 26% y 50%, mientras que el 30% de las pymes reportó una disminución entre 0% y 25%, y un 30% mostró una disminución entre 26% y 50%.

El 52,9% de las empresas de sectores de servicios reportó una disminución de sus ingresos de más del 50%, cifra que se compara con el total de la muestra, que fue de 41,9%. Advirtiendo que no existen diferencias en los porcentajes de respuesta de la opción de más del 50%, la región Andina presentó una caída en ingresos entre 26% y 50% en el 46,7% de los casos, frente a la región Pacífico que lo hizo en el 36,4%.

Las microempresas son más propensas a reducir su personal que las pymes, una mayor proporción de negocios de los sectores comerciales tuvo que reducir su personal, frente a la proporción de los servicios y las industrias, y las compañías de la región Andina tuvieron un desempeño más negativo en los indicadores de empleo que las empresas de las demás regiones. En junio, el 50% de las microempresas debió reducir su personal frente al 12% de las pymes. El 57,0% de las empresas de los sectores de comercio redujo su personal, cifra que se compara con el 33% en el caso de los servicios y el 11% en las industrias. El 61% de las empresas de la región Andina tuvo que terminar los contratos de su personal, en tanto que las demás regiones presentaron cifras cercanas al 13%.

En relación con la adopción de políticas para la mitigación de la crisis y la reactivación, la evidencia empírica sugiere que los diseños de los instrumentos y las características particulares de los países son elementos determinantes en su implementación. Respecto a las políticas de apoyo financiero, los créditos con garantías respaldadas por el Gobierno han probado ser mecanismos eficientes en las crisis, pero en países con altas tasas de informalidad se debe contemplar articularlos con programas de financiamiento no bancario, que permitan ampliar su cobertura.

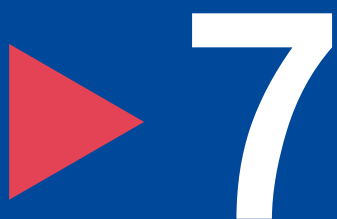
En relación con la protección al empleo se advierte de la inconveniencia de diferir o reducir las contribuciones de seguridad social para atender un problema de corto plazo, que de acuerdo con el trabajo realizado por Feher y Bidegain (2020) para el Fondo Monetario Internacional, se debe abordar desde la creación o fortalecimiento de los programas de seguro al desempleo, para mitigar los efectos de la crisis en la fase de contención, y en la fase de reactivación con la utilización de subsidios a la contratación, antes que subsidios al pago de la nómina, en ambos casos

dirigidos a los sectores más vulnerables y con un fuerte componente de vigilancia y control.

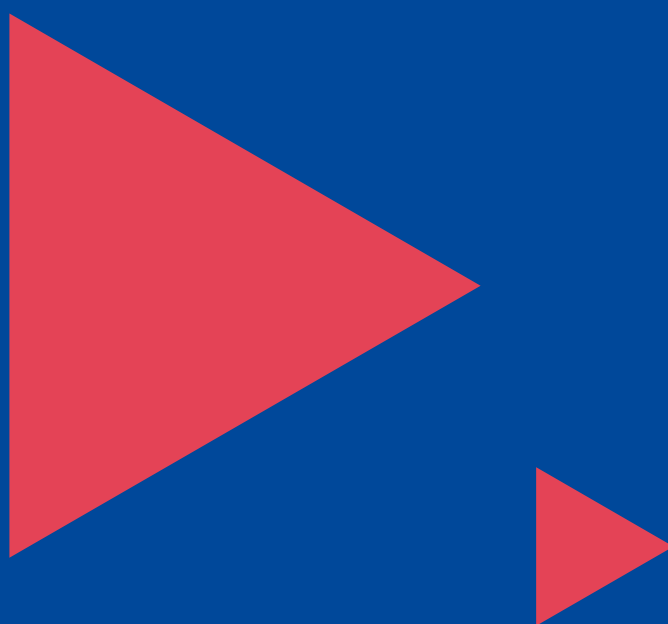
Los subsidios al trabajo por jornada reducida (*short-time work*) son programas que han sido efectivos para reducir el desempleo cíclico en diferentes países del mundo, por lo que desde la crisis financiera han ganado popularidad, sin embargo, requieren configuraciones laborales específicas que podrían limitar su implementación y efectividad. En materia de impuestos, la evidencia se inclina por la adopción en el corto plazo del diferimiento del pago y los incentivos tributarios a la inversión, sustentada en el costo fiscal en el que se incurre al compararlo con la alternativa de reducción de impuestos. Respecto al aplazamiento del pago de arriendos y servicios se advierte del cuidado

que deben tener los gobiernos al tomar medidas que puedan tener efectos negativos en las contrapartes, por lo que se priorizan en este caso las medidas tendientes a las negociaciones entre las partes.

La tecnología juega un papel fundamental en esta crisis, en la medida en que se entiende como la principal herramienta gerencial para combatirla y, en este sentido, la evidencia apunta hacia la implementación de políticas de capacitación en el proceso de digitalización y a programas de acceso gratuito a las plataformas de comercio electrónico, herramientas para el teletrabajo, tecnología aplicadas a los esquemas de seguridad y salud en el trabajo, y demás herramientas de las TIC.



Recomendaciones



El presente trabajo fue creado con el objetivo principal de determinar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 sobre las Mipymes en Colombia. En él se realiza una revisión de los referentes teóricos y empíricos, se formaliza un ejercicio estadístico con resultados coherentes con la evidencia empírica y se hace una revisión de políticas que han sido ampliamente aplicadas y evaluadas a nivel mundial. La investigación es relevante en la medida que extiende las posibilidades de análisis de los datos, en un tema que cuenta con poca información y profundiza sobre un conjunto de políticas que podrían ser aplicables en el contexto actual.

Las propuestas para nuevos estudios deben girar en torno a dos problemáticas: las limitaciones que impone la falta de información y la escasez de estudios que abordan esta temática en el país. Respecto a las limitaciones de la información, se propone un trabajo conjunto con el DANE para obtener resultados de las micro, pequeñas y medianas empresas en encuestas que ya estén realizando, como la de pulso empresarial. En relación con la segunda problemática se expone la necesidad de seguir avanzando en la comprensión del tema a través de nuevos estudios que aprovechen otras fuentes de datos, como las que brindan las Cámaras de Comercio, de tal forma que se puedan tener resultados al interior de los sectores y las regiones. En ambas propuestas el factor central es el trabajo en la articulación institucional.

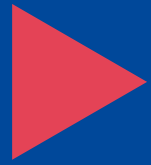
A continuación, algunas de las recomendaciones inspiradas en los resultados del estudio:

- La crisis ha tenido un fuerte impacto sobre la economía del país, en especial sobre las micro, pequeñas y medianas empresas. Los resultados mensuales de los indicadores muestran que las aperturas de sectores han determinado la dinámica económica, tanto en los indicadores macroeconómicos, como en los de desempeño de las Mipymes. En un escenario donde aparentemente se ha superado la fase más crítica del virus, se debe avanzar de manera acelerada en la apertura de todos los sectores de la economía, con los protocolos necesarios. Establecer las condiciones para que la iniciativa privada pueda operar con la menor cantidad de restricciones posible es una medida que se debería priorizar.
- En el segmento de Mipymes, las compañías de los sectores de servicios son las que presentan una mayor caída de sus ingresos, pero el comercio es el que registra un mayor deterioro en los indicadores de empleo. Entre los sectores de servicios se encuentran el turismo, los servicios de alojamiento, el transporte, las actividades culturales y de deporte, que han sido las más afectadas por la crisis y tienen una gran capacidad de generación de empleo. Los planes que choque orientados a sectores podrían tener una mejor relación costo/eficiencia en estos segmentos mencionados.
- Las empresas exportadoras son unidades productivas con capacidad de competir en la exigencia de los mercados internacionales, pero sufren las consecuencias de un choque externo. Se podría avanzar en la aplicación de subsidios directos a este tipo de negocios, entendiendo que sus problemas no obedecen a condiciones del mercado y en una vuelta eventual a la normalidad serían muy útiles para el país.
- El programa de préstamos garantizados que formalizó el Gobierno nacional se encuentra alineado con las políticas de créditos con garantías que han implementado las economías desarrolladas en tiempos de crisis, sin embargo, aunque estas medidas han probado ser exitosas, la realidad de una economía colombiana con altas tasas de informalidad y con una estructura productiva compuesta mayoritariamente por microempresas restringe las posibilidades de acceso de las Mipymes a estos programas. La evidencia internacional sugiere avanzar en la incorporación de préstamos garantizados a través de instrumentos como las *fintech* o *crowdfunding*, para ampliar el acceso a los programas y reducir su costo, además, se debe habilitar la posibilidad de la reestructuración de deudas con base en este programa.
- A nivel mundial, el aplazamiento de pagos de las deudas con el sector financiero ha sido un ejercicio que ha encontrado su origen en las instituciones financieras, lo cual reduce el riesgo moral y hace más eficiente la asignación de los alivios, sin embargo, la lenta reactivación económica y las restricciones a la operación en sectores con actividades ligadas a la interacción

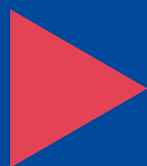
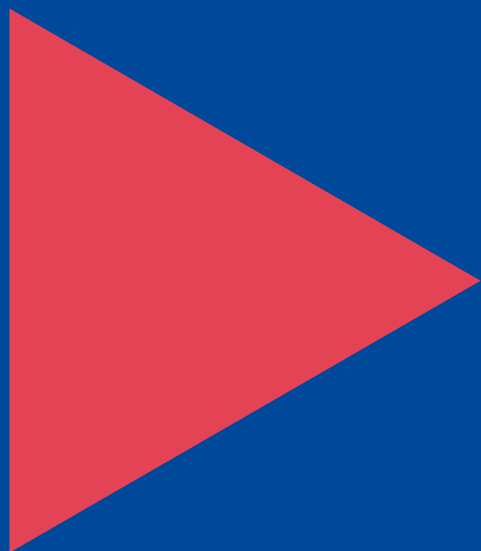
social no han permitido que las empresas operen en niveles que les permitan cubrir esas obligaciones. Aunque la posibilidad de diferir pagos puede ser acordada entre las partes, se debe avanzar hacia una reestructuración de créditos que se ajusten al contexto.

- El aplazamiento de impuestos es una medida cuya aplicación es generalizada en el mundo y la discusión se centra en el tiempo que deben ser diferidos. Este tiempo se debe ajustar a la realidad empresarial y a la imposibilidad de operar en condiciones normales. En relación con la reducción de impuestos o incentivos a la inversión, más que una política temporal, la evidencia sugiere una política estructural que avance hacia un sistema tributario más simple y competitivo.
- Los seguros de desempleo son medidas más efectivas durante el transcurso de las crisis que posterior a estas, demostrando ser herramientas especialmente útiles para contrarrestar los ciclos. En esta dirección, se sugiere que en Colombia se creen esquemas de aseguramiento para el desempleo, que en momentos de crisis se plantee su extensión y no la creación de nuevas medidas. Estos seguros deben tener una estrategia clara de salida, con programas de formación para el trabajo, y deben combinar altos beneficios con periodos cortos de duración, como lo sugiere la evidencia empírica.

- Una política que ha probado ser efectiva en la relación costo/beneficio son los subsidios a la contratación. La dirección de estos programas hacia sectores o grupos vulnerables, con un adecuado monitoreo y por un breve periodo de tiempo, ha demostrado ser un determinante del crecimiento del empleo. En este caso, los sectores llamados a recibir el programa son los más golpeados por la crisis.
- La transformación digital pasó de ser una estrategia de modernización a una primera necesidad de las empresas. Las empresas han tenido que emprender el camino de la modernización y ahora lo más importante es ser eficientes en ese proceso. Medidas como la gratuidad en plataformas de comercio electrónico, incorporación de las TIC a procesos productivos y las relaciones con los trabajadores (Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo) son necesarias, pero la prioridad en las Mipymes es ofrecer mentorías que le permitan a las empresas comprender qué deben hacer para emprender ese camino.
- Se percibe a nivel general una dificultad en el entendimiento y aplicación a las medidas generadas por el Gobierno, por lo que se sugiere la creación de espacios que aclaren las posibilidades y procedimientos para aplicar a estos programas.



Referencias bibliográficas



Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi) y Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF).

Costos no salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012. Observatorio de la pyme, Acopi. 34. 2015.

Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi).

Mipymes representan 96% del tejido empresarial y aportan 40% al PIB. 2019. Artículo del diario La República. <https://www.larepublica.co/economia/Mipymes-representan-96-del-tejido-empresarial-y-aportan-40-al-pib-2903247> (Acceso: 31 de agosto de 2019).

Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi).

Cuestionario empresarial en el marco del COVID-19. (abril 2020a).

Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi).

Sondeo Coyuntura COVID-19. Encuesta de desempeño empresarial del primer trimestre de 2020. (abril 2020c). <https://www.acopi.org.co/encuesta-de-desempeno-empresarial/>

Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi).

Sondeo de seguimiento Coyuntura COVID-19. (mayo 2020d).

Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi).

Sondeo de seguimiento Coyuntura COVID-19. (junio 2020e).

Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi).

Sondeo de seguimiento Coyuntura COVID-19. Encuesta de desempeño empresarial del segundo trimestre de 2020. (julio 2020f).

Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi) y Fundación para el Análisis Estratégico y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (Faedpyme).

La reactivación y fortalecimiento de las Mipymes en

Colombia en el marco del COVID-19.

(julio 2020g). <https://www.acopi.org.co/wp-content/uploads/2020/08/REFLEXIONES-Y-PROPUESTAS-PARA-LA-REACTIVACION-DEL-FORTALECIMIENTO-DE-LAS-MIPYMES-EN-COLOMBIA-EN-EL-MARCO-DEL-COVID-19.pdf>

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y Centro de Estudios Sociales y Laborales-ANDI (Cesla).

<http://www.andi.com.co/Home/Pagina/20-cesla-centro-de-estudios-sociales-y-labora>

Awad R., C. Ferreira, E. Geston y L.

Riedweg. "Banking Sector Regulatory and Supervisory Response to Deal with Coronavirus Impact (with Q and A)". *Special Series on COVID-19 International Monetary Fund*. 1-18. 2020. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/COVID19-special-notes/enspecial-series-on-COVID19banking-sector-regulatory-and-supervisory-response-to-deal-with-coronavir.ashx?la=en>

Banco Central Europeo. *Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area.*

Octubre 2019 a marzo de 2020. (8 mayo 2020). https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/index.en.html

Banco de la República de Colombia.

Estadísticas. 2020. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm>

Banco de la República de Colombia.

Deuda Externa de Colombia. Subgerencia de política monetaria e información económica sección sector externo. (septiembre 2020a). 7. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/bdeudax_m.pdf

Banco de la República Colombia.

Proyecciones macroeconómicas de analistas locales y extranjeros. (abril 2020b). <https://www.banrep.gov.co/es/proyecciones-macroeconomicas-analistas-locales-y-extranjeros>

Banco Mundial. *Scaling-Up SME Access to Financial Services in the Developing*

World. (octubre 2010). 44-45. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/669161468140035907/pdf/948300WP0Box385443B00PUBLIC00ScalingUp.pdf>

Banco Mundial. "Assessing the impact and policy responses in support of private-sector firms in the context of the COVID-19 pandemic". *Equitable Growth, Finance and Institutions, COVID-19 Notes, Finance Series*. (25 marzo 2020a). 2-6. <http://pubdocs.worldbank.org/en/879461586478617078/COVID-19-Outbreak-Support-to-Firms.pdf>

Banco Mundial. *Map of SME-Support Measures in Response to COVID-19*. 2020b.

Bartik A., M. Bertarnd, Z. Cullen, E. Glaeser, M. Luca y C. Stanton. *How are small businesses adjusting to COVID-19? Early evidence from a survey*. 2020.

Boeri T. y H. Bruecker. "Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from The Great Recession". *Economic Policy* 26 (68). 2011. 697-765.

Brault J. y S. Signore. "Credit Guarantees in the COVID-19 crisis - Relevance and Economic Impact". *SUERF Policy Note Issue No 176*. (junio 2020). <https://www.suerf.org/policynotes/14869/credit-guarantees-in-the-COVID-19-crisis-relevance-and-economic-impact>

Cámara de Comercio de Bogotá. *El papel de las Mipymes en la gestión de la crisis y la reactivación productiva*. (junio 2020).

Cahuc P., S. Carcillo y T. Barbanchon. "The effectiveness of hiring credits". *Review of Economic Studies* 86 (2): 2019. 593-626.

Centro de Desarrollo Global. "The Impact of Coronavirus on China's SMEs: Findings from the Enterprise Survey for Innovation and Entrepreneurship in China". *CGD Note*. (febrero 2020). <https://www.ifpri.org/publication/impact-coronavirus-chinas-smes-findings-enterprise-survey-innovation-and>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19

para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones". *Informe Especial COVID-19 No. 5*. (15 julio 2020). 4. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras). *Encuesta de las Cámaras de Comercio sobre el impacto de la COVID 19 en las empresas colombianas*. (7 abril 2020). Bogotá. <http://www.confecamaras.org.co/noticias/746-encuesta>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Cuentas Nacionales*. 2020. Bogotá. <https://www.dane.gov.co/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Gran Encuesta Integrada Hogares*. 2020. Bogotá. <https://www.dane.gov.co/>

Diez F., R. Duval, C. Maggi y J. Fan. Fondo Monetario Internacional (FMI). "Options to Support Incomes and Formal Employment During COVID-19". *Special Series on COVID-19*. (28 abril 2020). <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/COVID19-special-notes/en-special-series-on-COVID-19-options-to-support-incomes-and-formal-employment-during-COVID-19.ashx?la=en>.

Energy Information Administration. *Estadísticas*. 2020. http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_fut_s1_d.htm

Farooq A. y A. Kugler. "What Factors Contributed to Changes in Employment During and After the Great Recession?". *IZA Journal of Labor Policy*, 4: 3. 2015.

Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco). *Los comerciantes y la cuarentena*. (26 abril 2020). <https://www.fenalco.com.co/COVID/los-comerciantes-y-la-cuarentena-encuesta-abril-26-de-2020-documentopdf-0>

Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) y Universidad de Antioquia. *Efectos sobre el comercio y el mercado laboral en Antioquia provocados por la pandemia COVID-19*. 2020. <https://www.>

fenalcoantioquia.com/wp-content/uploads/2020/06/Comercio_y_mercado_laboral.pdf

Feher C. y I. Bidegain. "Pension Schemes in the COVID-19 Crisis: Impacts and Policy Considerations". *Special Series on COVID-19*. (Julio 2020). 1-8. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/COVID19-special-notes/enspecial-series-on-COVID19pension-schemes-in-the-COVID19-crisis-impacts-and-policy-considerations.ashx?la=en>

Fondo Monetario Internacional (FMI). *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*. (Mayo 2020). <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

Fondo Monetario Internacional (FMI). *World Economic Outlook Update, June 2020: The Great Lockdown*. (Mayo 2020). (julio 2020b). <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

Fondo Monetario Internacional (FMI). *Policies to support people during the COVID-19 pandemic. IMF Fiscal Monitor*. (15 abril 2020c). <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/17/Fiscal-Monitor-April-2020-Chapter-1-Policies-to-Support-People-During-the-COVID-19-Pandemic-49278>

Galvis, D. y M. López. "¿Son las políticas locales una buena estrategia para dinamizar el mercado de trabajo? Algunos elementos para el caso colombiano". *Perfil de Coyuntura Pyme* No. 16. 2010. 151-170.

Giupponi G. y C. Landais. *Building Effective Short-Time Work Schemes for the COVID-19 Crisis*. (7 mayo 2020). <https://voxeu.org>

Hijzen A. y D. Venn. *The role of Short-Time Working Schemes During the 2008-2009 Recession*. (7 mayo 2011). <https://www.oecd-ilibrary.org>

Hevia C. y A. Neumeyer. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "A Conceptual Framework for Analyzing the Economic Impact of COVID-19 and its Policy Implications".

UNDP LAC C19 PDS No. 1. 5-17. (20 marzo 2020). <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/Policy%20Papers%20COVID%2019/UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number1-EN-final.pdf>

Lalive R., J. van Ours y J. Zweimüller. (2006). "How changes in financial incentives affect the duration of unemployment". *Review of Economic Studies*. 73 (4): 1009-1038.

Martin J. y D. Grubb. "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies". *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 2. Fall. 2001. 9-56. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=348621

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá: 2019. 391.

National Small Business Association (NSBA). *Small Business Survey COVID-19 relief*. (abril 2020a). <https://nsba.biz/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-Relief-Survey-2020.pdf>

National Small Business Association (NSBA). *Small Business Survey COVID-19 relief*. (julio 2020b). <https://nsba.biz/research/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia*. París: OCDE Publishing. 44. 2019. <https://doi.org/10.1787/805f2a79-es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Evaluating the Initial Impact of COVID-19 Containment Measures on Economic Activity*. 2. (10 junio 2020a). https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses*. Updated 15 July 2020. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-

di6h3qgi4x&title=COVID-19_SME_Policy_Responses

Organización Internacional del Trabajo

(OIT). "Interventions to Support Enterprises During the COVID-19 Pandemic and Recovery". 2. *ILO Enterprises Brief*. (16 abril 2020a). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_ent/documents/publication/wcms_741870.pdf

Organización Internacional del Trabajo

(OIT). *Medidas de apoyo a las PYME durante la crisis del COVID-19*. 2020b. <https://ecampus.itcilo.org/enrol/index.php?id=1330#section-11>

Organización Internacional del Trabajo

(OIT). "Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19". *Nota de políticas OIT*. 4. (15 mayo 2020c). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_751916.pdf

Organización Internacional del Trabajo

(OIT). *Temporary Wage Subsidies*. (21 mayo 2020d). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-travail/documents/publication/wcms_745666.pdf

Organización Mundial de la Salud (OMS).

"Operational Planning Guidelines to Support Country Preparedness and Response". *COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan*. 2. (22 mayo 2020). <https://www.who.int/publications/i/item/draft-operational-planning-guidance-for-un-country-teams>

Rao J. y A. Scott. "On Chi-Squared Tests for Multi-Way Contingency Tables with Cell Proportions Estimated from Survey Data". *The Annals of Statistics* 12: 46-60. 1984.

Rao J. y A. Scott. "The Analysis of Categorical Data from Complex Sample Surveys: Chi-Squared Tests for Goodness of Fit and Independence in Two-Way Tables". *JASA* 76: 221-230. 1981.

Rao J. y A. Scott. "Chi-Squared Tests for Analysis of Categorical Data from Complex Surveys". *Proceedings of The American Statistical Association, Section on Survey Research Methods*. 58-66. 1979.

Sempli. *Encuesta empresarios COVID-19 Sempli*. (mayo 2020). <https://noticias.sempli.co/page/2/>

Universidad de Yale, Universidad de Princeton y Universidad de Oxford.

COVID-19. Encuesta Internacional de Expectativas Pequeñas Y Medianas Empresas. 2020. <https://COVID19sbs.org/survey-results-colombia#>

Wen J. *Temporary Investment Incentives. Special Series on COVID-19*. (11 marzo 2020). <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/COVID19-special-notes/en-special-series-on-COVID-19-temporary-investment-incentives.ashx?la=en>

XM. *Demanda de energía*. 2020. <http://portalbissrs.xm.com.co/dmnd/Paginas/Nacional/demenesin.aspx>

Normatividad

Resolución 1-0427 de 2020. SENA.

Resolución 1-0477 de 2020. SENA.

Resolución 022 de 2020. DIAN.

Resolución 666 de 2020. Ministerio de Salud.

Resolución 803 de 2020. Ministerio del Trabajo.

Resolución 385 de 2020. Ministerio de Salud.

Resolución 876 de 2020. Ministerio del Trabajo.

Resolución 686 de 2020. Ministerio de Salud.

Resolución 1129 de 2020. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Resolución 1361 de 2020. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Circular 017 del 24 de febrero de 2020. Ministerio del Trabajo.

Circular conjunta 0018 del 10 de marzo de 2020. Ministerio del Trabajo.

Circular 0021 del 17 de marzo de 2020. Ministerio del Trabajo.

Circular Externa 100-000003 del 17 de marzo de 2020. Superintendencia de Sociedades.

Circular 022 del 19 de marzo de 2020. Ministerio del Trabajo.

Circular 041 del 2 de junio de 2020. el Ministerio del Trabajo.

Circular 026 del 27 de marzo de 2020. Ministerio del Trabajo.

Circular 027 del 29 de marzo 2020. Ministerio del Trabajo.

Circular 029 del 3 de abril 2020. Ministerio del Trabajo.

Circular conjunta 001 del 11 de abril de 2020. Ministerio de Salud.

Circular 0033 del 17 de abril de 2020. el Ministerio del Trabajo.

Circular 0034 del 23 de abril de 2020. Ministerio del Trabajo.

Circular 0035 del 23 de abril de 2020. Ministerio del Trabajo.

Decreto 398 del 13 de marzo de 2020.

Decreto 401 del 13 de marzo de 2020.

Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Decreto 418 del 18 de marzo de 2020.

Decreto 438 del 19 de marzo de 2020.

Decreto 441 del 20 de marzo de 2020.

Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

Decreto 468 del 23 de marzo de 2020.

Decreto 463 del 22 de marzo de 2020.

Decreto 464 del 23 de marzo de 2020.

Decreto 488 del 27 de marzo de 2020.

Decreto Legislativo 492 del 29 de marzo de 2020.

Decreto Legislativo 538 del 12 de abril de 2020.

Decreto Legislativo 551 del 15 de abril de 2020.

Decreto 558 del 15 de abril de 2020.

Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020.

Decreto 677 del 19 de mayo de 2020.

Decreto 770 del 3 de junio de 2020.

Decreto Legislativo 771 del 3 de junio de 2020.

Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020.

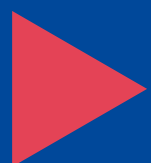
Decreto 801 del 4 de junio de 2020.

Decreto Legislativo 803 del 4 de junio de 2020.

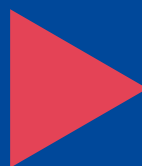
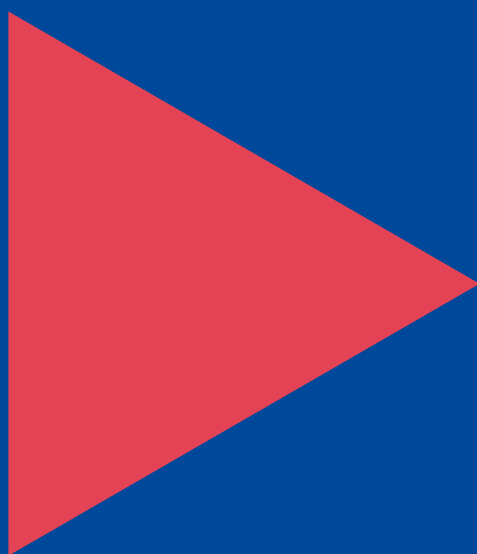
Decreto 815 del 4 de junio de 2020.

Ley 2040 del 27 de junio de 2020.

Ley 2039 del 27 de julio de 2020.



Anexos



Anexo 1: metodología

El análisis de categorías se ha desarrollado con el crecimiento en la disponibilidad de datos de este tipo y con la creciente producción de encuestas que utilizan variables categóricas para su análisis. En campos como la psicología, la política, la epidemiología y, en general, la salud, es común la utilización de encuestas que adoptan variables categóricas. Cuando el objetivo de estudio plantea medir la relación entre variables categóricas, se sugiere la utilización de contrastes no paramétricos, como las pruebas de asociación sobre tablas de contingencia, que permiten relacionar las variables cualitativas.

La prueba de asociación más utilizada es el contraste χ^2 , que permite evaluar si la distribución empírica de una variable categórica se ajusta o no (se parece o no) a una determinada distribución teórica. Esta hipótesis de ajuste se pone a prueba utilizando un estadístico originalmente propuesto por Pearson (1911) para comparar las frecuencias observadas o empíricas con las esperadas o teóricas de cada categoría, si la variable siguiera la distribución teórica propuesta en la hipótesis nula. Para hacer la prueba se utiliza el estadístico χ^2 que se distribuye según el modelo de probabilidad χ^2 con $k-1$ grados de libertad, donde n_{ij} son las frecuencias observadas y m_{ij} las frecuencias esperadas.

$$\chi^2 = \sum_i \sum_j \frac{(n_{ij} - m_{ij})^2}{m_{ij}}$$

De la ecuación se desprende que el estadístico valdrá χ^2 cero cuando las variables sean completamente independientes y será mayor cuando crezca la diferencia entre frecuencias. De esta forma se puede utilizar la distribución χ^2 para construir la hipótesis de independencia. Si los datos son compatibles con la hipótesis de

independencia, la probabilidad asociada al estadístico es alta.

En esta investigación, en la que los datos disponibles tienen como procedencia una encuesta que utiliza variables categóricas para medir el comportamiento de las pymes, se propone la utilización de este tipo de metodologías para comprender la asociación entre variables. En el caso particular de los ejercicios realizados, el objetivo es medir el grado de asociación entre las variables comparadas. La hipótesis nula será, a modo de ejemplo, la variable cancelación de contratos es independiente de la variable sector. Y la hipótesis alternativa será la variable cancelación de contratos, dependiente de la variable sector. Cuando la probabilidad asociada al estadístico es cercana a cero, se rechaza la hipótesis nula y se acepta la alternativa. En el ejemplo, aceptar la hipótesis alternativa significa que hay dependencia entre variables, lo que se traduce en que existe asociación entre ellas. Es importante tener en cuenta que para realizar esta prueba se propone un tamaño de la muestra mayor a 30 y que no más del 20% de las frecuencias esperadas sean menores que cinco.

En las siguientes tablas se muestra una salida del *software* estadístico STATA con tres tablas que muestran las frecuencias observadas, las frecuencias relativas, el estadístico y la probabilidad asociada al estadístico. En este caso, en la tabla que muestra la contingencia que relaciona las variables de región y despido de personal hay una frecuencia esperada de dos de nueve frecuencias que se calculan, lo que significa que el 16,6% de las frecuencias son menores a cinco y, por lo tanto, se puede realizar el test. La probabilidad en todas las tablas es cercana a cero, por lo que se infiere que existe asociación entre las variables estudiadas.

► **Tabla 8. ¿Tuvo despidos de personal durante el mes de junio de 2020 a causa de la crisis?****Tabla 8a. Resultados por sector**

sector	despidos_personal		Total
	No	Sí	
comercio	40	53	93
	55,5	37,5	93,0
industria	37	5	42
	25,1	16,9	42,0
servicios	34	17	51
	30,4	20,6	51,0
Total	111	75	186
	111,0	75,0	186,0

Pearson $\chi^2(2) = 25,8660$ Pr = 0,000**Tabla 8b. Resultados por región**

región	despidos_personal		Total
	No	Sí	
región_andina	41	64	105
	62,7	42,3	105,5
región_caribe	13	2	15
	9,0	6,0	15,0
región_pacífico	57	9	66
	39,4	26,6	66,0
Total	111	75	186
	111,0	75,0	186,0

Pearson $\chi^2(2) = 42,6436$ Pr = 0,000**Tabla 8c. Resultados por tamaño**

tamaño	despidos_personal		Total
	No	Sí	
microempresa	67	69	136
	81,2	54,8	136,0
pyme	44	6	50
	29,8	20,2	50,0
Total	111	75	186
	111,0	75,0	186,0

Pearson $\chi^2(1) = 22,7956$ Pr = 0,000**Fuente:** Acopi - Encuesta de desempeño empresarial del 2º. trimestre de 2020 y cálculos propios.

Cuando las encuestas tienen diseños complejos, existe la posibilidad de corregir el estadístico para lograr una mayor precisión en los resultados. Rao y Scott (1984) proponen dos correcciones al estadístico χ^2 de Pearson. La corrección de primer orden ajusta la esperanza, y la de segundo orden la esperanza y la varianza asintótica. En el caso de esta investigación, el diseño de la encuesta no es complejo, pero al aplicar la corrección de segundo orden de Rao y Scott (1984) se obtiene en un estadístico F que brinda mayor precisión y permite la construcción de intervalos de confianza. Los fundamentos teóricos de esta prueba pueden verse en Rao y Scott (1979, 1981, 1984).

Nuevamente se calculan las tablas de contingencia, pero con la corrección de Rao y Scott (1984). En este caso se presentan en las celdas las frecuencias relativas, el error estándar y los intervalos de confianza al 95%, y al finalizar el estadístico χ^2 y el F con su respectiva probabilidad. En el F, la interpretación es la misma que en el χ^2 , pero ahora se incorpora como información adicional el tamaño de la muestra, lo que se traduce en una prueba de mayor precisión y ahora se dispone de intervalos de confianza para un análisis más completo.

► **Tabla 9. ¿Tuvo despidos de personal durante el mes de junio de 2020 a causa de la crisis?****Tabla 9a. Resultados por sector**

sector	despidos_personal		Total
	No	Si	
comercio	0,430 (0,017) [0,397, 0,464]	0,570 (0,017) [0,536, 0,603]	1 000
industria	0,881 (0,016) [0,844, 0,910]	0,119 (0,016) [0,090, 0,156]	1 000
servicios	0,667 (0,022) [0,622, 0,708]	0,333 (0,022) [0,292, 0,378]	1 000
Total	0,597 (0,012) [0,573, 0,620]	0,403 (0,012) [0,380, 0,427]	1 000

Key: row proportion
(linearized standard error of row proportion)
[95% confidence interval for row proportion]

Pearson:
Uncorrected chi2(2) = 25,8660
Design-based F(2,00, 370,00) = 118,9151 P = 0,0000

Tabla 9b. Resultados por región

región	despidos_personal		Total
	No	Si	
región_andina	0,390 (0,016) [0,360, 0,422]	0,610 (0,016) [0,578, 0,640]	1 000
región_caribe	0,867 (0,029) [0,799, 0,914]	0,133 (0,029) [0,086, 0,201]	1 000
región_pacífico	0,864 (0,014) [0,834, 0,889]	0,136 (0,014) [0,111, 0,166]	1 000
Total	0,597 (0,012) [0,573, 0,620]	0,403 (0,012) [0,380, 0,427]	1 000

Key: row proportion
(linearized standard error of row proportion)
[95% confidence interval for row proportion]

Pearson:
Uncorrected chi2(2) = 42,6436
Design-based F(2, 370) = 1196,0471 P = 0,0000

Tabla 9c. Resultados por tamaño

tamaño	despidos_personal		Total
	No	Si	
microempresa	0,493 (0,014) [0,465, 0,521]	0,507 (0,014) [0,479, 0,535]	1 000
pyme	0,880 (0,015) [0,847, 0,907]	0,120 (0,015) [0,093, 0,153]	1 000
Total	0,597 (0,012) [0,573, 0,620]	0,403 (0,012) [0,380, 0,427]	1 000

Key: row proportion
(linearized standard error of row proportion)
[95% confidence interval for row proportion]

Pearson:
Uncorrected chi2(1) = 22,7956
Design-based F(1, 185) = 209,5985 P = 0,0000

Fuente: Acopi - Encuesta de desempeño empresarial del 2º. trimestre de 2020 y cálculos propios.

Anexo 2: inventario de medidas adoptadas por Colombia

Pilar 1. Estimular la economía y el empleo

a. Apoyo financiero

Política monetaria y obtención de recursos

Política monetaria expansiva: el Banco de la República ha tomado una serie de decisiones orientadas a reforzar la liquidez del sistema de pagos. Entre las medidas más destacadas se encuentran la expansión de los mecanismos de cobertura cambiaria, la adopción de medidas que facilitan el acceso a nuevos instrumentos de deuda, la ampliación de los cupos de subastas de liquidez, la compra de títulos de deuda pública y la reducción de la tasa de interés de política monetaria en dos puntos porcentuales entre el 27 de marzo (4,25%) y el 30 de julio (2,25%) de 2020.

Los establecimientos de crédito deberán realizar inversión obligatoria en títulos de deuda pública: el Decreto Legislativo 562 del 15 de abril de 2020 estableció la obligación de realizar inversiones obligatorias en títulos del Estado. Son títulos de deuda pública interna que se denominan Títulos de Solidaridad, y los recursos obtenidos como consecuencia de las inversiones obligatorias harán parte del Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME), creado por el Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020.

Impuesto solidario por la COVID-19 para servidores públicos y pensionados: por medio del Decreto 568 del 15 de abril de 2020 se creó un impuesto transitorio con destinación específica. El impuesto solidario aplica a servidores públicos, personas naturales y pensionados que ganen 10 millones de pesos o más. Como excepción, se establece que los funcionarios del sector salud que estén combatiendo la COVID-19 no tendrán que pagar el impuesto. La tarifa es del 15% al 20% (progresivamente), según el valor del salario, honorario o pensión.

Líneas de crédito

Línea de crédito con garantía para Mipymes: con la expedición del Decreto Ley 492 del 29 de marzo de 2020, como una de las medidas en medio de la crisis, se crea una línea de crédito con garantía para que las Mipymes nacionales puedan cubrir los costos. A través del Fondo Nacional de Garantías (FNG), fortalecido durante la emergencia económica con 12 billones de pesos, se respaldan los créditos que las Mipymes adquieran con el sistema financiero para el pago de sus nóminas. El respaldo consiste en una garantía del 90% de los créditos, que tienen un periodo de gracia de seis meses y un plazo máximo de 36 meses.

Líneas de crédito de Findeter y Bancoldex: mediante el Decreto 468 del 23 de marzo de 2020 se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter) y al Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A. (Bancoldex), en el marco de la Emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020. A partir de la entrada en vigencia del Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, las entidades pueden otorgar créditos directos con tasa compensada, dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional.

Proyecto de ley de *habeas data*: el proyecto de ley de “Borrón y cuenta nueva”, sobre el *habeas data* financiero, pasó a la Corte Constitucional para su revisión. La conciliación fue aprobada en la Plenaria de la Cámara, el 9 de junio de 2020, y en Plenaria de Senado en sesión del 11 de junio de 2020. Este proyecto de ley busca modificar y adicionar la Ley 1266 de 2008, fortaleciendo el derecho al *habeas data*. La información de carácter positivo permanecerá de manera indefinida en los bancos de datos de los operadores de información, mientras que la de carácter negativo, cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, se regirán por un término máximo, el cual será el doble del tiempo de la mora, máximo cuatro (4) años contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea extinguida la obligación. Los datos negativos caducarán una vez cumplido el término de ocho (8) años,

contados a partir del momento en que entre en mora la obligación; cumplido este término, deberán ser eliminados de la base de datos.

b. Gestión de la deuda

Aplazamiento de deudas

Congelamiento de créditos y líneas especiales: finalizando marzo de 2020, las entidades financieras, mediante Asobancaria, anunciaron el congelamiento de pagos de las deudas de los clientes en créditos hipotecarios, de consumo, libranzas y empresariales. De acuerdo con la entidad financiera se realizan congelamientos hasta por seis meses de créditos hipotecarios y empresariales, o en menor plazo de créditos de consumo.

c. Impuestos y subsidios

Extensión de plazos

Extensión de plazo para declarar renta y modificación de la forma de pago para grandes contribuyentes y personas jurídicas: por medio del Decreto 520 del 6 de abril de 2020 se modificaron fechas para el cumplimiento de las referidas obligaciones, así como para la declaración anual de activos en el exterior. No hay cambios en los plazos de personas naturales.

Medidas administrativas

Extienden plazos para presentar información exógena nacional del año 2019: la DIAN extendió los plazos a través de la Resolución DIAN No. 27 de 2020, tanto para grandes contribuyentes, como para personas jurídicas y naturales.

Procedimiento abreviado para devoluciones y compensaciones de saldos a favor de renta e IVA: por medio del Decreto 535 del 10 de abril de 2020, el Gobierno estableció un mecanismo que permite obtener la devolución o compensación en 15 días de los saldos a favor de renta e IVA. Bajo condiciones normales, las devoluciones se realizan en 50 días o 20 días si se presenta garantía (póliza).

Devoluciones automáticas de saldos a favor de renta e IVA: por medio del Decreto Legislativo 807 del 4 de junio de 2020 se le puso fecha límite a los procedimientos abreviados de

devolución (19 de junio) y se precisó que a partir de ese momento entran en operación los procedimientos de devoluciones automáticas.

Visitas virtuales de la DIAN: por medio del Decreto Legislativo 807 del 4 de junio de 2020 se facultó a la DIAN para que, durante la emergencia sanitaria, pueda tramitar virtualmente sus actividades probatorias, específicamente las relacionadas con visitas y con inspecciones tributarias y contables.

Modificación de los plazos para la presentación de los estados financieros a la Superintendencia de Sociedades: mediante la Circular Externa 100-000003 del 17 de marzo de 2020 se estableció la modificación de los plazos para la presentación de los estados financieros a 31 de diciembre del año 2019, a la Superintendencia de Sociedades.

Reducción de impuestos

Exención especial de IVA por tres días en el año 2020: por medio del Decreto Legislativo 682 del 21 de mayo de 2020 se crea una nueva exención especial y temporal del impuesto sobre las ventas (IVA) para bienes específicos. No se trata de la misma exención especial establecida por la Ley de crecimiento (Ley 2010 de 2019), ya que el mismo decreto legislativo lo establece y, además, contiene algunas características particularmente diseñadas para su operación durante la crisis sanitaria. La exención especial establecida por la Ley de crecimiento se suspende en su aplicación durante el 2020 y, en consecuencia, entrará en funcionamiento en el 2021.

Exclusión temporal de IVA sobre el arrendamiento de locales comerciales: en el Decreto Legislativo 682 del 21 de mayo de 2020 se excluyen de IVA los pagos mensuales por concepto de arrendamiento o concesiones de locales o espacios comerciales. No aplica para el canon de arrendamiento de oficinas y bodegas. Aplica únicamente para los arrendamientos causados y facturados con posterioridad al 21 de mayo y hasta el 31 de julio de 2020.

Impuestos territoriales

Autorización temporal para gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos: el Decreto

461 del 22 de marzo de 2020 faculta a estos funcionarios para modificar la destinación específica que tienen determinadas rentas, con el fin de orientarlas a conjurar la Emergencia económica, social y ambiental. Igualmente, les faculta para reducir las tarifas de los impuestos territoriales. Normalmente esta competencia está en cabeza de los Concejos y Asambleas.

Facilidades de pago de las obligaciones tributarias de orden territorial: por medio del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, los gobernadores y alcaldes quedan facultados para que difieran el pago de los tributos territoriales hasta por 12 meses y sin el pago de intereses moratorios.

Sectoriales

Plazos adicionales para el pago del impuesto sobre la renta para el sector hotelero, compañías aéreas y de actividades culturales: mediante el Decreto 401 del 13 de marzo de 2020 se hace una ampliación del plazo para el pago de la segunda y tercera cuota del impuesto de renta, pero esta medida no incluye la presentación de la declaración de renta, que hasta el momento no tienen plazo adicional.

Aplazamiento de pago de IVA para algunos sectores: a través del Decreto 401 del 13 de marzo de 2020, el Ministerio de Hacienda modificó el calendario para los responsables que desarrollen actividades de expendio de comidas preparadas, expendio de bebidas alcohólicas, agencias de turismo y operadores turísticos.

Exclusión transitoria de IVA para servicios de hotelería y turismo en todo el territorio nacional: por medio del Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020 se extendió este beneficio a todo el territorio nacional y hasta el 31 de diciembre de 2020. Debe recordarse que bajo condiciones normales se encuentran excluidos estos servicios cuando se prestan en las zonas de régimen aduanero especial (Urabá, Tumaco, Guapi, Inírida, Puerto Carreño, La Primavera, Cumaribo, Maicao, Uribía y Manaure).

Sobre tasa al sector eléctrico para prestadores de servicios turísticos: mediante el Decreto 799 del 4 de junio de 2020 se suspende temporalmente la sobretasa del sector eléctrico para los prestadores de servicios turísticos, hasta el 31 de diciembre de 2020, siempre que

tengan registro activo y vigente en el Registro nacional de turismo; para acceder al beneficio deben desarrollar la actividad turística en establecimiento de comercio abierto al público.

Paquete de medidas tributarias para las actividades culturales y creativas: por medio del Decreto Legislativo 818 del 4 de junio de 2020 se establecieron una serie de medidas que alivian la situación del sector cultural y creativo, como la tarifa del 4% en retenciones en la fuente por concepto de honorarios, comisiones y prestación de servicios relacionados con actividades culturales y creativas. No aplicará retención en la fuente en los estímulos públicos culturales. Exclusión de IVA para servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas. Estas medidas aplican hasta mediados de junio de 2021.

Reducción temporal del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas: en el Decreto Legislativo 682 del 21 de mayo de 2020 se incluyó la reducción temporal del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas hasta el 31 de diciembre de 2020. Mediante el Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020 se establece la exclusión transitoria de IVA para los servicios de expendio de bebidas y comidas bajo franquicias, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Exención transitoria de IVA en la importación de vehículos automotores de servicio público o de vehículos automotores de servicio público o particular de transporte de carga: por medio del Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020 se extendió este beneficio a las operaciones de importación que se realicen hasta el 31 de diciembre de 2021.

Reducción del anticipo de renta del año gravable 2020 para algunos sectores de la economía: por medio del Decreto 766 del 29 de mayo de 2020, el Ministerio de Hacienda redujo para algunos sectores de la economía la tarifa del anticipo del impuesto sobre la renta del año gravable 2020, el cual se liquida y paga en la declaración de 2020.

Medidas para entidades sin ánimo de lucro y donaciones: por medio del Decreto 530 del 8 de abril de 2020 se establecieron medidas tributarias temporales para facilitar las donaciones y

actividades altruistas: exención del gravamen a los movimientos financieros (4x1 000) para las entidades sin ánimo de lucro y exclusión de IVA para las donaciones de bienes necesarios para conjurar la crisis.

Renta exenta para el desarrollo del campo colombiano: por medio del Decreto 849 del 16 de junio de 2020 se reglamentó el incentivo tributario para el desarrollo del campo colombiano (artículo 235-2 del Estatuto Tributario). Este beneficio es para sociedades que se constituyan a partir de la vigencia de la Ley 1943 de 2018 (29 de diciembre de 2018) y que inicien actividades antes del 31 de diciembre de 2022. En términos generales, las actividades que gozan de este beneficio reciben una exención en el impuesto sobre la renta por 10 años.

Pilar 2. Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos

a. Protección del empleo

Subsidios para el pago de nómina

Programa de apoyo al empleo formal (PAEF): mediante el Decreto 639 del 8 de mayo de 2020 y sus posteriores ampliaciones en los Decretos 677 de 2020 y 815 de 2020, el Gobierno nacional creó un programa social del Estado que otorga al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. El programa contempla un aporte monetario por cuatro meses (mayo, junio, julio y agosto) para el pago de salarios de los trabajadores. Los beneficiarios del PAEF son personas jurídicas y naturales, consorcios y uniones temporales, y personas naturales y jurídicas titulares de la licencia de funcionamiento de establecimientos educativos no oficiales de la educación formal que no cuentan con registro mercantil. El apoyo estatal corresponde al número de empleados multiplicado por hasta el 40% del valor del salario mínimo legal mensual vigente, es decir, \$351 000.

Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios (PAP): mediante el Decreto 770 del 3 de junio de 2020, el Gobierno nacional creó el PAP para otorgar a los beneficiarios un

único aporte de naturaleza estatal para apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios, y mediante la Resolución 1361 de 2020, el Ministerio de Hacienda estableció el método para calcular la disminución de ingresos, el procedimiento para tener acceso al PAP y los periodos para el cumplimiento de requisitos y pago. El monto corresponde al número de empleados multiplicado por \$220 000; es para empleados dependientes con un ingreso base de cotización desde un salario mínimo mensual legal vigente.

Medidas para incentivar la contratación de adultos mayores:

mediante la sanción de la Ley 2040 del 27 de junio de 2020 se busca impulsar el empleo de los adultos mayores que no gozan de pensión, al establecer que las empresas y empleadores obligados a presentar declaración de renta pueden acceder a beneficios tributarios si contratan a personas que no reciban pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión establecido. Para los empleadores obligados a presentar declaración de renta y complementarios se establece una deducción especial en renta del 120% del valor del salario y prestaciones sociales por contratación de adultos mayores con las características mencionadas.

Medidas para incentivar la contratación de jóvenes:

mediante la Ley 2039 del 27 de julio de 2020 se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes. Se busca, entonces, las equivalencias de experiencias, la creación de un esquema de expediente digital laboral, destinar el 10% de todos los incentivos y apoyos entregados por el Ministerio de Agricultura en programas agropecuarios, pesqueros y afrodescendientes para ser desarrollados por jóvenes y la creación del Observatorio nacional de juventud.

b. Medidas comerciales

Alivios a los pagos de arriendos y servicios

Medidas transitorias en contratos de arrendamientos de inmuebles con destinación habitacional y comercial, y en el régimen de propiedad horizontal: mediante el Decreto 579 del 15 de abril de 2020, el Gobierno decretó las siguientes medidas: se suspende la orden o ejecución de cualquier acción de desalojo dispuesta

por autoridad judicial o administrativa que tenga como fin la restitución de inmuebles ocupados por arrendatarios. Se aplaza el reajuste anual a los cánones de arrendamiento que se tuvieron que hacer efectivos durante la aplicación de este decreto y el 30 de junio de 2020. Concluido el aplazamiento, el arrendatario pagará las mensualidades con el reajuste anual correspondiente y el valor porcentual de los incrementos no cobrados. Las partes deberán llegar a un acuerdo directo sobre las condiciones especiales para el pago de los cánones correspondientes al periodo de vigencia del decreto y el 30 de junio de 2020. No podrán incluirse intereses de mora ni penalidades, indemnizaciones o sanciones. De no llegar a un acuerdo, el arrendatario pagará la totalidad de las mensualidades correspondientes al periodo mencionado. Durante el periodo comprendido entre la vigencia del presente decreto y el 30 de junio de 2020, los administradores de las propiedades horizontales que hayan visto afectado el recaudo de cuotas de administración, podrán hacer erogaciones con cargo al Fondo de Imprevistos, para cubrir los gastos habituales de operación de la copropiedad, requiriendo únicamente la aprobación previa del Consejo de Administración.

Medidas comerciales

Modificación de los plazos para la presentación de los estados financieros a la Superintendencia de Sociedades: mediante la Circular Externa 100-000003 del 17 de marzo de 2020 se estableció la modificación de los plazos para la presentación de los estados financieros a 31 de diciembre del año 2019, a la Superintendencia de Sociedades.

Modificación del plazo para la renovación de la matrícula mercantil, el Runeol y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social (RUES): mediante el Decreto 434 del 19 de marzo de 2020, el Gobierno nacional modificó el plazo para la renovación de la matrícula mercantil, el Runeol y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social (RUES), hasta el tres 3 de julio de 2020. Igualmente, estableció que las reuniones ordinarias de asamblea del máximo órgano social podrán efectuarse hasta dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria.

Pago en plazos justos en el ámbito mercantil: culminó su trámite en el Congreso de la República, el proyecto de ley 185, Senado de 2019, y 181, Cámara de 2018. Todavía no ha sido objeto de sanción por parte del presidente. El proyecto establece la obligación general de efectuar el pago de sus obligaciones contractuales, en un término que se pactará para el primer año de entrada en vigencia de la presente ley de máximo 60 días calendario, y a partir del segundo año, máximo de 45 días calendario improrrogables a partir de entrada en vigencia de la ley, calculados desde la fecha de recepción de las mercancías o terminación de la prestación de los servicios. Están exceptuadas de esta disposición las operaciones mercantiles realizadas entre sociedades consideradas como grandes empresas. En los contratos regidos por el Estatuto general de contratación de la administración pública que celebren las entidades estatales con una micro, pequeña o mediana empresa, según la normatividad vigente, los pagos deberán realizarse en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario siguientes a la aceptación de la factura.

Racionalización de trámites: culminó su trámite en el Congreso y está pendiente de sanción por parte del presidente, el proyecto de ley 098, Senado de 2019, y 287, Cámara de 2018, que contiene disposiciones sobre racionalización de trámites. Toda la rama ejecutiva de los niveles nacional y territorial, así como los particulares que cumplan funciones públicas o administrativas, deberán revisar, cada seis meses, que los trámites cumplan con los lineamientos y criterios fijados por la Política de racionalización de trámites y demás normas que regulen la materia. La ley establece que la gestión interna de los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de la ley deberá ser automatizada y digitalizada; los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de la ley deberán realizarse totalmente en línea por parte de los ciudadanos; las estampillas como tributo documental, autorizadas por ley, deberán emitirse, pagarse, adherirse o anularse a través de medios electrónicos, bajo el criterio de equivalencia funcional; los trámites que hayan sido establecidos o reglamentados con anterioridad a la expedición de la ley de Transparencia y acceso a la información pública, sobre los cuales se tenga alguna tarifa asociada y cumplan con las características

de consulta de acceso a información pública, deberán ser gratuitos de inmediato; contempla la racionalización de licencias, autorizaciones y permisos.

Medidas para empresas en procesos de insolvencia: por medio del Decreto 560 del 15 de abril de 2020 se establecieron medidas para flexibilizar los procesos de insolvencia de las empresas afectadas por las causas que dieron lugar a la declaración del estado de excepción y su vigencia es de dos años a partir de la publicación de este decreto. Las empresas admitidas a un proceso de reorganización o con acuerdos de reorganización en ejecución cuentan con las siguientes medidas tributarias: no están sometidas a retención o autorretención en la fuente a título de impuesto de renta, están exoneradas de liquidar y pagar el anticipo de renta por el año gravable 2020, de retención en la fuente a título de IVA del 50% hasta el 31 de diciembre de 2020 y no están obligadas a liquidar renta presuntiva por el año gravable 2020.

Por medio del Decreto Legislativo 772 del 3 de junio de 2020 se estableció que los deudores que se encuentren en procesos de reorganización y que como resultado del acuerdo de reorganización obtengan descuentos, rebajas o quitas en capital, intereses, multas o sanciones, tendrán que gravar ese ingreso como una ganancia ocasional (tarifa del 10%) y no como una renta ordinaria (tarifa del 32%); los deudores podrán compensar las pérdidas fiscales acumuladas o del ejercicio contra la ganancia ocasional; estas medidas aplicarán en los años 2020 y 2021.

c. Acelerar la transformación digital e innovación

Conectividad

Medidas para garantizar la no suspensión de los servicios de las TIC: el Gobierno nacional, mediante el Decreto 464 de 23 de marzo de 2020, estableció que los servicios de telecomunicaciones, incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los postales, son servicios públicos esenciales. Por tanto, no se suspenderá su prestación durante el estado de emergencia. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y postales no podrán suspender las labores de instalación,

mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación del servicio.

Medidas para garantizar el acceso a servicios de conectividad: el Gobierno nacional, mediante el Decreto Legislativo 771 de 2020, introdujo un párrafo transitorio a la Ley 15 de 1959, norma mediante la cual se creó el auxilio de transporte, para indicar que, durante la emergencia sanitaria, el empleador deberá reconocer el valor del auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes y que desarrollen sus funciones desde su domicilio.

Pilar 3. Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

a. Protección de la salud y la seguridad social

Salud

Declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional: mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por un término de 30 días; en ese sentido, el presidente podrá, mediante decretos legislativos, adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El Gobierno nacional anunció medidas en los siguientes puntos: recursos adicionales al sistema de salud; acelerar el esquema de Punto final; giro adicional, durante la vigencia de la emergencia sanitaria, para Familias en acción, Jóvenes en acción y Colombia mayor; agua gratis para aquellas personas a las que les habían cortado los servicios públicos y congelamiento de la tarifa; adelantar esquema de devolución de IVA a los más vulnerables; alivio financiero a personas y pymes; aplazamiento de pago de cuotas de los próximos meses de créditos hipotecarios, de consumo, vehículos y tarjeta de crédito; dar garantías a las empresas para que mantengan su nómina; ofrecer facilidades de acceso a crédito a través del Fondo Nacional de Garantías; eliminación del IVA para la importación de

productos de la salud, y garantizar el abastecimiento de las ciudades.

Capacitación, prevención y elementos de protección al personal de servicios de domicilios por COVID-19: el Ministerio de Trabajo expidió la Circular 026 de 2020, mediante la cual estableció los parámetros e instrucciones de prevención para empresas contratantes, contratistas, distribuidoras o comercializadoras de entrega de bienes, mercancías, productos, materia prima, documentos y en general cualquier producto o bien a domicilio.

Elementos de protección personal: el Ministerio de Trabajo publicó la Circular 029 de 2020, sobre los elementos de protección personal y el responsable de la entrega de los mismos durante la emergencia por la COVID-19.

Protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo COVID-19: el 24 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió por medio de la Resolución 666 de 2020, el protocolo de bioseguridad, el cual deberán implementar todos los sectores (excepto salud) durante el desarrollo de su actividad, con el fin de minimizar los factores de riesgo de transmisión de la enfermedad.

Exención transitoria de IVA para productos de uso médico y de limpieza del hogar: por medio del Decreto Legislativo 551 del 15 de abril de 2020 se declararon exentos del IVA los productos de uso médico y de limpieza en el hogar. La lista de bienes declarados exentos en este decreto incluye los que previamente se habían declarado exentos a través del Decreto 438 del 19 de marzo de 2020.

Exención transitoria de IVA para materias primas químicas de medicamentos: por medio del Decreto Legislativo 789 del 4 de junio de 2020 se estableció que están excluidas de IVA las materias primas químicas con destino a la producción de medicamentos de las partidas arancelarias 29.36, 29.41, 30.01, 30.02, 30.03, 30.04 y 30.0, durante la emergencia sanitaria. Sin embargo, por medio del Concepto No. 431 del 8 de junio de 2020, la DIAN señaló que en el artículo de vigencias y derogatorias se derogan del artículo 424 del Estatuto Tributario, las partidas arancelarias que se refieren a los bienes mencionados, que pasarían a estar exentos; ello con el objetivo de que sus productores puedan

obtener la devolución de los IVA pagados en el proceso productivo, tal y como ya se hizo con otras industrias.

Seguridad social y demás prestaciones sociales

Retiro de cesantías: los trabajadores podrán retirar de su cuenta de cesantías el monto que les permita compensar la disminución de su ingreso mensual, previa certificación entregada por el empleador. Esta medida se aplicará durante la vigencia de la Emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno nacional (Decreto 488/2020).

Recursos del Sistema de Riesgos Laborales para enfrentar la COVID-19: el 5% del total de la cotización de los riesgos laborales estará dirigido a actividades de promoción y prevención para los trabajadores que por su función estén directamente expuestos al contagio del virus. El Fondo de Riesgos Laborales pasará de recibir el 3% del total de la cotización, a recibir el 1%. El 2% restante se destinará a actividades de emergencia e intervención para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, y para realizar acciones de intervención directas relacionadas con la contención y atención del coronavirus (Decreto 488/2020).

Intereses moratorios por cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral: el Decreto 538 de 2020, en su artículo 26 estableció que durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 y hasta el mes siguiente calendario a su terminación, no se causarán intereses moratorios por las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social Integral.

Pago parcial de aportes a pensiones: mediante el Decreto 558 de 15 de abril de 2020 y su posterior modificación con el Decreto 808 de 2020 se creó un conjunto de medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y otras disposiciones en el marco del estado de Emergencia económica, social y ecológica. El alivio en la cotización al Sistema General de Pensiones es opcional para todos los empleadores del sector público y privado y para los trabajadores independientes, con la finalidad

de disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones por los meses de abril y mayo, cuyas cotizaciones deben efectuarse en mayo y junio, respectivamente. La cotización durante estos dos meses podrá hacerse por el 3%, porcentaje en el que el empleador aporta el 75% y el trabajador el restante 25%, es decir, el empleador aporta el 2,25% y el trabajador el restante 0,75%. Mediante la Resolución 686 de 2020, el Ministerio de Salud implementó los ajustes a la PILA con la finalidad de aplicar lo dispuesto por el Decreto 558 de 2020.

Reducción del arancel de aduanas de ciertos productos: mediante el Decreto 463 del 22 de marzo de 2020 se redujo a cero la tarifa del arancel de aduanas para algunos medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales, requeridos para el sector agua y saneamiento básico.

Pilar 4. Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones

a. Fortalecimiento institucional y del diálogo social

Vigilancia y control

Fiscalización laboral rigurosa a decisiones laborales de las empresas: el Ministerio de Trabajo, mediante la Circular 022 de 2020, hace un llamado a los empleadores para que mantengan los contratos de trabajo haciendo uso de las medidas sugeridas por el Ministerio. También adopta la figura de fiscalización laboral rigurosa.

Poder preferente: el Ministerio de Trabajo, mediante la Resolución 803 de 2020, ejerce de manera oficiosa el poder preferente respecto de todos los trámites sobre: 1) autorización para la suspensión temporal de actividades hasta por 120 días, y 2) autorización del empleador para el despido colectivo de trabajadores.

Relaciones de trabajadores y empleadores

Lineamientos de licencias no remuneradas: el Ministerio de Trabajo expidió la Circular 027 de 2020, mediante la cual indica que desplegará sus funciones de inspección, vigilancia y control

a las empresas que presionen o coaccionen a sus trabajadores para la firma de licencias no remuneradas, por cuanto van en contravía de los derechos laborales y no cumplen con la finalidad de la ley. La opción de solicitar una licencia no remunerada debe provenir libre y voluntariamente del trabajador, y el empleador determinará la procedencia de concederla o no.

Lineamientos de permisos remunerados y salario sin prestación del servicio: mediante la Circular 0033 de 2020, el Ministerio de Trabajo invita a los empleadores a otorgar licencias remuneradas y acordar con el trabajador un sistema de compensación para que, una vez finalizada la licencia, el trabajador labore en jornadas adicionales.

Lineamientos del teletrabajo: el teletrabajo está estipulado en el artículo 2 de la Ley 1221 de 2008 como una forma de organización laboral por medio de la cual se desempeñan actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros, utilizando soportes tecnológicos para el contacto entre la empresa y el trabajador, sin que se requiera presencia física de este último. Esta remuneración deberá ser igual, como si se prestaran los servicios en el centro de trabajo. Requisitos: 1) visita previa al puesto de trabajo para verificar las condiciones tanto físicas, ergonómicas y psicosociales que puedan tener influencia en la generación de riesgo en la seguridad y salud del trabajador; 2) contar con una guía para la prevención y actuación en situaciones de riesgo, la cual debe ser suministrada por la ARL, y 3) trámite del formulario de afiliación y novedades (Resolución 3310 de 2018), entre otros. Esta modalidad se encuentra regulada en el capítulo 5, del título 1, de la parte 2, del libro 2, del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo (Circular 0021/2020).

Lineamientos de la jornada laboral flexible: la jornada de trabajo es fijada por el empleador, respetando los límites establecidos por la ley, los cuales señalan un máximo de ocho horas diarias y de 48 horas a la semana, sin embargo, este límite puede ser repartido en la semana, teniendo como mínimo una jornada de cuatro horas diarias y de máximo 10 horas, sin recargo por el trabajo suplementario. El empleador tiene la facultad de reducir o ampliar la jornada laboral establecida, dependiendo de las necesidades del

servicio, por lo tanto, puede modificarla, acortarla o establecer turnos sucesivos, con la intención de proteger a los trabajadores, dados los acontecimientos de salud pública (Circular 0021 de 2020).

Lineamientos de vacaciones anuales, anticipadas y colectivas: el trabajador tiene derecho a 15 días hábiles consecutivos de descanso remunerado por un año de prestación de servicio, como lo establece el artículo 186 del Código Sustantivo del Trabajo. Asimismo, se pueden otorgar antes de causarse el derecho. Las vacaciones colectivas son aquellas donde el empleador fija una fecha determinada para todos sus trabajadores, inclusive si no se ha cumplido el año de servicio. El empleador puede dar aviso de ellas, con el fin de contrarrestar bajas de producción o ingresos, como situaciones derivadas de la emergencia sanitaria o de las medidas de aislamiento. Las vacaciones deben ser remuneradas con el salario que devengue el trabajador al momento de disfrutarla. Asimismo, este no podrá exigir las luego de haber cumplido el año de servicio, en caso de vacaciones anticipadas o colectivas. Con el fin de mitigar la situación actual ante la COVID-19, los trabajadores y empleadores podrán acordar en cualquier momento el disfrute de las vacaciones (Circular 0021/2020).

Medidas respecto a las vacaciones: mediante el Decreto 488 del 27 de marzo de 2020 se establece que el empleador dará a conocer al trabajador, con al menos un día de anticipación, la fecha a partir de la cual concederá las vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas. El trabajador, en el mismo plazo, puede solicitar el disfrute de las vacaciones. Esta disposición estará vigente hasta que permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia económica, social y ecológica.

Medidas respecto a la jornada de trabajo y el salario: como medidas excepcionales y de mutuo acuerdo entre el empleador y el trabajador, se podrán modificar las jornadas de trabajo (Decreto 770 de 2020). En la Circular 0033 de 2020 se establece que, teniendo en cuenta

el artículo 50 del Código Sustantivo del Trabajo, es posible que por medio de acuerdo entre el trabajador y empleador se modifiquen las condiciones iniciales del contrato, como la jornada laboral, las funciones asignadas o el salario; esto sin afectar el salario mínimo legal mensual vigente ni renunciar a las prestaciones sociales o derechos laborales.

Lineamientos del trabajo en casa: al tratarse de una situación ocasional, temporal y excepcional, el empleador de cualquier sector económico puede autorizarlo. Esta modalidad es diferente al teletrabajo, por lo tanto, no exige el cumplimiento de los requisitos establecidos para este (Circular 0021 de 2020). Mediante la Circular 041 del 2 de junio de 2020, el Ministerio de Trabajo, con el fin de disponer el correcto desarrollo de la figura de trabajo en casa, impartió lineamientos básicos que deben atender tanto trabajadores como empleadores.

Acuerdos para el pago de la prima: por acuerdo entre las partes podrá aplazarse el pago de la primera parte de la prima de servicios, máximo hasta el 20 de diciembre de 2020. Se podrá concertar el pago mediante tres cuotas, pero en todo caso deberá efectuarse a más tardar el 20 de diciembre de 2020 (Decreto 770 de 2020).

Concertación de beneficios convencionales: en concordancia con el artículo 480 del Código Sustantivo del Trabajo, teniendo en cuenta la emergencia sanitaria y su impacto económico en las empresas, las organizaciones sindicales (o trabajadores no sindicalizados) y los empleadores podrán revisar la convención o pacto colectivo vigente, con el fin de facilitar el manejo de la crisis económica y la protección del empleo. Dicha revisión y concertación deberá garantizar el libre consentimiento y voluntad de las partes, y se podrá plasmar en acuerdos “extraconvencionales o extrapacto”, los cuales tendrán vigencia durante la emergencia sanitaria o conforme lo convengan las partes (Circular 0033 de 2020).



Organización
Internacional
del Trabajo



Embajada de Noruega

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Edificio Torre Andina
Calle 84A # 12-18. Oficina 504
Bogotá - Colombia

Tel. (57) 1 6237414
www.ilo.org/colombia

 OITAmericas