



COLOMBIA

ECONOMÍA Y PANDEMIA

Efectos económicos de la pandemia, políticas económicas,
resultados y perspectivas

Instituto de Competitividad
ADEN International Business School

Agosto/setiembre 2020

COLOMBIA

ECONOMÍA Y PANDEMIA

Efectos económicos de la pandemia, políticas económicas,
resultados y perspectivas

El mundo en cuarentena

La pandemia y las consecuentes medidas de aislamiento social han provocado en el mundo una recesión económica de una magnitud que sólo se compara con la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX, aunque es una recesión con características especiales, que la diferencian de las anteriores que vivió el mundo. En primer lugar se distingue **por su origen**: no proviene de la dinámica propia del sistema capitalista ni del “ciclo de negocios”, tampoco de decisiones erradas de política económica ni estallido de burbujas de mercado. Proviene “de fuera” del sistema económico, del ámbito de la salud. Por lo tanto desde allí deberá provenir su solución definitiva (inmunización, vacuna), mientras que desde la política económica sólo podrán aplicarse paliativos para sobrellevar mejor sus efectos.

En segundo lugar, **su grado de extensión** es mucho mayor que las anteriores: todos los países del mundo y salvo casos puntuales de actividades específicas, todos los sectores económicos dentro de cada país, han sufrido el efecto recesivo. Esto significa que ningún país del mundo ha podido “apoyarse” en algún socio comercial para sostener su actividad y su empleo.

En tercer lugar se trata de una recesión que proviene de la **retracción combinada** de la oferta y la demanda total de la economía. En el primer caso por las restricciones a producir y vender en muchas actividades económicas y en el segundo por las dificultades para consumir que implica el aislamiento obligatorio. En los casos de recesiones anteriores, han provenido de la alteración de sólo una de ellas: por ejemplo, retracción de la oferta total en el caso de los shocks petroleros de los años setenta y retracción de la demanda total en la depresión de los años treinta y crisis *subprime* en 2008. En este caso al deprimirse ambas fuerzas al mismo tiempo se genera un efecto recesivo más intenso sobre la actividad y el empleo, sin alteraciones significativas en la inflación.

A partir de diciembre de 2019, cuando los efectos comenzaron a sentirse con persistencia en el Hemisferio Norte y se generalizaron las medidas de protección sanitaria, de aislamiento y/o de distanciamiento social, todos los países comenzaron a sufrir el impacto económico asociado: caída del nivel de actividad, aumento del desempleo (en particular en actividades restringidas y segmentos informales), aumento de la pobreza y profundización de las desigualdades

El **crudo dilema** entre proteger de las penurias al grupo que sería afectado por los fallecimientos en caso de dejar avanzar los contagios y con ello generar penurias en otros segmentos de la población que serían afectados por el impacto económico, se hizo patente en todos los países y generó encendidos debates. Esto obligó a los líderes mundiales a tomar decisiones en uno y otro sentido, generando siempre descontento de alguno de los grupos involucrados (contagiados, familiares de fallecidos, desempleados, empresarios en quiebra, etc.) y descendiendo por ello en sus índices de popularidad y consenso.

Conforme avanzaba el aislamiento y se reducía la movilidad de las personas (y la actividad en los mercados de bienes y de trabajo), las “políticas de alivio” no se demoraron y fueron dirigidas a paliar la situación angustiosa de familias y empresas y sostener el funcionamiento de los sistemas financieros.

Políticas de alivio implementadas en el mundo

	LIQUIDEZ	SOVENCIA
FAMILIAS	<ul style="list-style-type: none"> Suspensión pagos de hipotecas. Suspensión pagos créditos estudiantiles Diferimiento de impuestos Diferimiento de pagos de la SS. 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidios en efectivo Seguros de desempleo Voucher de alimento para niños que no van a la escuela
EMPRESAS	<ul style="list-style-type: none"> Extensión pagos de cuotas préstamos. Diferimiento de impuestos Compra de ON y bonos Créditos subsidiados y respaldados por AM 	<ul style="list-style-type: none"> Compra de acciones Subsidios para no despedir. Subsidios directos
BANCOS	<ul style="list-style-type: none"> Provisión de liquidez 	<ul style="list-style-type: none"> Compra acciones Garantías del gobierno

Las acciones de los gobiernos se orientaron a morigerar problemas de corto plazo (liquidez) y largo plazo (solvencia) de estos agentes económicos para evitar que el impacto económico fuera desmesurado y derivara en crisis sociales.

Las proyecciones para 2020 son aún preliminares, se van corrigiendo conforme la pandemia se prolonga y las medidas de cuarentena avanzan y retroceden según los casos de contagios y fallecimientos.

Al momento de realización de este informe, las estimaciones de impacto recesivo en los países y bloques más grandes del mundo son las siguientes:

Proyecciones de crecimiento PBI

Fuente: FMI y OCDE, junio 2020

	2018	2019	Estimado 2020	Proyectado 2021
MUNDO	3,6	2,9	-4,9	5,4
Avanzados	2,6	1,7	-8,0	4,8
EEUU	2,9	2,3	-8,0	4,5
Euro Area	1,8	1,3	-10,2	6,0
Reino Unido	1,4	1,4	10,2	6,3
Japón	0,8	0,7	-5,8	2,4
Emergentes	3,2	3,7	-3,0	5,9
Rusia	2,3	1,3	-6,6	4,1
China	6,6	6,1	1,0	8,2
India	7,1	4,2	-4,5	6,0
Brasil	1,1	1,1	-9,1	3,6
Mexico	2,0	-0,3	-10,5	3,3
América Latina	1,0	0,1	-9,4	3,7

Los desafíos que se presentan en lo inmediato, incluso para países que parecen haber superado los picos de infección, son tanto de índole sanitaria como económica.

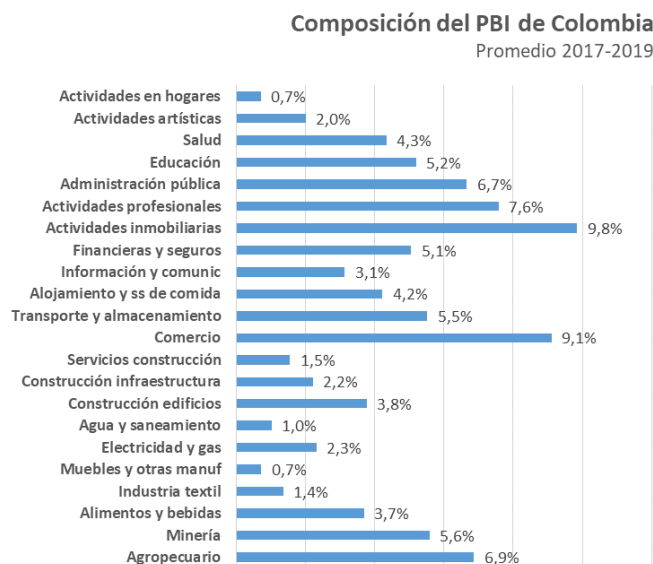
Deberá asegurarse de que los sistemas sanitarios cuenten con recursos adecuados y será necesario brindar asistencia financiera a países con capacidad sanitaria limitada. Asimismo será urgente derivar recursos para la investigación y financiar la producción de una vacuna y asegurar que todos los países tengan sin demora acceso a dosis adecuadas a costo razonable.

La política económica deberá continuar amortiguando las pérdidas de ingreso de los hogares con medidas sustanciales y bien focalizadas, además de brindar apoyo a empresas que sufren restricciones obligatorias a la actividad. Sin embargo, debe tenerse presente que el financiamiento de estas políticas es importante y puede producir efectos perjudiciales más adelante, aun cuando las economía se recuperen. En tal sentido es claro que no todos los países cuentan con “espacios fiscales”¹ suficientes para hacer frente a un escenario de auxilios que se dilate en el tiempo, porque la capacidad de endeudamiento empezará a reducirse y la necesidad de recurrir a emisión de dinero se hará más urgente. A medida que la pandemia se prolongue esta preocupación se volverá más intensa y pondrá de nuevo en primer plano el crudo dilema comentado al comienzo de este informe.

¹ El “espacio fiscal” es el margen de un gobierno para política fiscal expansiva (aumento de gastos o reducción de impuestos) sin poner en riesgo la sostenibilidad de su deuda y el acceso a los mercados de crédito mundiales.

Efectos de la pandemia en la economía de Colombia

La economía colombiana se basa fundamentalmente en la producción de bienes primarios para la exportación y en la producción de bienes de consumo para el mercado interno. El sector de servicios ha cobrado importancia en la última década creciendo su participación en el PBI.



El cultivo de café es central, siendo el tercer productor mundial y uno de los mayores exportadores de este producto.

También la producción petrolífera es una de las más importantes del continente (Colombia es el cuarto productor de América latina y el sexto del continente).

En los últimos años el comercio mayorista y minorista, las actividades inmobiliarias y los servicios profesionales han avanzado en su posición relativa dentro de la economía.

La economía colombiana pasaba por un buen momento al momento del impacto del COVID-19:

- Desde el primer trimestre de 2017 inició un ciclo ascendente de la producción que se sostuvo ininterrumpidamente hasta el cuarto trimestre de 2019.
- Con respecto al desempleo, si bien se había producido crecimiento a lo largo del año 2019, desde diciembre empezó a bajar y lo hizo de manera consecutiva en los meses de enero y febrero.
- La inflación también era una variable bajo control en la economía antes de la pandemia: en 2019 se estabilizó por debajo del 3,5% anual.

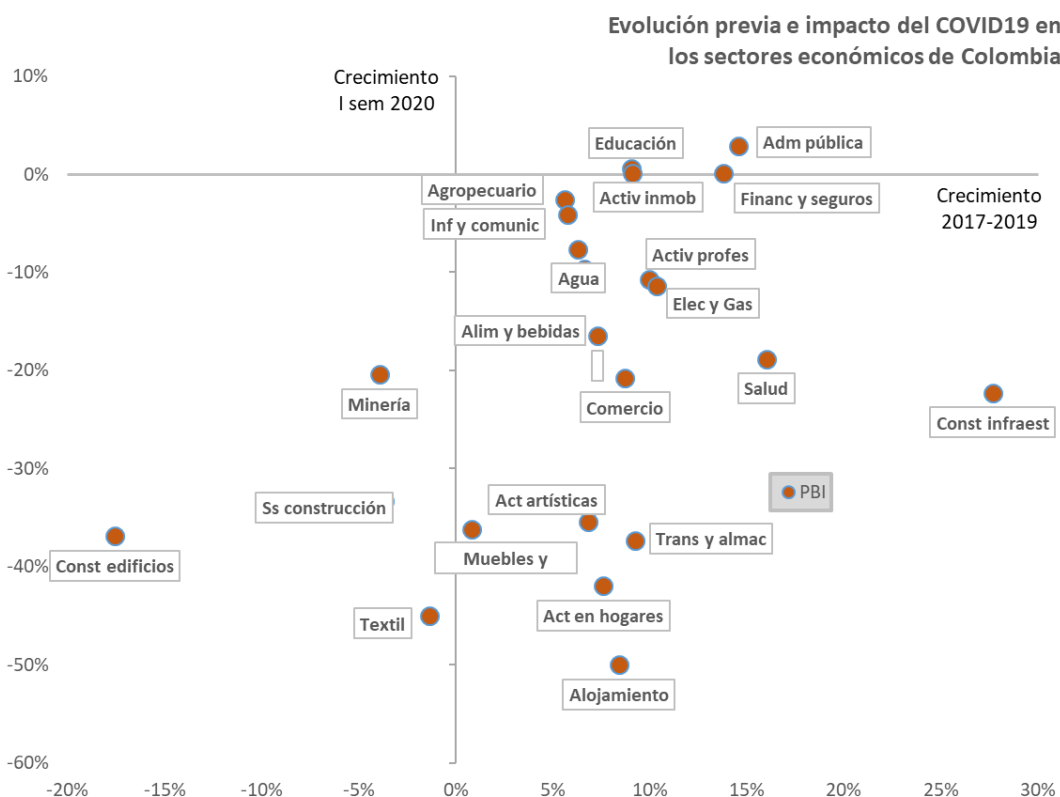
El buen comportamiento de la actividad general desde 2017 se había empezado a reflejar en el empleo a partir de diciembre de 2019, situación que se ha visto bruscamente interrumpida a comienzos del año 2020. Debe recordarse que en abril de 2020 Colombia ingresó formalmente a la OCDE, luego de un proceso de siete años. El país se encontraba en un buen momento económico en los dos primeros meses de 2020, por lo que se espera que los efectos negativos del COVID-19 sean menores que en otros países de la región.

La buena situación “de partida” ha sido fundamental para que, si bien los efectos negativos se han sentido con severidad en particular en los meses de marzo y abril de 2020, no hayan sido tan profundos como en otros países de la Región. Es así porque una situación inicial favorable permite a las empresas tener holgura financiera para soportar el *stress* que ha implicado la caída en las ventas y al país le brinda espacio fiscal para financiar medidas de alivio temporales.

No obstante, de acuerdo al DANE en el primer trimestre de 2020 ya mostró el impacto: el PIB creció sólo 1,1%, debido a la contracción de la construcción, el entretenimiento, la minería y la industria manufacturera, sectores que ya presentaban inconvenientes antes de la pandemia.

En el caso de la construcción, severamente castigada, dado el impacto que tiene sobre el resto de la economía fue el primer sector que retomó actividades a principios de mayo y se espera una recuperación del mismo para el segundo semestre de 2020.

En el siguiente gráfico puede observarse la combinación de la evolución de cada sector en los últimos tres años (eje horizontal) y el impacto de la pandemia sobre su actividad (eje vertical).



Se observa que la mayoría de los sectores económicos se sitúan en el cuadrante inferior derecho: venían creciendo pero la pandemia los detuvo bruscamente y los hizo retroceder.

La actividad comercial externa también sufrió el impacto con rapidez. De acuerdo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), las importaciones se contrajeron -12% en el primer cuatrimestre de 2020, mientras que las exportaciones cayeron 13,1%. La disminución más visible en las importaciones se registró en teléfonos móviles y vehículos, mientras que la reducción de las exportaciones se concentró en carbón.

Políticas de alivio en Colombia

El gobierno colombiano no permaneció indiferente ante los efectos económicos que se esperaban ante las medidas de aislamiento y rápidamente comprendió que debía aliviar el impacto sobre familias y empresas. En los primeros días de la emergencia económica se había anunciado la necesidad de una nueva reforma tributaria pero la realidad se impuso: la economía no podía soportar mayor presión fiscal en ese momento. La desaceleración de la actividad produjo de inmediato una reducción de los ingresos corrientes del gobierno nacional central, proveniente de sus tres fuentes principales: impuestos a las personas jurídicas, impuestos a las personas naturales y dinero de Ecopetrol.

Ante esa situación se decidió por buscar recursos de largo plazo, tanto en fondos internos como contratando nueva deuda externa. Es así que entendiendo que se trataba de una emergencia el

gobierno decidió trasladar al futuro la responsabilidad de aliviar a los colombianos (familias y empresas) más necesitados.

También el gobierno utilizó política monetaria expansiva para contribuir a aliviar el problema. El banco central bajó la tasa de interés de referencia a 3,75% anual y luego a 3,25%. (30 de abril). Dado que la inflación es baja en virtud de la estabilización que presentó la inflación desde 2017, la situación se mantiene controlada en ese aspecto.

Estas políticas expansivas son un **paliativo** importante para que la economía no siga cayendo y regenerar las expectativas de la población, pero no son suficientes para reencauzar el crecimiento, que al mismo tiempo requiere dos elementos adicionales sin los cuales será imposible la recuperación:

- El primero y fundamental es que la pandemia ceda, ya sea por agotamiento del virus (menos virulencia y menor tasa de contagio) o bien por la aparición de la vacuna.
- El segundo será la aparición del sector privado en el área de inversiones, lo cual es posible si se recupera la confianza y el panorama no se complica con un endeudamiento excesivo o con emisión de dinero acelerada.

La política fiscal de 2021 será **claramente expansiva** pues aún tales estímulos no podrán ser retirados. El gobierno ha llevado al Congreso un proyecto de presupuesto para 2021 en el cual se estima un gasto total de \$314 billones, es decir un crecimiento de 16 % frente al que se espera ejecutar en 2020.

La propuesta implica un **déficit fiscal** del Gobierno Nacional Central de 5,1% por ciento del Producto Interno Bruto para 2021. De tal forma el país se ha visto obligado a postergar la reducción de su desequilibrio fiscal que traía en los últimos años, tal como ha ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos. Este presupuesto contempla un crecimiento económico de 6,6% para el próximo año, recuperando con rapidez la contracción de 5,5% prevista para 2020.

Las transferencias para el sector de la salud explicación la mayor parte del incremento en los gastos de funcionamiento, ya que crecen 22%. Dentro del gasto social cuyo objeto es aliviar la situación de los sectores más afectados por la pandemia, se han incluido los planes Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción. También se han previsto recursos para poder extender la política de devolución de IVA y seguir atendiendo el programa de Ingreso Solidario por lo menos hasta el primer semestre del próximo año.

En el rubro de inversiones, 23% superior al de 2020 se ha incluido el Plan para la Reactivación de la Economía, que el Gobierno ha puesto en marcha.

Respecto de la crucial preocupación acerca de **cómo se financiará este incremento de gasto**, en el presupuesto se incluyen apropiaciones por \$76 billones (42 % superiores a de 2020), la sustitución de pasivos por títulos de deuda pública y el mayor nivel de endeudamiento. Con estas acciones se estima que la deuda bruta del Gobierno llegará al 66 % del PIB al finalizar este año, como consecuencia combinada de la nueva deuda, la caída en el nivel de actividad, la depreciación del peso frente al dólar y el aumento esperado en las tasas de interés.

El gobierno apuesta a conseguir una **apertura progresiva** de la economía colombiana cuidando la salud de las personas, con el concepto que denomina 'aislamiento inteligente y productivo'. En tal sentido hay personas que se mantienen aisladas, como la gente mayor, los menores de 18 años y quienes puedan hacer teletrabajo. Se ha decidido priorizar el levantamiento de las restricciones a las actividades que impliquen un menor riesgo de contagios y a su vez tengan mayor impacto en la generación de empleo y el PBI: transporte (operando a 35% de capacidad), infraestructura, construcción, manufacturas en diversas actividades, alimentos procesados, plásticos, petroquímicos, agroindustria, los que tienen que ver con elementos de la salud, con el sector minero-energético y elementos de aseo. Todos han instaurado unos estrictos protocolos de seguridad y salubridad.

Perspectivas económicas

En todos los países existe un alto grado de incertidumbre en torno a las proyecciones de las variables económicas, que necesariamente se basan en presunciones críticas sobre la duración y las secuelas de la pandemia y el consecuente aislamiento. En tal sentido, numerosos factores las condicionan: el desconocimiento acerca de la posibilidad de rebrotes en 2021, de mutación del virus, la inmunidad adquirida por las personas que se han contagiado y fundamentalmente las expectativas respecto de la efectividad de la vacuna, su producción masiva y su distribución a nivel mundial.

Debe tenerse presente que el origen de esta crisis es diferente al de las anteriores, ya que proviene del sector de la salud y no de la dinámica económica ni política mundial. Por ese motivo, las estimaciones de la duración de la pandemia y la solución a la misma también deben provenir de ese ámbito. Las políticas de alivio antes reseñadas sólo son un paliativo temporal para moderar el impacto económico sobre actividad, empleo y pobreza, que a su vez dejan un saldo de endeudamiento o emisión monetaria que luego deberá manejarse con mucha prudencia para evitar males mayores, en particular en países que ingresaron a la pandemia con situaciones macroeconómicas menos sólidas.

Sin embargo, en Colombia hay razones para el **optimismo**, dado que la crisis cuando la economía registraba valores aceptables en variables como crecimiento del PIB, inflación y desempleo. En tal sentido el posicionamiento de la economía era bueno para enfrentar el problema y por ello el gobierno está consiguiendo los recursos para paliar la angustiosa situación de algunos sectores perjudicados y se ha logrado que el sistema de salud no colapse. En junio los trabajadores están regresando paulatinamente a sus empleos y se espera que la economía tenga un aceptable desempeño en el segundo semestre de 2020.

Estimaciones preliminares indican que ya en mayo la economía colombiana habría caído casi 15%, aunque mostrando una leve recuperación en comparación con abril y habiendo entonces “tocado un piso” en su caída. A partir de junio se ha iniciado una lenta recuperación en donde cada sector tendrá su propia dinámica basada en la recuperación de la demanda, la posibilidad de desplegar su actividad a partir de la “salida inteligente” y su capacidad ociosa de producción.

La recuperación será desigual por sectores: inmobiliario y servicios públicos lograrán llegar a los niveles de actividad anteriores a la pandemia, pero el comercio, la construcción y las actividades artísticas, seguirán con un desempeño inferior al ocurrido en el mundo sin COVID-19. Se estima que el consumo no podrá recuperarse completamente hasta 2022, de la mano de la recuperación del empleo y los salarios.

El BID espera una caída del PIB de Colombia entre 3% y 5% durante 2020, dependiendo de la extensión de la cuarentena. La recuperación comenzará en el segundo semestre y se asentará en 2021. Se espera además que la inflación termine 2020 por debajo del 3% y que la pobreza crezca hasta el 28% porque la clase media vulnerable verá una pérdida considerable de sus ingresos.

En principio se estima que la recuperación tendría **dos fases**: una de corto plazo (incluye primer semestre de 2021) donde aparecerán las reactivaciones de sectores que fueron golpeados por el aislamiento y que reaccionarán al nuevo movimiento de personas, en la cual el gobierno se concentrará en inversiones en pequeña infraestructura (sin licitación y con bajo tiempo de ejecución); otra de largo plazo en donde avanzarán sectores que impliquen mayor contacto físico y donde el gobierno podrá abordar obras más grandes (proyecto 5G, metro de Bogotá). En ambas fases el incentivo al sector privado para que acompañe las acciones será crucial, lo cual debe asentarse en un mensaje claro de las autoridades respecto del rumbo y los tiempos previstos.

En cuanto a los desafíos económicos de las autoridades se cuentan como centrales la ecuación fiscal (con la anterior reforma incluida), el cuidado en la emisión de moneda y el control del endeudamiento. A ellos debe prestarse especial atención pues de su ordenado manejo depende la evolución futura de la economía.

Adicionalmente se presentan otros desafíos extraeconómicos pero de igual importancia, que la pandemia ha opacado en parte pero que volverán al primer plano de la discusión, tales como la implementación del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, la situación de la seguridad, las medidas anunciadas contra la producción de drogas y la gestión de la migración venezolana. A medida que la cuarentena vaya cediendo y los efectos económicos se morigeren, estos temas saldrán paulatinamente a flote como ejes centrales de la problemática que enfrenta la sociedad colombiana.

Mg Alejandro Trapé

***Instituto de Competitividad
ADEN International Business School***

Agosto –Setiembre 2020