Principales efectos
de las medidas tomadas a raíz de la pandemia por el Covid-19 en la economía bogotana

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
BOGOTÁ

Claudia Nayibe López Hernández
Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.

Maria Mercedes Jaramillo
Secretaria Distrital de Planeación

Antonio José Avendaño Arosemena
Subsecretario de Información y Estudios Estratégicos

Daniela Pérez Otavo
Directora de Estudios Macro

Henry Rincón Melo
Investigador

Noviembre de 2021

Contenido

Introducción 4

1. Contexto internacional 5

1.1 Revisión de literatura sobre referentes internacionales: los casos de Asia y África 5

1.2 Resultados económicos en 2020 a nivel mundial y regional 8

2. Impactos de la pandemia sobre PIB, empleo y tejido empresarial en Bogotá 12

2.1 Efectos sobre la producción 12

2.2 Consecuencias sobre el mercado laboral 16

2.3 Afectación del tejido empresarial 22

3. Magnitud de las ayudas del orden nacional y distrital 26

3.1 Programa de apoyo al empleo formal (PAEF) 27

3.2 Garantías a créditos y redescuento 29

3.3 Otras acciones realizadas por la Alcaldía de Bogotá 32

4. Conclusiones 36

Bibliografía 41

Listado de gráficos

Gráfico 1. Áreas que cubren los estímulos fiscales en Asia y el Pacífico 8
Gráfico 2. Estimación del efecto de la pandemia sobre el PIB de Bogotá (Billones de pesos constantes) 13
Gráfico 3. Número de desempleados e inactivos en Bogotá. 2020-2021 (En miles de personas) 17
Gráfico 4. Número de ocupados y tasa de ocupación en Bogotá. 2020 (En millones de personas y porcentajes) 18
Gráfico 5. Diferencia en el nivel de ocupación frente al primer trimestre de 2020 (prepandemia). Bogotá (I trimestre de 2020 – I trimestre de 2021) 20
Gráfico 6. Distribución del empleo según tamaño de la empresa. Bogotá 2020 (millones de personas) 20
Gráfico 7. Variación mensual del número de ocupados según tamaño de la empresa donde laboran. Bogotá 2020 (Miles de personas) 21
Gráfico 8. Número de empresas activas* en Bogotá, según tamaño 25
Gráfico 9. Presupuesto extraordinario para atender la emergencia por Covid-19 como % del PIB 26
Gráfico 10. Distribución del número de empleados beneficiados por el PAEF según actividad económica del empleador en Bogotá (%) 29

Listado de tablas

Tabla 1. Crecimiento real de las economías del mundo 9
Tabla 2. Variación y contribución a la variación del valor agregado, según ramas de actividad económica. Bogotá (2020). 16
Tabla 3. Personas ocupadas en Bogotá según rama de actividad económica. (2019-2020) 19
Tabla 4. Número de empresas activas* en Bogotá, según localidad 24
Tabla 5. Total empresas creadas por tamaño, 2019-2020 26
Tabla 6. Distribución de los recursos asignados por Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), según tamaño de los empleadores 28
Tabla 7. Valor y número de empresas bogotanas beneficiadas por créditos a través de líneas de redescuento de Bancoldex 31

Listado de esquemas

Esquema 1. Número de empresas existentes en Bogotá, según diferentes fuentes 23
Esquema 2. Estructura de la estrategia Distrital para la reactivación económica 32
Esquema 3. Ayudas a las empresas bogotanas según fuente de los recursos 35

Introducción

La pandemia por el Covid-19 que empezó a afectar a Colombia y Bogotá en marzo de 2020 llevó a que los gobiernos nacional y distrital impusieran medidas restrictivas que buscaban contener el virus a través de la aplicación de cierres de establecimientos económicos no esenciales, restricciones a la movilidad, restricción de aglomeraciones, entre otras disposiciones sanitarias y de distanciamiento social. Estas decisiones afectaron fuertemente la producción y distribución de bienes y servicios no esenciales, llevando al cierre de muchos de las empresas localizadas en la ciudad, especialmente las micro y pequeñas que enfrentaron importantes presiones de liquidez desde las primeras semanas de la pandemia, lo cual a su vez impactó el mercado laboral de la capital, llevando a niveles históricos de pérdida de empleo y aumento de la desocupación.

Las cuarentenas y demás restricciones impactaron de manera fuerte a la economía de la ciudad entre los meses de marzo (segunda quincena) y agosto de 2020, mes a partir del cual se dio un proceso de reactivación económica, persistiendo indicadores negativos especialmente en términos de desempleo y crecimiento económico. Las medidas gubernamentales que si bien se enfocaron en un primer momento a otorgar ayudas monetarias y alimentarias (mercados) a los hogares pobres y vulnerables, y posteriormente a las empresas, han resultado insuficientes para lograr una plena reactivación económica en la ciudad, proceso que tomará un tiempo considerable según lo prevén varios análisis. A los choques de oferta y demanda ocasionados por la crisis, se han sumado los picos de la pandemia que, a su vez, han llevado a cierres parciales en la capital como ocurrió a inicios de 2021, apenas cuando muchos comercios empezaban a recuperarse. En términos del alcance de las medidas de política pública se evidencia un déficit de recursos para ayudar a la enorme proporción del tejido empresarial que se vio afectado, las deficiencias en la focalización e información que permitan el seguimiento y evaluación de los programas, los altos niveles de informalidad que impiden el acceso a créditos y ayudas y la pertinencia de varios de los programas y acciones de las entidades públicas nacionales y distritales.

El documento se divide en cuatro partes: la primera plantea el contexto internacional de la pandemia, específicamente se revisan los casos de África y Asia, lo mismo que los resultados económicos en 2020 a nivel mundial y de la América Latina. El segundo capítulo presenta los efectos sobre el PIB, el mercado laboral y el tejido empresarial de las medidas restrictivas implementadas para evitar la propagación del Covid-19. En la cuarta parte se analizan las principales medidas de ayuda a las empresas otorgadas por los gobiernos nacional y distrital y finalmente se plantean algunas conclusiones.

1. Contexto internacional

1.1 Revisión de literatura sobre referentes internacionales: los casos de Asia y África

Diversos análisis plantean que quizá el efecto del Covid-19 sobre la economía africana en 2020 haya sido menos fuerte frente a otras regiones como América Latina y el bloque de países de la OCDE, en parte por la resiliencia de los 54 países que conforman el continente africano, resultado de otras pandemias que han azotado esta región como lo han sido a causa de la malaria, el ébola y el VIH. No obstante, la pandemia ha golpeado las economías de los distintos países africanos a través de dos vías: la externa debido a la caída en los precios y la demanda internacionales, entre ellos del petróleo; e interna a través de la menor demanda de la población y las empresas por las medidas sanitarias y de confinamiento. Los efectos de la pandemia amenazan seriamente los propósitos en términos de desarrollo y reducción de la pobreza, lo mismo que la sostenibilidad de la deuda que alcanza en promedio el 65% del PIB continental (Minsat, Saint-Martin, Napolitano, & Traoré, 2020).

Ante esta situación los distintos países, no solo de África, sino del mundo han optado por medidas sanitarias similares para contener el virus y evitar la propagación (cierres temporales, medidas de distanciamiento social, uso de elementos de bioseguridad, etc.), no obstante, en términos de respuestas de política económica han sido muchas las medidas que se han tomado entre los diversos países de dicho continente, las cuales se pueden agrupar en tres clases: fiscal, monetaria y cambiaria. En este apartado se exploran las primeras por contar con la participación de gobiernos nacionales y locales, dado que las dos últimas corresponden a políticas macroeconómicas del orden nacional.

En términos de política fiscal las medidas más recurrentes, especialmente al inicio de la pandemia, se orientaron al aumento del gasto en salud y a la entrega de ayudas directas a hogares pobres y vulnerables, lo mismo que a pequeñas y medianas empresas. No obstante, en el caso africano, especialmente en países de menores ingresos fiscales, las estrategias se han centrado más en desgravaciones fiscales, descuentos en servicios públicos y básicos y la entrega de mercados y donde en conjunto los gastos no superan el 2% del PIB (Adeniran, 2020). Como se puede observar en la Tabla 1 del Anexo 1, han sido muchas las medidas de corte fiscal que han aplicado los países africanos para mitigar la pandemia y generar procesos de reactivación económica, que van desde desgravaciones o apoyos crediticios, hasta el otorgamiento de subsidios a aquellos sectores económicos más afectados por la crisis como lo son los de turismo, el transporte, restaurantes y bares, las pymes, adicional a los subsidios al desempleo (Fondo Monetario Internacional (FMI), 2021). Así mismo y teniendo en cuenta que las cadenas de valor global se vieron

seriamente afectadas por las restricciones al comercio internacional impuestas para contener la pandemia, los 54 países que hacen parte del continente africano optaron por una estrategia que se podría denominar “hacia adentro”, basada fundamentalmente en la inversión en infraestructura y el comercio entre países del continente africano, en este último caso a través de la firma del Tratado Continental Africano de Libre Comercio (Preuss, 2020).

En el caso africano se puede mencionar que la respuesta de las políticas económicas a la pandemia trajo múltiples enseñanzas y resultados diferenciales entre los países de acuerdo con sus niveles de ingreso per cápita. Entre estos, se cuentan el 1) menor aprovechamiento de los diversos instrumentos de política económica por parte de los países de menor desarrollo que tienen un menor margen de maniobra fiscal (altos niveles de endeudamiento) y monetaria (mayor inflación); 2) muchas de las acciones adelantadas en países africanos correspondieron a una “copia” de lo hecho en países desarrollados, como es el caso de los confinamientos, que implicaban ingentes recursos para mitigar la pérdida de ingresos tanto por parte de los hogares como de las empresas; y 3) gran parte de los países africanos enfrentan problemas estructurales en cuanto a inclusión digital, financiera y social, lo mismo que aplicación de políticas procíclicas que no les permite enfrentar eficazmente crisis económicas repentinas.

En el caso de Asia y teniendo en cuenta que gran parte de los países que hacen parte de este continente, especialmente los ubicados en el este y sur, derivan una proporción considerable de sus ingresos de la importación de materias primas y posterior fabricación de productos terminados fundamentalmente para la exportación, los cierres y demás medidas restrictivas a raíz de la pandemia por el Covid-19 han causado impactos devastadores en los principales sectores económicos de todos los países de la región (Islam, Jannat, Al Rafi , & Aruga, 2020).

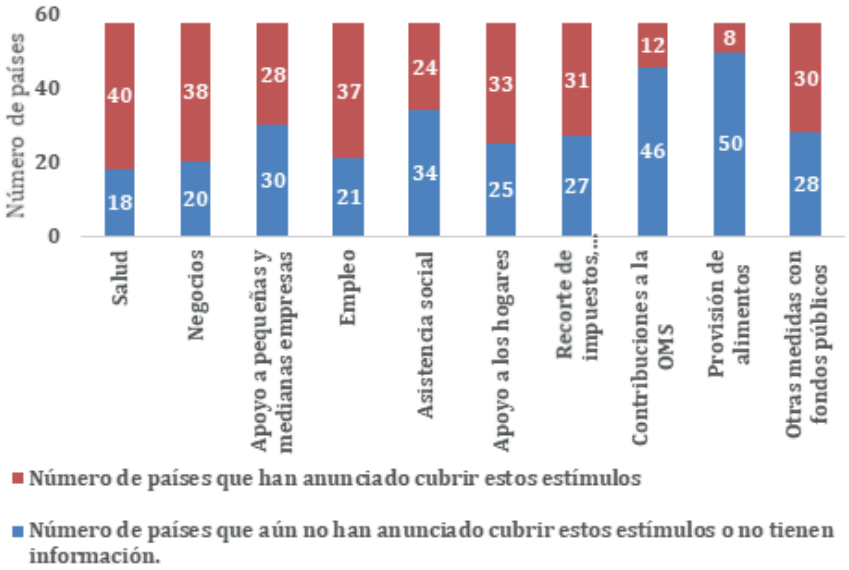
Las áreas que cubren el apoyo fiscal por parte de los gobiernos en los países que hacen parte de Asia y el Pacífico, tienen dos connotaciones: social y económica. Dentro de la primera, están las medidas e inversiones en 1) el sector salud (aumento del gasto en servicios de salud pública, prevención y control de epidemias y adquisición de insumos médicos); 2) asistencia social (subsidio por hijos, cuidado de ancianos, prestaciones por desempleo, pagos de pensiones, suspensión de los pagos de la seguridad social; 3) hogares: por medio de transferencias monetarias directas, reducción en el pago de facturas de servicios públicos, subsidios de alquiler de viviendas y subvenciones en educación para hogares vulnerables (Huang & Saxena, 2020).

Dentro de las políticas de tipo económico se encuentran: 1) las dirigidas a las empresas de sectores económicos específicos (apoyo financiero, exención o aplazamiento de impuestos, exención de pago de servicios o alquiler o aplazamiento, etc.); 2) medidas de apoyo empresarial específicas para las pequeñas y medianas empresas (PYME), como reducción de impuestos, entre otros; 3) ayudas a los empleados mediante las ayudas al pago de nómina, ampliación del número de subsidios al desempleo y otras políticas de retención de empleo. Medidas como recortes a impuestos y exenciones estuvieron dirigidas tanto a hogares como a empresas.

De manera más detallada, la tabla 2 del Anexo 1 presenta la gama de medidas aplicadas por varios países del continente asiático. Estas acciones varían dependiendo, entre otros aspectos, del nivel de desarrollo del país, las estructuras económicas (porcentaje de producción para exportar, participación del turismo, etc.) y otros temas ligados a la política macroeconómica o nivel de endeudamiento. Las políticas económicas incluyen desde medidas aplicadas en muchos países del mundo, como desgravación fiscal, apoyos directos a sectores económicos más afectados por la crisis (turismo, industrias exportadoras, transporte, arte y cultura, etc.), aplazamiento en el pago de los impuestos, hasta apoyo de sectores estratégicos o de importancia sistémica (caso de Rusia), apoyo a costos de alquiler (Singapur) o la creación de líneas de crédito especiales y subsidiadas para agricultores y vendedores ambulantes y fuerte inversión en infraestructura agrícola como en el caso de India. Si bien muchas de las medidas pueden ser similares entre países, la diferencia sustancial se encuentra en la cantidad de recursos que los gobiernos destinan a mitigar los efectos de la pandemia y la reactivación económica, lo mismo que sus fuentes de financiamiento (endeudamiento, cooperación internacional, etc.).

Los componentes de gasto fiscal implementados por un mayor número de países de Asia y el Pacífico han sido en primera instancia el de la salud (salud pública, prevención y control de la pandemia, insumos médicos) y apoyo a las empresas, específicamente apoyo financiero a sectores específicos, exención o aplazamiento de impuestos, rebajas en el pago de servicios y alquiler. Otros componentes importantes han sido los apoyos en términos de empleo (subsidios salariales, retención de empleo y capacitación laboral) y ayudas a hogares, como transferencias directas en efectivo, rebaja en el pago de facturas de servicios públicos, subsidios de alquiler de vivienda y de educación para hogares vulnerables (Huang & Saxena, 2020, pág. 2) (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de los contagios y medidas de confinamiento en Bogotá



Fuente: (Huang & Saxena, 2020, pág. 2)

1.2 Resultados económicos en 2020 a nivel mundial y regional

La pandemia por el Covid-19 ha causado una de las crisis económicas más profundas en la historia reciente de la humanidad, solo comparable con las ocasionadas por las dos guerras mundiales o la Gran Depresión de 1929. Esta situación ha implicado no sólo la pérdida de vidas humanas, sino también al aumento de la pobreza, el ingreso y la actividad económica en todas las regiones del mundo, volver a los niveles de la prepandemia requerirá un periodo de tiempo considerable (World Bank Group, 2021).

El Banco mundial estima que la economía global cayó 3,5% en 2020, cifra que resulta superior a las previsiones de mediados de 2020. Los países de los "mercados emergentes y las economías en desarrollo" (EMDEs), experimentaron recesiones profundas con recuperaciones lentas a raíz de la pandemia y los rebrotes del virus. China fue la excepción a esta situación, pues el importante gasto en infraestructura mitigó los efectos adversos de la crisis. Los resultados económicos mundiales especialmente en 2021 dependerán en gran medida del manejo adecuado de la pandemia, lo mismo que de una vacunación efectiva que limite la propagación masiva de COVID-19 en muchos países.

Por regiones del mundo, la Zona Euro es la que mayor caída registró en 2020 ante la crisis por la pandemia (-6.6%), seguida de cerca por América Latina y el Caribe (-6,5%). Por el contrario, la única región que no reportó crecimiento negativo fue la conformada por los países del este asiático y pacífico (1,2%), específicamente por

China, que como se indicó anteriormente, fue de los pocos países que según el Banco Mundial creció. Por países, las caídas más importantes en el PIB en 2020 se dieron en Argentina (-9,9%), México (-8,3%) e India (-7,3%) (Tabla 1).

Los resultados de la economía mundial en 2020 son consecuencia de varios aspectos: la menor recuperación de los servicios especialmente los asociados a turismo, lo mismo que una caída en los niveles de inversión en los mercados emergentes y países en desarrollo (excepto China) y la modesta recuperación de los precios del petróleo, pese al repunte registrado en los precios de las materias primas especialmente por la mayor demanda china que se fortaleció a inicios de 2021 por la recuperación de otras economías.

Las cifras del Banco Mundial pronostican que la economía mundial repuntaría en 2021 y 2022 a niveles cercanos al 6% y superiores al 4%, respectivamente. Por regiones, los países que conforman el bloque del este asiático y Pacífico crecerían en promedio 7,7%, específicamente por el destacado comportamiento que tendría la economía China con un resultado que bordearía el 8,5%. Por su parte, el resto de regiones tendría un crecimiento heterogéneo en 2021, incluso inferior al 3% para zonas como Oriente Medio y Norte de África (2,4%) o Japón donde el PIB sería del 2,9%.

Tabla 1. Crecimiento real de las economías del mundo

Economía		2018	2019	2020	2021	2022
PIB Mundial		3,2	2,5	-3,5	5,6	4,3
Economías avanzadas	Estados Unidos	3,0	2,2	-3,5	6,8	4,2
	Zona Euro	1,9	1,3	-6,5	4,2	4,4
	Japón	0,6	0,1	-4,7	2,9	2,6
Mercados emergentes y economías en desarrollo	Asia oriental y el Pacífico	6,5	5,8	1,2	7,7	5,3
	Europa y Asia central	3,5	2,7	-2,1	3,9	3,9
	Latinoamérica y el Caribe	1,8	0,9	-6,5	5,2	2,9
	Oriente medio y norte de África	0,6	0,6	-3,9	2,4	3,5
	Sur de Asia	6,4	4,4	-5,4	6,8	6,8
	África Sub-sahariana	2,7	2,5	-2,4	2,8	3,3

Fuente: Banco Mundial, junio de 2021

Si bien los pronósticos para las distintas economías del mundo son aparentemente alentadores, los efectos sobre la productividad, demanda y formación de capital fijo, tendrán efectos estructurales en el mediano y largo plazo, que incluso podrán afectar el PIB potencial mundial a la baja, lo cual como se ha precisado, puede ser mitigado por los niveles de contención del virus, los procesos de vacunación y las políticas económicas que se implementen en los distintos países (World Bank Group, 2021).

De acuerdo con la CEPAL América Latina y el Caribe fue la región de los países en desarrollo que más resultó afectada por la pandemia derivada del Covid-19, pues sus estimaciones indican una caída del PIB del orden del -6,8% en 2020, superior a la estimada por el Banco Mundial. Para la entidad existen condiciones estructurales que hacen más vulnerable esta región, tales como una baja productividad, escaso margen fiscal y alto endeudamiento, alto nivel de informalidad, deficiente protección social, esto aunado al hecho de que la región antes de la pandemia venía de registrar niveles de crecimiento económico bajos (0,3% entre 2014 y 2019), llegando a reportar en 2019 una variación casi nula en el PIB regional (0,1%). La crisis económica de 2020 lleva a la Cepal a estimar que la tasa de desempleo sería superior al 10% para el bloque de países que conforman América Latina y el Caribe, con los consecuentes efectos adversos sobre los niveles de pobreza y desigualdad (Cepal, 2021).

Pero además del aumento en la tasa de desempleo regional, en los países de América Latina y el Caribe se presentó una combinación de fenómenos que no se había registrado en crisis anteriores: aumento de desempleo, caída en el nivel de ocupación y salida de fuerza de trabajo del mercado laboral, esto último producto de las medidas restrictivas para contener la pandemia, lo que llevó a una caída sin precedentes de la presión laboral medida a través de la tasa de participación (cociente entre Población Económicamente Activa y la población en edad laboral). Este fenómeno se dio de manera importante en el segundo trimestre de 2020 y se recuperó en alguna proporción en el segundo semestre del año, con el reingreso de parte de la fuerza laboral al mercado, especialmente en condiciones de informalidad. Otro fenómeno observado durante varios meses de 2020, especialmente en el segundo trimestre, fue la importante proporción de trabajadores “ausentes”, es decir que seguían vinculados a las empresas, pero en la práctica no desarrollaban actividades laborales, a través de figuras como adelanto de vacaciones, vacaciones no remuneradas, subsidios a la nómina, entre otras. Igualmente, el número promedio de horas trabajadas por semana se redujo en varios países de la región (Cepal, 2021).

La pandemia también profundizó las brechas laborales en la medida en que aquellos ocupados con mayor nivel educativo tuvieron una mayor probabilidad de mantener su puesto de trabajo, frente a los ocupados con estudios básicos, quienes adicionalmente están ocupados más en actividades informales.

En cuanto a las medidas que los gobiernos de América Latina tomaron para mitigar los efectos de la pandemia sobre las MiPymes la Cepal identificó cuatro áreas o tipologías de ayudas (Heredia & Dini, 2021):

a) Liquidez: las medidas aquí clasificadas buscaban mitigar la escasez de recursos en el corto plazo y aunque su alcance inicial era por pocos meses, en varios países se prorrogaron a lo largo de 2020, incluso hasta el primer trimestre de 2021. Estas medidas consistían principalmente en la postergación (y en algunos casos exención) de pagos de servicios básicos (públicos), impuestos (especialmente de renta y a las ventas), crediticias y patronales (aportes a seguridad social y demás). La Cepal identificó 47 tipos de medidas aplicadas en 9 países de América Latina y el Caribe.

b) Empleo: En este componente la Cepal identificó 38 medidas en 9 países consultados, distribuidas en cuatro líneas, especialmente a través de subsidios: i) aportes directos a los sectores más vulnerables donde la caída de la actividad económica fue mayor, lo mismo que ayudas a trabajadores informales; ii) subsidios a la nómina salarial correspondiente a un aporte, usualmente de una proporción de la nómina de las empresas beneficiadas; iii) incentivos a la reactivación del empleo, a través de un pago de una proporción del salario de las nuevas contrataciones o personas reintegradas, especialmente dirigidos a población con alguna condición de vulnerabilidad (discapacidad, mujeres, jóvenes, entre otras); y iv) flexibilización laboral aplicada en varios países de América Latina y el Caribe a través de normas de contratación que permitieron licencias, terminación de contratos, reducción de horas laborales, etc.

c) Apoyo a la producción: En los países analizados por la Cepal se identificaron 39 iniciativas a este respecto, las cuales se enfocaron en mantener la capacidad productiva de las empresas, especialmente en aspectos como la implementación de protocolos de bioseguridad, impulso a la formalización que permitiera el acceso a subsidios, promoción del emprendimiento, innovación y la digitalización, especialmente en el componente productivo de la comercialización (comercio electrónico, botones de pago, etc.) y el impulso de las habilidades digitales entre los empresarios.

d) Financiamiento: corresponde al mecanismo más común usado en los países estudiados por la Cepal y se ha dado a través de dos vías: i) por medio de líneas específicas de financiamiento respaldadas por garantías públicas, con coberturas que oscilan entre el 80% y 100% de los montos prestados a mipymes; y ii) líneas especiales de crédito, como por ejemplo con enfoque territorial, a través de alianzas de los gobiernos nacionales con regiones o ciudades, o asignaciones directas a ciertos sectores o tipos de empresas.

Si bien la gama de políticas públicas para las empresas más pequeñas, antes y durante la pandemia, se agrupa en medidas crediticias (garantías, periodos de gracia, menores tasas de interés, etc.); fiscales (rebaja o postergación de obligaciones fiscales); subsidios directos (capital semilla, etc.) y compras institucionales, aunque en la práctica y de acuerdo con la Cepal los esfuerzos de los gobiernos en América Latina se han concentrado en medidas crediticias, lo mismo que en solventar la liquidez de corto plazo derivada de las menores ventas, a través de exenciones, postergación de obligaciones, entre otras medidas. Por su parte las iniciativas orientadas a incentivar el uso de tecnologías de la información u organización de la producción han tenido un respaldo presupuestario modesto en casi todos los países, mientras que las compras institucionales ha sido la medida con menor participación dentro de dichas políticas dirigidas a las MiPymes (Heredia & Dini, 2021).

2. Impactos de la pandemia sobre PIB, empleo y tejido empresarial en Bogotá

Bogotá al igual que Colombia se vio afectada de manera importante por la pandemia y las medidas sanitarias y de aislamiento subsecuentes, aplicadas desde el mes de marzo de 2020. Los efectos se expresaron especialmente en caídas en la producción, el empleo y el cierre de empresas, fruto de los confinamientos o cuarentenas, pero también de la contracción de la demanda agregada, lo que llevó a que el Producto Interno de la ciudad, de acuerdo con cifras oficiales, cayera -6,4% en 2020. En cuanto al empleo en la capital se perdieron más de medio millón de puestos de trabajo para el año completo, aunque en el trimestre más crítico (abril-junio) esta cifra fue superior a un millón cien mil personas y consecuentemente la tasa de desempleo aumentó significativamente. Frente al número de unidades productivas que cerraron, si bien no se tiene total claridad, las cifras de la Cámara de Comercio de Bogotá indican que en la ciudad tuvieron que cerrar 53.291 empresas, especialmente micro y pequeñas debido a problemas de liquidez, por la disminución parcial o total en sus ventas que permitiera soportar sus costos (arriendos, servicios públicos, nómina, etc.).

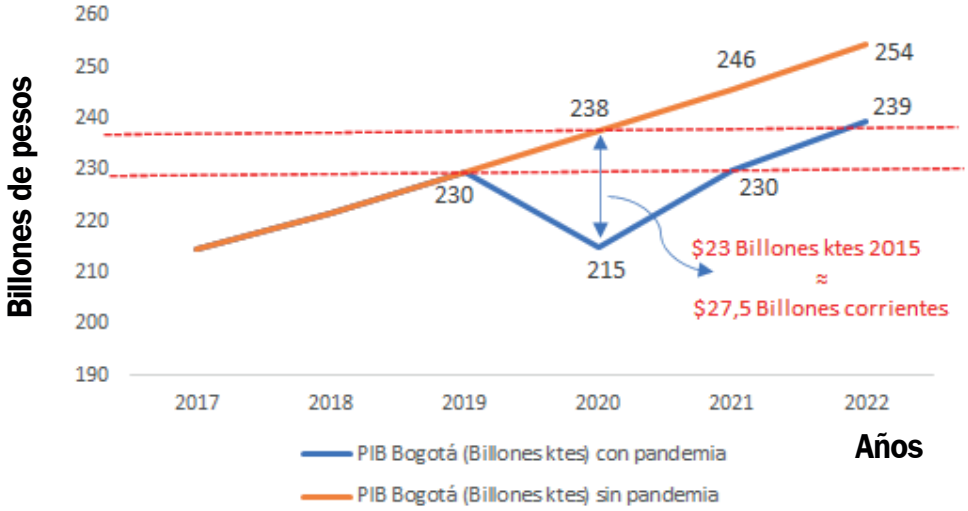
2.1 Efectos sobre la producción

La economía bogotana estuvo afectada de manera importante, dada su estructura basada principalmente en el sector de servicios, los cuales como se ha visto en secciones anteriores, fueron los más perjudicados con la pandemia, especialmente actividades como hoteles y restaurantes, servicios inmobiliarios, administrativos, actividades profesionales y técnicas, construcción, lo mismo que el comercio, debido a que estos presentan importantes encadenamientos hacia adelante, es decir, son proveedores de otras actividades económicas (Bonet, y otros, 2020).

De acuerdo con cifras oficiales el Producto Interno Bruto de Bogotá en 2020 cayó -6,4%, frente a una disminución de -6,8% de Colombia. Para tener una idea del

impacto que tuvo la pandemia sobre la economía de la capital, el PIB de Bogotá se ubicó en términos reales en el nivel existente en 2017 (alrededor de $215 billones a precios de 2015). Adicionalmente, si se considera que el nivel de crecimiento estimado para 2020, antes de la pandemia estaba entre 3,3% y 3,5%, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de la Secretaría Distrital de Hacienda (Secretaría Distrital de Hacienda, 2020), la pérdida neta en términos de valor agregado para la economía bogotana fue cercana a los $27,5 billones (pesos corrientes) en 2020. Adicionalmente, si se tienen en cuenta los pronósticos de crecimiento económico del más reciente informe del MFMP (2022-2032), el PIB retornaría al nivel prepandemia en el 2021, con un crecimiento previsto de 7%, mientras que en 2022 apenas se habría recuperado lo perdido en 2020 con un aumento estimado por la SDH del 4,1% (Gráfico 1).

Gráfico 2. Estimación del efecto de la pandemia sobre el PIB de Bogotá (Billones de pesos constantes)



Fuente: DANE-Cuentas Nacionales. Cálculos SDP-Dirección de Estudios Macro.

La "gran rama" actividad que más contribuyó a la caída del valor agregado de la ciudad en 2020 fue, como era de suponerse, "Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida", que aportó -3,4 puntos porcentuales (p.p.) a la variación del valor agregado total de Bogotá, explicando más de la mitad de la caída total (53%). A su vez, dentro de este grupo, los sectores que reportaron las mayores afectaciones fueron:

- Transporte y almacenamiento: (-1,6 p.p.), que presentó fuertes caídas en el segundo y tercer trimestre de 2020 (-53,2% y -45,8%, respectivamente) y sin que logre recuperarse en el último trimestre del año (-29,6%), dadas las restricciones de movilidad tanto de pasajeros a nivel nacional como internacional, lo mismo que a la movilización de carga e insumos por menor demanda de las empresas.

- Alojamiento y servicios de comida: (-1,3 p.p.) esta actividad reportó la mayor caída sectorial en el segundo trimestre de 2020 (-67,4%) y al igual que el sector de transporte no logra recuperarse en el segundo semestre del año. Tanto los restaurantes como los hoteles y otros servicios de alojamiento se vieron muy afectados por las medidas sanitarias a raíz de la pandemia. Los primeros porque prácticamente debieron cerrar y los segundos porque funcionaron con una muy baja capacidad básicamente a través de domicilios y aplicaciones.

- Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas: fue la que menos cayó en este grupo, disminuyendo en -3,3% y contribuyendo con medio punto porcentual a la caída del valor agregado total, especialmente por el comercio minorista que registró, en términos generales menores restricciones por cierres y cuarentenas.

En segundo lugar, se encuentra la construcción con una variación del -30,4% y una contribución de -1,3 puntos porcentuales, explicando cerca de la quinta parte de la caída del valor agregado total, particularmente por la contribución de edificaciones residenciales y no residenciales cuyo valor agregado cayó -31,8%, restando -0,8 puntos porcentuales a la variación del valor agregado bogotano. No obstante, se debe anotar que la construcción de edificaciones venía registrando variaciones negativas desde antes de la pandemia, incluso desde inicios de 2019 y la contracción se agudizó con las restricciones impuestas en marzo de 2020. Efectivamente el área causada o efectivamente construida para edificación cayó en más de un millón de metros cuadrados entre 2019 y 2020, distribuidos en -734 mil m2 residenciales y -389 mil m2, en otros destinos, particularmente comercio y oficinas. Las obras civiles, aunque cayeron -27,3%, por su peso relativo sólo restaron -0,4 p.p al valor agregado total de la ciudad.

Por su parte la industria manufacturera disminuyó -12,1% y restó un punto porcentual al valor agregado total. Las actividades industriales que más contribuyeron a este resultado fueron:

- Fabricación de productos metalúrgicos básicos; fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo; fabricación de aparatos y equipo eléctrico; fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos; fabricación de ma-

quinaria y equipo n.c.p.; fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques; fabricación de otros tipos de equipo de transporte; instalación, mantenimiento y reparación especializado de maquinaria y equipo (-0,3 p.p.).
- Fabricación de productos textiles; confección de prendas de vestir; curtido y recurtido de cueros; fabricación de calzado; fabricación de artículos de viaje, maletas, bolsos de mano y artículos similares, y fabricación de artículos de talabartería y guarnicionería; adobo y teñido de pieles (-0,3 p.p.).

Las *"Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo",* registraron una disminución de -5,3% restando medio punto porcentual al valor agregado de la ciudad. Este sector se vio igualmente afectado por las medidas de contención del Covid-19 pues incluye todos aquellos servicios de apoyo a las empresas y outsourcing como contabilidad, administración, consultoría de gestión, ingeniería y arquitectura, publicidad y estudios de mercado, entre otras actividades.

Finalmente, las *"Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio"*, aunque registraron una caída de -10%, contribuyeron también con medio punto porcentual al resultado del valor agregado de 2020 en la ciudad. Específicamente, las *"Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios"*, fueron las que más incidieron en esta caída (-0,3 p.p.) y aunque registraron un decrecimiento considerable en el segundo trimestre de 2020 (-27%), ya para los dos últimos trimestres del año reportaron caídas inferiores a 5%.

Tabla 2. Variación y contribución a la variación del valor agregado, según ramas de actividad económica. Bogotá (2020).

Ramas de actividad económica	Variación 2020 (%)	Contribución a la variación del valor agregado (puntos porcentuales)
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,6	0,0
Explotación de minas y canteras	-34,9	-0,1
Industrias manufactureras	-12,1	-1,0
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	-2,2	-0,1
Construcción	-28,2	-1,3
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida	-14,7	-3,4
Información y comunicaciones	-2,5	-0,1
Actividades financieras y de seguros	2,2	0,2
Actividades inmobiliarias	1,4	0,2
Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	-5,3	-0,5
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	0,8	0,1
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	-10,0	-0,5
Valor agregado bruto	-6,4	-6,4
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	-6,4	
Producto Interno Bruto	**-6,4**	

Fuente: DANE – Cuentas Nacionales. Cálculos SDP-Dirección de Estudios Macro

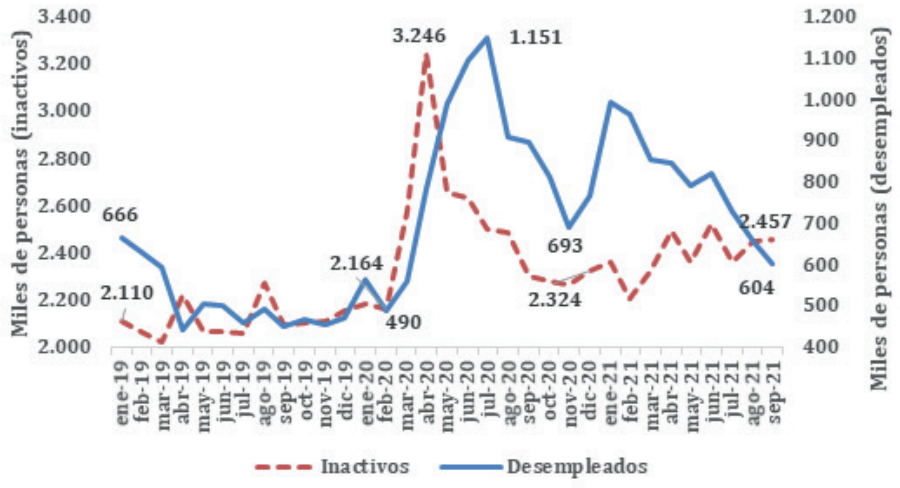
2.2 Consecuencias sobre el mercado laboral

Sin duda uno de los efectos económicos y sociales más importantes de la pandemia en Bogotá se dio sobre el empleo, lo que desencadenó otra serie de repercusiones frente a la economía en general como choque en la demanda agregada, especialmente de los hogares y las empresas; y aumento importante en los niveles de pobreza monetaria y extrema, configurándose un ciclo vicioso que solo empezó a romperse a partir de septiembre de 2020 en la medida en que se fueron levantando las restricciones sanitarias y de cierres impuestas desde marzo para evitar la propagación del virus por el Covid-19. Por otra parte, en el presente numeral se pondrá en evidencia que los

efectos de la pandemia sobre los sectores de la economía bogotana son diferentes o tienen distinta intensidad sobre la producción y el empleo, esencialmente porque la crisis impactó menos a las empresas medianas y grandes, que son las que aportan proporcionalmente más al valor agregado, mientras que las pequeñas y microempresas, más afectadas por la pandemia, generan un importante porcentaje de empleo (formal e informal).

Para el año completo de 2020 la tasa de desempleo en Bogotá se ubicó en 18,2%, superior en 2,3 p.p. a la registrada en Colombia (15,9%) y 7,3 puntos porcentuales más que la observada en la capital en 2019. En términos absolutos el número de desocupados se ubicó en 809.604 para todo 2020, casi 300 mil más que en 2019, aunque la cifra de desempleados llegó a ubicarse en 1.079.308 en el trimestre de mayor afectación de los cierres y otras medidas por la pandemia (mayo a julio de 2020, particularmente en junio y julio). Lo anterior sin contar con el importante número de personas que durante algunos meses del año fueron incluidos como población inactiva, dado que manifestaban no poder salir a buscar trabajo, especialmente en abril, no solo porque existían restricciones a la movilidad, sino porque una alta proporción del tejido empresarial se encontraba cerrado u operando a una baja capacidad. Por otra parte, llama la atención que la tasa de desempleo cede un poco hacia finales de 2020, puntualmente en noviembre (14,8%), aunque crece nuevamente en diciembre (16,5%), a pesar de que en este mes suelen darse mayores contrataciones y ocupación por la temporada de fin de año. Adicionalmente y pese a los procesos de reactivación económica de 2021, la tasa de desocupación se mantiene en 17,6% durante los primeros nueve meses de este año, aunque para septiembre de 2021 el desempleo ya era del 13,2% y la diferencia con el nivel de desempleo de la prepandemia era de 115 mil desocupados.

Gráfico 3. Número de desempleados e inactivos en Bogotá. 2020-2021 (En miles de personas)



Fuente: DANE-GEIH. Cálculos DEM-SDP

Por su parte, el número de ocupados para el año completo 2020 fue de 3.628.013 personas, 558 mil menos que en 2019, cuando el número de trabajadores era de casi 4,2 millones. No obstante, estas cifras acumuladas anuales no reflejan el comportamiento que se registró en el transcurso de 2020, pues en abril el número de ocupados descendió a 2.856.010 personas y la tasa de ocupación que mide la relación entre el empleo y la fuerza laboral (Población en Edad de Trabajar) llegó a un nivel histórico del 41,5%. Al igual que con el indicador de desempleo, los niveles de ocupación se fueron recuperando después de julio de 2020, bordeando los 4 millones de empleados, pero desacelerándose en el último mes del año e inicios de 2021. Si bien en el acumulado de los primeros nueve meses de 2021 la tasa de ocupación aún está a más de 7 puntos porcentuales de la registrada en la prepandemia, para el mes de septiembre de 2021 Bogotá está a 255 mil puestos de trabajo para volver al nivel de ocupación existente en febrero de 2020 (Gráfico 4).

Gráfico 4. Número de ocupados y tasa de ocupación en Bogotá. 2020 (En millones de personas y porcentajes)

Fuente: DANE-GEIH. Cálculos DEM-SDP

Por sectores económicos los que más contribuyeron a la pérdida del empleo fueron: "comercio y reparación de vehículos", con 120 mil ocupados menos, sector que recordemos restó medio punto al valor agregado de la ciudad en 2020. Las actividades de administración pública, salud y educación registraron una pérdida de 94 mil puestos de trabajo en 2020, aunque en términos de producción fue de las pocas ramas que reportó variación positiva. En tercer lugar, están los hoteles y restaurantes, muy afectados por la pandemia, que dejaron de contratar a 93 mil personas en lo corrido de 2020, seguido de las "Actividades artísticas, entretenimiento recreación y otras actividades de servicios" que como era de esperarse perdieron 91 mil puestos de trabajo, por todas

las medidas de distanciamiento y prohibición de aglomeraciones que se promulgaron para contrarrestar los efectos del Covid-19. Adicionalmente, es importante mencionar otros dos sectores que restaron casi dos puntos y medio al crecimiento económico de la ciudad (industrias manufactureras y construcción) y que en conjunto reportaron 95 mil ocupados menos en 2020 frente a 2019. Finalmente se destaca que solo dos sectores económicos registraron aumentos en la ocupación para el acumulado de 2020: "Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos" e "Información y comunicaciones", con cerca de 27 mil puestos de trabajos adicionales (Tabla 3).

Tabla 3. Personas ocupadas en Bogotá según rama de actividad económica. (2019-2020)

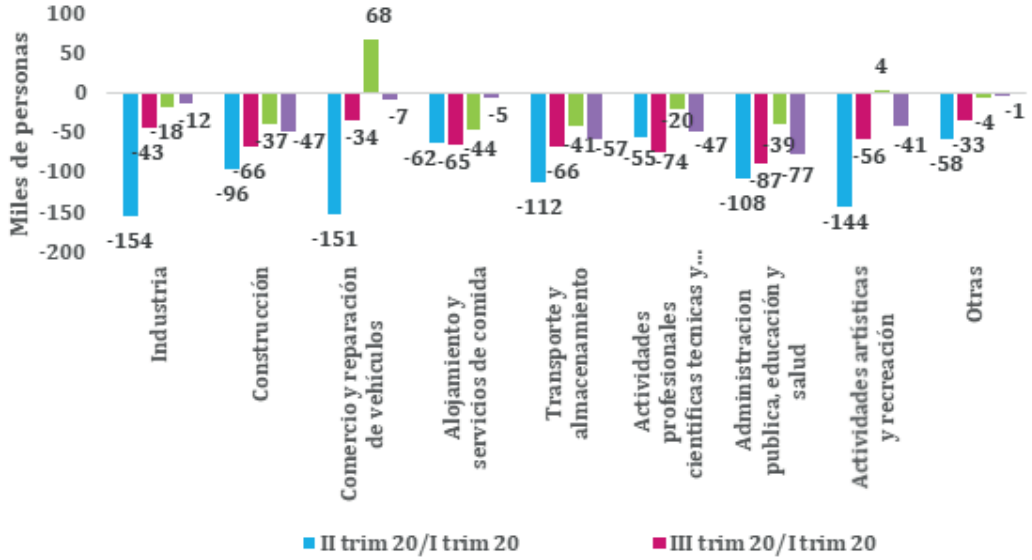
Rama de actividad económica	2019	2020	Diferencia (personas)
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	16.981	16.652	-330
Explotación de minas y canteras	13.248	8.609	-4.639
Industrias manufactureras	560.879	509.763	-51.116
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	30.919	48.917	17.998
Construcción	293.300	249.114	-44.187
Comercio y reparación de vehículos	838.351	718.767	-119.583
Alojamiento y servicios de comida	302.796	210.169	-92.627
Transporte y almacenamiento	309.476	286.404	-23.072
Información y comunicaciones	110.288	118.835	8.547
Actividades financieras y de seguros	129.680	108.363	-21.316
Actividades inmobiliarias	107.264	90.267	-16.998
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	465.902	437.584	-28.318
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	606.611	513.054	-93.557
Actividades artísticas, entretenimiento recreación y otras actividades de servicios	399.816	308.595	-91.221
No informa	789	2.921	2.132
Total ocupados	**4.186.301**	**3.628.013**	**-558.288**

Fuente: DANE-GEIH. Cálculos DEM-SDP

La recuperación de la ocupación se ha venido dando gradualmente, pero de manera disímil entre sectores económicos, si se tiene como patrón de comparación el primer trimestre de 2020 (prepandemia). En el sector industrial la pérdida de empleo ha sido menor en cada trimestre a lo largo de 2020, hasta llegar a una diferencia de -12 mil puestos de trabajo a inicios de 2021, después de haber registrado más de 150 mil empleos menos en el segundo trimestre de 2020, frente al trimestre inmediatamente anterior. Otras grandes ramas económicas como construcción, transporte y almacenamiento, actividades profesionales y administración pública, educación y salud, si bien reportaron menores pérdidas de empleo en el segundo semestre de 2020, iniciaron el 2021 con mayores pérdidas de puestos de trabajo frente al primer trimestre de 2020.

Llama la atención que las actividades de comercio y reparación de vehículos reportaron 68 mil ocupados más que en el primer trimestre de 2020, aunque entre enero y marzo de 2021 cae nuevamente la ocupación en esta actividad (-7 mil personas) (Gráfico 5).

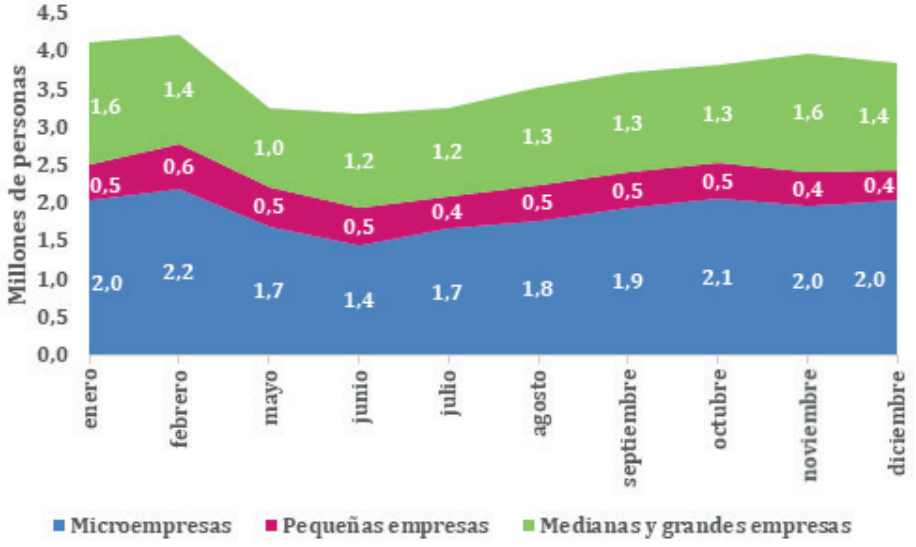
Gráfico 5. Diferencia en el nivel de ocupación frente al primer trimestre de 2020 (prepandemia). Bogotá (I trimestre de 2020 – I trimestre



Fuente: DANE-GEIH. Cálculos DEM-SDP

Según cálculos de la Dirección de Estudios Macro a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, en promedio las microempresas ocuparon en 2020 cerca de la mitad del empleo de la capital del país, de ahí su importancia en el ámbito económico de la ciudad, seguidas de las empresas medianas y grandes con cerca del 36% del empleo y las pequeñas con el 13% (Gráfico 6).

Gráfico 6. Distribución del empleo según tamaño de la empresa. Bogotá 2020 (millones de personas)

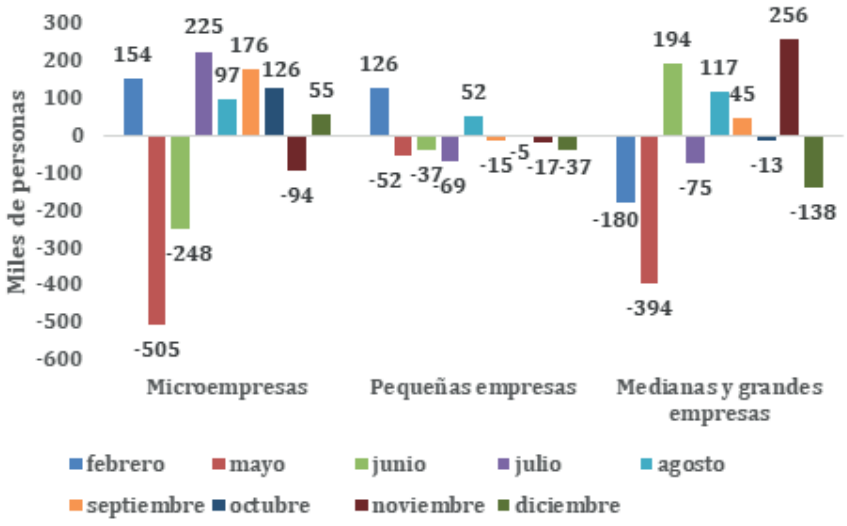


Fuente: DANE-GEIH. Cálculos DEM-SDP

Nota: No se tiene información disponible para esta variable para los meses de marzo y abril de 2020.

No obstante, la resiliencia de este segmento de empresas ante una crisis como la derivada de la pandemia no es la misma de las más grandes, como lo demuestra la pérdida de empleo que se dio en las microempresas en los meses de mayor afectación de la crisis, pues en mayo frente a febrero de 2020 los ocupados en empresas de menos de 10 trabajadores cayeron en más de medio millón de personas, mientras que las medianas y grandes perdieron 394 mil puestos de trabajo. Ya para el mes de junio de 2020 las microempresas reportan una pérdida en la ocupación de aproximadamente 250 mil empleos, las pequeñas -37 mil puestos de trabajo, mientras que las medianas y grandes empiezan a reportar crecimientos en el número de ocupados frente al mes inmediatamente anterior (194 mil empleos más). Entre julio y septiembre de 2020 se dan recuperaciones en casi todas las categorías de tamaños de empresas y en el cuarto trimestre nuevamente se registran pérdidas en la ocupación: en noviembre para microempresas, en todos los tres meses para pequeñas empresas y en octubre y diciembre para medianas y grandes (Gráfico 7).

Gráfico 7. Variación mensual del número de ocupados según tamaño de la empresa donde laboran. Bogotá 2020 (Miles de personas)



Fuente: DANE-GEIH. Cálculos DEM-SDP

Nota: No se tiene información disponible para esta variable para los meses de marzo y abril de 2020

2.3 Afectación del tejido empresarial

En Colombia no se cuenta con un censo económico reciente[1] que dé cuenta de la estructura empresarial por lo que el DANE viene adelantando actividades preliminares como el conteo de establecimientos tendientes a realizar en 2022 un nuevo censo económico. En este contexto la ciudad de Bogotá si bien dispone de dos "conteos" de establecimientos económicos, uno realizado en 2017 por la Secretaría Distrital de Planeación y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia y el más reciente aplicado por el DANE en el primer semestre de 2021, no cuenta con información estratégica para la toma de decisiones de política, como por ejemplo la relacionada con ventas, ingresos, costos, canales de comercialización, etc. El recuadro 1 presenta un resumen de las fuentes que dan cuenta del stock de unidades económicas o empresas que existen en la capital.

Recuadro 1
Stock de empresas en Bogotá

La Encuesta de Establecimientos Económicos 2017 (EEE-2017), permitió establecer que en Bogotá existía un total de 306 mil establecimientos "visibles"[2] con alguna actividad económica, excluyendo aquellos sitios (locales, oficinas u otros espacios), que se encontraban desocupados en el momento de realizar el barrido censal, que para 2017 ascendían a aproximadamente 44 mil unidades (Cuéllar, Diana; Vargas, Karen; Rincón, Henry;, 2019). No obstante, este conteo no incluyó muchos establecimientos "ocultos", especialmente de servicios, que trabajan "a puerta cerrada" o desarrollan sus actividades en viviendas, de manera que es difícil su identificación a través del censo, la cual requiere otro tipo de estrategias operativas.

Por su parte los resultados del conteo de unidades económicas realizado por el DANE en el primer semestre de 2021, permitieron identificar 402.266 establecimiento fijos, 399 mil unidades ocupadas[3] y 52 mil desocupadas, esta última cifra afectada por la cantidad de oficinas, locales y otros espacios que quedaron vacantes a raíz de la pandemia. Por actividad económica, las más representativas identificadas por el DANE en términos de unidades ocupadas, son comercio

[1] En 1991 el DANE realizó el primer Censo Económico Nacional y Multisectorial con año de referencia 1990.
[2] No se incluyeron aquellas unidades económicas que funcionaban a puerta cerrada o que no era asequible al público. Entre las unidades más comunes excluidas se encuentran las oficinas principalmente de servicios que funcionaban en viviendas; fábricas ubicadas al interior de las edificaciones, entre otras. En total se identificaron 333.984 unidades económicas ocupadas.
[3] Incluyen establecimientos fijos, semifijos, viviendas con actividad económica y puestos móviles o ambulantes.

con el 57,5%, seguido de servicios (36,4%), industria con 5,8%, y transporte y construcción cada una con 0,2% (DANE, 2021).

El registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) señala que en 2020 el número de empresas activas (creadas más renovadas) era de 387.784 unidades, de las cuáles el 86% correspondía a microempresas, otro 10% a pequeñas empresas, el 3% a medianas, mientras que el 1% eran grandes empresas.

Adicionalmente y según información reciente de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), a agosto de 2021, calculada a partir de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), en la capital del país aportaban al sistema de seguridad social cerca de 158 mil empresas privadas, cifra que se puede asimilar o acercar al número de empresas formales, dado que pagan los aportes de sus empleados, requisito fundamental de la formalidad.

Esquema 1. Número de empresas existentes en Bogotá, según diferentes fuentes

Fuente: SDP, DANE, CCB y UGPP. Cálculos Dirección de Estudios Macro

Ante este panorama de falta de información, el seguimiento a la dinámica empresarial solo ha sido posible hacerlo a través de registros administrativos de las Cámaras de Comercio del país. La crisis por la pandemia evidenció aún más la falta de información, sin que se conozca con certeza por ejemplo la magnitud del cierre de empresas en Bogotá y Colombia. La única aproximación en términos absolutos del impacto sobre el tejido empresarial se da a partir del Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), que como todo registro administrativo presenta falencias relacionados

con la actualización, sobre registro de empresas que no necesariamente operan en la realidad y la no incorporación de parte del tejido empresarial informal.

De acuerdo con cifras de la CCB, en 2020 el número de empresas activas (creadas más renovadas) disminuyó en 12%, al pasar de 441.075 en 2019 a 387.784 unidades en 2020, lo que equivale a 53.291 empresas menos. Este dato claramente refleja el panorama del tejido empresarial ante la pandemia, pues según la misma CCB entre 2010 y 2019 en promedio las empresas activas crecieron en 6,4% anual (ANDI, ANIF, CCB, Fedesarrollo, ProBogotá, 2021).

Según el informe del Observatorio para el seguimiento de la emergencia y reactivación de Bogotá, en todas las 19 localidades urbanas de la capital se registró una caída en el número de empresas activas en 2020 frente a 2019, siendo La Candelaria, Ciudad Bolívar y Santa Fe, donde se reportaron las mayores caídas, superiores a 15%. Las restantes localidades, excepto Usme, tuvieron caídas porcentuales entre el -10% y -15% (Tabla 4).

Tabla 4. Número de empresas activas* en Bogotá, según localidad

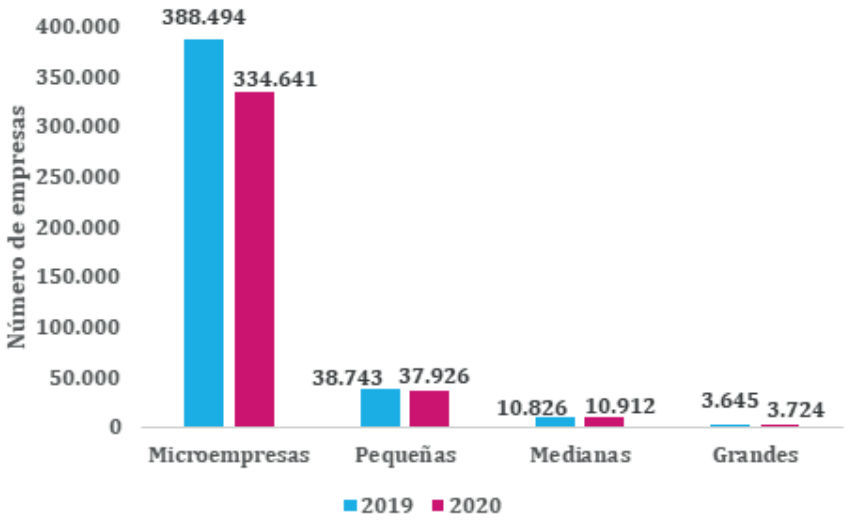
Localidad	2019	2020	Diferencia	
			Número	%
La Candelaria	4.417	3.700	-717	-16,2
Ciudad Bolívar	13.163	11.176	-1.987	-15,1
Santa Fe	16.906	14.359	-2.547	-15,1
Teusaquillo	17.348	14.772	-2.576	-14,8
San Cristóbal	9.010	7.790	-1.220	-13,5
Rafael Uribe Uribe	12.095	10.459	-1.636	-13,5
Bosa	18.230	15.782	-2.448	-13,4
Antonio Nariño	8.247	7.173	-1.074	-13,0
Los Mártires	17.836	15.560	-2.276	-12,8
Tunjuelito	7.387	6.473	-914	-12,4
Engativá	41.417	36.319	-5.098	-12,3
Kennedy	43.600	38.587	-5.013	-11,5
Suba	56.603	50.117	-6.486	-11,5
Barrios Unidos	21.653	19.256	-2.397	-11,1
Chapinero	41.735	37.209	-4.526	-10,8
Usaquén	45.834	40.956	-4.878	-10,6
Fontibón	22.240	19.942	-2.298	-10,3
Puente Aranda	21.342	19.188	-2.154	-10,1
Usme	6.790	6.319	-471	-6,9
No informa	15.222	12.647	-2.575	-16,9
Total Bogotá	**441.075**	**387.784**	**-53.291**	**-12,1**

* Corresponde al total de empresas matriculadas más renovadas

Fuente: Registro Mercantil, CCB (2020). Cálculos Dirección de Gestión del Conocimiento CCB

Según el Observatorio de Desarrollo Económico a partir de los registros de la CCB, las microempresas fueron las que registraron un mayor cierre al pasar de 388.494 a 334.641 unidades, entre 2019 y 2020, es decir casi 54 mil microempresas menos. Las pequeñas empresas se vieron afectadas en menos medida pues cayeron 2,1%, pasando de 38.743 a 37.926, entre 2019 y 2020. Por su parte las medianas y grandes empresas crecieron 0,8% y 2,4%, respectivamente (Gráfico 8).

Gráfico 8. Número de empresas activas* en Bogotá, según tamaño



* Corresponde al total de empresas matriculadas más renovadas

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). Elaboración SDDE-ODEB

Otro indicador que refleja de manera directa el efecto de la pandemia sobre el tejido empresarial de la capital, corresponde al comportamiento de las empresas creadas o registradas en la CCB. Mientras que en 2019 se crearon 78.904 unidades, en 2020 esta cifra bajó a 62.217 unidades, lo que equivale a una reducción de 21%. Si se analiza esta cifra por grandes sectores de la economía, la mayor reducción en el registro de empresas se dio en servicios (-30,2%) y en menor medida industria (-21,9%), mientras que el porcentaje de creación de empresas en el sector de comercio solo cayó 6,6% (1.614 empresas menos en 2020 frente a 2019), explicado en el hecho de una menor afectación del sector comercial por las medidas impuestas (Observatorio de Desarrollo Económico, 2021).

Si se observa el indicador de creación de empresas por tamaño de las mismas, se ratifica lo señalado en el numeral 2.2 del presente documento, en el sentido que las microempresas fueron las más afectadas por las medidas sanitarias y de confinamiento adoptadas por las autoridades locales y nacionales, pues el número de microempresas que se dejaron de crear asciende a casi 17 mil unidades (-21,3%), mientras que las pequeñas y grandes incluso reportaron aumentos en el número de empresas registradas (Tabla 5).

Tabla 5. Total empresas creadas por tamaño, 2019-2020

Tamaño*	2019	2020	Diferencia Número	Diferencia %
Microempresa	78.335	61.631	-16.704	-21,3
Pequeña	473	488	15	3,2
Mediana	65	65	0	0,0
Grande	30	33	3	10,0
Sin información	1	0	n.a.	n.a.
Total	**78.904**	**62.217**	**-16.687**	**-21,1**

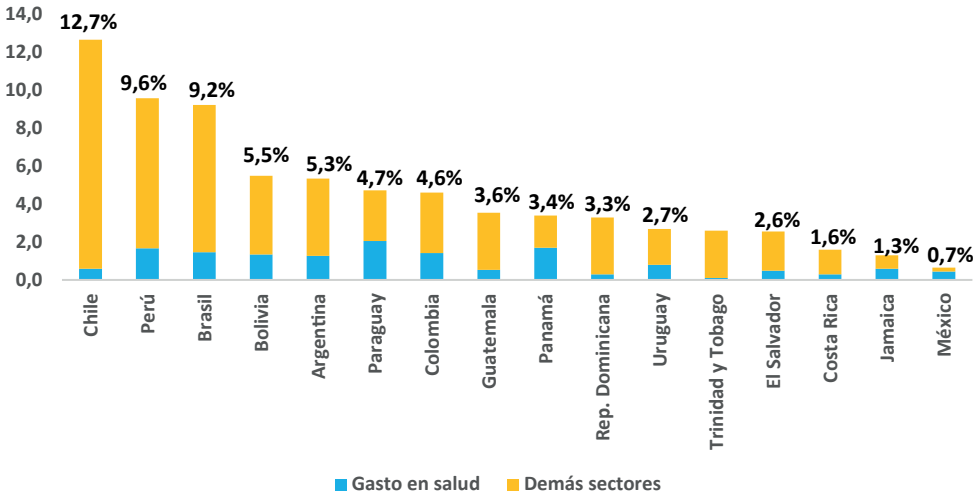
* Corresponde a la clasificación de tamaños por activos totales con base en lo establecido en la Ley 905 de 2004, modificada por la Ley 1450 de 2011.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). Elaboración SDDE-ODEB

3. Magnitud de las ayudas del orden nacional y distrital

De acuerdo con el más reciente informe del Fondo Monetario Internacional (FMI), Colombia ha ejecutado desde inicios de 2020 recursos equivalentes al 4,6% del PIB nacional para atender la emergencia generada por la pandemia, cifra que resulta modesta frente a países de ingreso per cápita similar. De este porcentaje, el 1,4% se destinó al sector salud y el porcentaje restante (3,2%) a la atención de otros sectores sociales y económicos (subsidios a los hogares, ayudas a las empresas, etc.). No obstante, desde la perspectiva regional de los países que conforman América Latina y el Caribe, Colombia ocupa el séptimo lugar en términos de inversión para mitigar la emergencia por Covid-19. Los países que reportan las mayores inversiones son: Chile, Perú y Brasil, con niveles que superan el 9% del PIB (Gráfico 9).

Gráfico 9. Presupuesto extraordinario para atender la emergencia por Covid-19 como % del PIB



Fuente: FMI - Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic

La información existente sobre ejecución del presupuesto extraordinario para atender la emergencia por Covid-19 en las fuentes oficiales (Ministerio de Hacienda y Portal de Transparencia Económica), si bien está desagregada por sectores (salud, educación, etc.), no permiten ver las cifras de acuerdo con los programas de ayuda que implementó el gobierno en 2020. Por esta razón el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana ha venido compilando la información mensualmente, permitiendo hacer seguimiento a la ejecución de estos recursos con algún nivel de desagregación. De acuerdo con el último informe del Observatorio Fiscal del 3 de octubre de 2021, el Fondo de Mitigación de Emergencias (Fome), creado en 2020 por el gobierno nacional para el manejo de recursos para atender la emergencia por la pandemia del Covid-19 y sus efectos, había ejecutado un total de 37,4 billones de pesos (de un total de $40,5 billones asignados), distribuidos en mayor proporción para el sector salud (37,4%), ingreso solidario (22,4%), subsidio a la nómina, que a su vez incluye el PAEF (Programa de apoyo al empleo formal[4]) y el PAP.

(programa de apoyo a la prima[5]) (18,8%), otras transferencias programas sociales (transferencias extraordinarias a los beneficiarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y población cesante) (13,6%), y garantías a créditos[6] (3,5%). De lo anterior se infiere que aproximadamente el 78% de los recursos se destinaron a ayudas para hogares y personas y el porcentaje restante a las empresas (Observatorio Fiscal, 2021).

A continuación, se presentan los principales programas de ayudas a las empresas bogotanas, desarrolladas por los gobiernos nacional y distrital, buscando indagar por la magnitud de dichas ayudas recibidas por el tejido empresarial y sus características más relevantes en el marco de la reactivación económica de la ciudad.

3.1 Programa de apoyo al empleo formal (PAEF)

De acuerdo con la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), las empresas que se postularon entre mayo de 2020 y marzo de 2021 al Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), han recibido recursos por cerca de 6,8 billones de pesos en Colombia, beneficiando a 143 mil empleadores formales y 4.151.854 trabajadores. En Bogotá se han asignado $2,8 billones, es decir el 41% de todo el país. No obstante, si se analiza la distribución de estos recursos en términos tamaño de las empresas, se evidencia que si bien han sido más de 31 mil los microempresarios que aplicaron y

[4] El PAEF busca proteger el empleo formal, a través de un subsidio al pago de las nóminas de las empresas cuyos ingresos se han reducido por la pandemia del Covid-19. Se busca evitar despidos e incentivar que las empresas que despidieron empleados los vuelvan a contratar. Esta ayuda consiste en subsidiar el 40%. e un salario mínimo de cada trabajador dependiente de las empresas afectadas en sus ingresos en al menos un 20%.

[5] El PAP es un aporte monetario de $220.000 por empleado, cuyo ingreso oscilaba entre un salario mínimo mensual legal vigente y $1 millón, otorgado por Gobierno Nacional por una sola vez, con el objeto de apoyar y subsidiar a los empresarios con el primer pago de la prima de servicios del 2020, con ocasión de la pandemia del covid-19.

[6] El Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG) implementó un programa de garantías que tiene como propósito facilitar el acceso de las empresas al financiamiento en el cual FNG sirve de garante o de "fiador" y de esta manera solventar los problemas de liquidez y contrarrestar las dificultades económicas con ocasión de la emergencia sanitaria por el Covid-19.

accedieron a las ayudas del PAEF (65% del total de empleadores), solo obtuvieron el 10% de los recursos totales ($288 mil millones), mientras que las grandes y muy grandes empresas que representaban el 2,6% del tejido empresarial beneficiado, recibieron 57% de dichos recursos. Lo anterior se explica entre otras razones al hecho de que muchas de las microempresas afectadas por las medidas restrictivas de la pandemia eran informales pues no aportaban a seguridad social de sus trabajadores y por tanto no podían aplicar al programa. Adicionalmente y pese a que en volumen las microempresas representan casi las dos terceras partes de las beneficiadas, el número de trabajadores beneficiados por trabajador es bajo en el caso de las microempresas (4 ocupados por unidad), mientras que en el caso de las grandes y muy grandes es de 276 y 1.552 empleados por empresa (Tabla 6).

No obstante, si se observa el valor promedio recibido por cada uno de los trabajadores de las empresas beneficiadas, se destaca que los empleados de microempresas recibieron un monto mayor al del resto de tamaños, por ejemplo, frente a las grandes es 1,2 veces, mientras que respecto a las empresas clasificadas como muy grandes es 1,4 veces.

Tabla 6. Distribución de los recursos asignados por Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), según tamaño de los empleadores

	Empleadores		Empleados		Recursos*		Empleados promedio por empresa	Subsidio promedio por empleado**
Tamaño*	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
Micro	31.401	65,1%	137.883	8,2%	$ 287.612	8,2%	4	$2.085.911
Pequeña	12.443	25,8%	246.091	14,7%	$ 451.697	14,7%	20	$1.835.490
Mediana	3.143	6,5%	266.924	15,9%	$ 465.182	15,9%	85	$1.742.751
Grande	749	1,6%	206.364	12,3%	$ 353.636	12,3%	276	$1.713.654
Muy Grande	528	1,1%	819.340	48,9%	$ 1.248.234	48,9%	1.552	$1.523.462
Total	**48.264**	**100%**	**1.676.60**	**100%**	**$ 2.806.361**	**100%**	35	$1.673.839

* Valores en millones de pesos corrientes.
** Valores en pesos corrientes.

Fuente: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)

Por sectores económicos, casi una cuarta parte de los empleados beneficiados por el PAEF correspondían a “actividades de servicios administrativos”, entre las que se agrupan las agencias de viaje, las empresas de vigilancia y aseo, actividades administrativas y de call center, entre otras, muchas de las cuales operan formalmente y tienen en sus nóminas altos volúmenes de trabajadores. En segundo lugar, se encuentran los ocupados en el sector de “comercio y reparación de vehículos”, que participó con el 14,5% de las ayudas del PAEF y las “industrias manufactureras”, con 11,6% de los subsidios a la nómina entregados. Otros sectores beneficiados en menor medida fueron: la “construcción” (7,8%), “transporte y almacenamiento” (7%) y “actividades profesionales, científicas y técnicas” (6,6%) (Gráfico 10).

Gráfico 10. Distribución del número de empleados beneficiados por el PAEF según actividad económica del empleador en Bogotá (%)

Fuente: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)

3.2 Garantías a créditos y redescuento

Este programa de garantías a créditos dirigido a las empresas afectadas pzor la emergencia sanitaria decretada en el país por la pandemia del Covid-19, es ejecutado a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG), permite a los empresarios acceder al financiamiento requerido para suplir la falta de ingresos y solventar los problemas de liquidez y otras necesidades para así mantenerse en su actividad productiva. El programa fue denominado “Unidos por Colombia” y plantea seis líneas de acción a saber:

- **Capital trabajo:** coberturas del 80% a créditos dirigido a atender las necesidades de las micro, pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos.

- **Nóminas:** producto que busca garantizar los créditos a micro, pequeñas y medianas para el pago de las nóminas con una cobertura del 90% del valor prestado.

- **Trabajadores independientes:** dirigido a trabajadores independientes que dejaron de percibir ingresos por la pandemia, buscando el acceso a financiamiento para solventar las necesidades económicas.

- **Microfinanzas:** el FNG creó esta línea especial con recursos por valor de 1 billón de pesos, para que las entidades microfinancieras puedan otorgar créditos en la modalidad de “retanqueos”.

- **Sectores más afectados:** dirigido a otorgar financiación con garantías al 90% y que permitan la reactivación de aquellos sectores que se vieron más afectados por la pandemia, entre los que se encuentran las empresas de alojamiento, entretenimiento, restaurantes, entre otros, los cuales fueron definidos por medio de un listado de 79 códigos CIIU a 4 dígitos.

- **Gran empresa:** para este segmento de empresas, clasificadas de acuerdo al nivel de ingresos por actividades ordinarias, se destinaron 5 billones de pesos con una garantía del 80%.

Desde abril de 2020 y con corte al 20 de octubre de 2021, el FNG a través de las distintas modalidades señaladas anteriormente había canalizado 882.576 créditos en Colombia por un valor de $22,7 billones, de los cuales 7,1 billones de pesos (31%), representados en 140.316 operaciones, fueron asignados en la ciudad de Bogotá. No obstante, se debe mencionar que este programa no dispone de cifras públicas territorializadas como el PAEF, lo cual impide un análisis detallado para Bogotá. Para el país en su conjunto se observa que a este programa las microempresas participaron con aproximadamente la tercera parte de los recursos asignados, las pequeñas empresas lo hicieron con el 31%, mientras que las medianas accedieron a la cuarta parte de los recursos del programa de garantías. Por sectores económicos y también para Colombia, "*comercio y reparación de vehículos*", "*industrias manufactureras*", "*construcción*" y "*transporte y almacenamiento*", fueron las actividades con mayor participación de recursos del programa "*Unidos por Colombia*" (68% del total).

La tasa de aprobación del programa a octubre de 2021 era del 80%. Las principales razones de rechazo han sido, en orden de importancia: incumplimiento de las condiciones de la línea definidas por FNG, flujo de caja de deudor y riesgo de incumplimiento.

Por otra parte, a raíz de la pandemia se diseñaron otros mecanismos de financiación de las empresas como líneas de redescuento o banca de segundo piso, figura que consiste en un desembolso que las entidades autorizadas para tal fin realizan a los establecimientos de crédito para que estos a su vez los canalicen o presten a los beneficiarios finales, cumpliendo con unos requisitos establecidos (Superintendencia Financiera de Colombia, 2021).

En el caso de Bancoldex como entidad de segundo piso, se han beneficiado aproximadamente 85 mil empresas en Colombia, con desembolsos por valor de 2 billones de pesos. Para el caso de Bogotá al programa han accedido algo más de 15 mil empresas (18% del total), a través de dos líneas públicas de los gobiernos nacional y distrital y otra iniciativa gremial de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Tabla 7. Valor y número de empresas bogotanas beneficiadas por créditos a través de líneas de redescuento de Bancoldex

Línea de redescuento (Bancoldex)	Empresas beneficiadas	Valor (millones de $)
Bogotá responde	13.814	274.857
Bogotá adelante	886	96.997
Cámara de Comercio de Bogotá	442	35.255
Total	**15.142**	**407.109**

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia – Cifras de seguimiento a las medidas

El programa "Bogotá responde" fue implementado en abril de 2020 entre la Alcaldía de Bogotá y Bancóldex, como una solución de crédito preferencial dirigida a micro, pequeñas y medianas empresas, destinado fundamentalmente a capital de trabajo (materias primas, insumos, nómina y demás costos y gastos operativos de funcionamiento) y sustitución de pasivos (unificación de obligaciones crediticias), facilitando la liquidez de los beneficiarios, dado que otorgaban un periodo de gracia de 6 meses y un plazo máximo de pago de 3 años. Este programa concluyó en marzo de 2021.

La línea de crédito especial denominado "Bogotá adelante" inició en agosto en 2021, con destinación al igual que "Bogotá responde" a capital de trabajo y sustitución de pasivos. Adicionalmente se incluye la destinación de inversiones que busquen la implementación de aspectos de bioseguridad en las empresas. Este programa incluyó además de créditos por el mecanismo de redescuento, préstamos para microfinanzas.

En términos generales y frente a los programas de financiamiento promovidos por los gobiernos nacional y distrital se pueden plantear las siguientes falencias:

- Sectores muy afectados por la crisis de la pandemia como las "actividades artísticas" o "restaurantes y hoteles" no figuran con mayores participaciones en estas líneas de crédito.

- Se piden requisitos "ordinarios" de los créditos como en la prepandemia (flujo de caja actual de la empresa, proyecciones de ingresos e historial crediticio), pues son variables que a raíz de la pandemia muchas empresas no cumplen.

- Las tasas de interés aplicadas en este programa son altas para las empresas más vulnerables (microempresas) y en algunos casos superaban el 17% efectivo anual.

3.3 Otras acciones realizadas por la Alcaldía de Bogotá[7]

El Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI" planteó el marco de acción para mitigar los efectos negativos por la pandemia del Covid-19, buscando al mismo tiempo, contribuir a la reactivación económica de la ciudad. La estrategia distrital se estructuró por medio de dos componentes: el primero buscaba incidir sobre la "demanda agregada", básicamente a través de la generación de empleo e ingresos (obras públicas, empleo de emergencia en localidades, PAEF, entre otros). La segunda estrategia buscó impactar el tejido empresarial a través de la transformación productiva y digital. Esta última se desarrolla a través de acciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), la Estrategia de Mitigación para la Reactivación Económica (EMRE local), los programas de financiamiento ya mencionados (Bogotá responde y Bogotá adelante), Bogotá a cielo abierto y mercados campesinos, entre otras (Esquema 2).

Esquema 2. Estructura de la estrategia Distrital para la reactivación económica

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

[7] Es importante señalar que la Alcaldía de Bogotá también promovió el Acuerdo 315 de 2020, para la "Reactivación Económica y la Formalización Empresarial en el Distrito Capital", denominado "Plan Marshall" que buscaba brindar alivios tributarios para la ciudadanía y las empresas afectadas por la pandemia del Covid-19 y de esa manera solventar algunos problemas de liquidez. Los principales alivios tributarios tuvieron que ver con congelamiento del impuesto predial para 2,6 millones de predios de menos de $131 millones, alivios de hasta 25% para los contribuyentes de ICA para las empresas más afectadas, exención en el impuesto predial para los teatros de espectáculos públicos de las artes escénicas y museos, descuento tributario en el ICA por la habilitación y el mantenimiento de cicloparqueaderos, entre otros. No obstante, en este "Plan Marshall" se acordó aplicar o subir la tarifa del ICA a partir de 2022 a sectores "ganadores" por las mayores ventas en la pandemia, como compra y distribución de productos a través de plataformas o aplicaciones; y a las siguientes actividades: fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico; construcción de carreteras y vías de ferrocarril; construcción de proyectos de servicio público; construcción de otras obras de ingeniería civil; actividades de telecomunicaciones alámbricas e inalámbricas, y actividades financieras.

La estrategia de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE)[8] contempló una variada gama de ayudas a las empresas, no obstante, su impacto, por un lado, no ha sido proporcionalmente alto frente al tejido empresarial de la ciudad dado el nivel de afectación que se dio a raíz de la pandemia, y por otra parte a la falta de seguimiento y aplicación de evaluaciones de resultado que permitieran medir los efectos reales de los distintos programas. Dentro de las principales líneas de acción de la SDDE se encuentran:

- **Estrategia de digitalización:** Se implementaron dos programas "Mi Bogotá-Week" y "Bogotá-Despega". El primero dirigido a emprendedores, micro y pequeños empresarios para la promoción de sus productos en una plataforma de comercio electrónico (Mercado Libre). Por su parte "Bogotá-Despega" corresponde a una alianza entre la SDDE y Cívico Negocios con el objeto de impulsar la economía de comercios de barrio y MiPymes, permitiéndoles a estos incursionar en el comercio electrónico, apoyo con despachos, domicilios y entregas, acceso a modelos de pago electrónico y procesos de formación en habilidades gerenciales, financieras y digitales, para mejorar la administración de los negocios. De acuerdo con algunas cifras publicadas por la SDDE[9] en 2020 se lograron se beneficiaron 27.610 empresas con estos programas[10].

- **Estrategia de financiamiento:** Corresponde a los programas de financiación a empresas ya mencionados de "Bogotá responde" y "Bogotá adelante", destinadas a capital de trabajo y mitigación de los efectos del Covid-19 en las MiPymes, específicamente en inversión para la transformación digital, modernización tecnológica, adquisición de certificaciones, patentes y licencias; nuevas líneas de negocio, proyectos de innovación y desarrollo de nuevos productos, servicios y procesos de las MiPymes.

- **Estrategia de fortalecimiento:** Incluye los programas de Bogotá a cielo abierto, Negocios inclusivos, Bogotá 24 horas pilotos y Mercados campesinos, los cuales buscan fortalecer la capacidad productiva de las empresas ya existentes, a través de propiciar un aumento en sus ventas e ingresos, a través de acciones coordinadas entre entidades del sector públicos y los empresarios. En 2020 fueron beneficiadas alrededor de 9.500 empresas por la estrategia de Bogotá a Cielo abierto.

[8] El Concejo de Bogotá en octubre de 2020 aprobó el cupo de endeudamiento por $10,8 billones de pesos, que si bien solo el 2% (aproximadamente $200 mil millones), se destinó al sector de desarrollo económico, la ejecución de los recursos contemplados en el cupo, especialmente en construcción de infraestructura permitirán generar un importante número de empleos (se estima en más de 100 mil), dinamizando la economía vía demanda agregada. Según lo expuesto por la Secretaría Distrital de Hacienda en el proyecto de presupuesto para el año 2022, se estima que para el cierre de 2021 se habrá ejecutado el 41% del cupo de endeudamiento aprobado.

[9] Presentación "Estrategia de Mitigación y Reactivación Económica" del foro "Estrategias y soluciones para la reactivación económica de Bogotá" realizado por Invest in Bogotá el 24 de marzo de 2021.

[10] Esta cifra incluye aproximadamente 200 empresas beneficiadas por el programa "Negocios Inclusivos" de la estrategia de fortalecimiento.

Por su parte, la estrategia EMRE coordinada desde la Secretaría Distrital de Gobierno, ha ejecutado los siguientes programas enfocados a la reactivación de las microempresas de las distintas localidades, brindando liquidez a este tipo de unidades más afectadas por la pandemia y que son el soporte de la economía local y barrial:

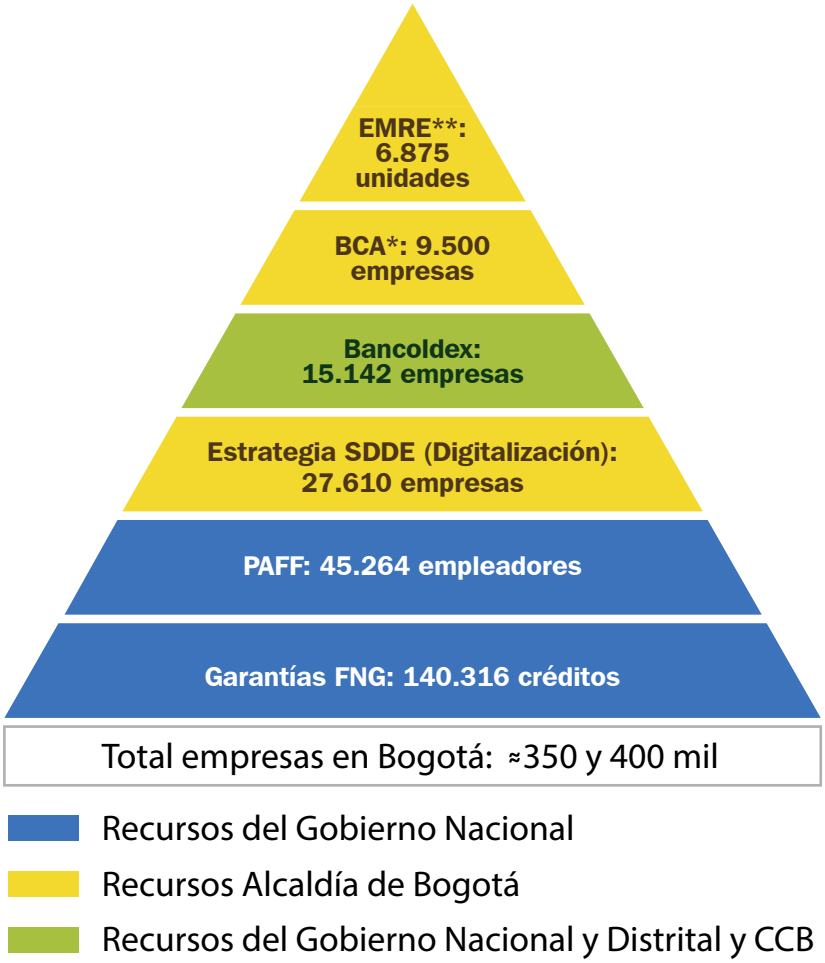
- **Microempresa local:** benefició 2.691 microempresas, con un subsidio que osciló entre los $10 y los $12 millones por unidad productiva en 16 localidades donde se destinaron recursos para el mantenimiento o creación de hasta cuatro puestos de trabajo para mujeres, jóvenes (18 y 28 años) y personas mayores de 50 años de las microempresas beneficiadas quienes podían usar estos recursos para el pago de arriendo, capital de trabajo o pago de nómina. En julio de 2021 se anunció el programa "Microempresa local 2.0" el cual entregará un incentivo de $10 millones a cada microempresario que requiera apoyo para el arriendo, capital de trabajo y/o nómina, y que estén funcionando en las localidades de Suba, Bosa, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Engativá, Puente Aranda, Usaquén, Usme, Kennedy, Santa Fe, Fontibón, Antonio Nariño, Rafael Uribe Uribe y Teusaquillo.

- **Impuso local:** es un componente del programa 'Bogotá Local', que busca fortalecer los emprendimientos de la economía popular de las localidades y las unidades productivas familiares y/o poblaciones dedicadas a actividades tradicionales que permiten generar ingresos (autoempleo) en las 16 localidades participantes. A comienzos de noviembre de 2021, se habían seleccionado 3.891 pequeños emprendedores para recibir apoyos económicos de tres millones de pesos. Adicionalmente los beneficiarios reciben acompañamiento con asistencia técnica para el desarrollo de habilidades empresariales, digitales, acceso a información sobre bancarización y adaptación post-Covid19. El apoyo estuvo dirigido principalmente para mujeres, personas en condición de discapacidad, trabajadores menos calificados y microempresarios.

- **Programa "Es cultura local":** comprendió ayudas monetarias que superaban los $30 millones en promedio a 293 agrupaciones y microempresas asociadas a unos de los sectores más golpeados por la pandemia, el de actividades culturales y creativas de los barrios de Bogotá, que recibieron apoyo financiero y fortalecimiento de sus industrias artísticas.

El esquema 3 presenta un resumen de los principales programas de ayudas a las empresas, relacionados anteriormente, en el marco de la reactivación económica de la capital del país, por parte de los gobiernos nacional y distrital y de otros actores como la CCB.

Esquema 3. Ayudas a las empresas bogotanas según fuente de los recursos



* Bogotá a Cielo Abierto.
** Comprende los programas de "Microempresa local", "Impulso local" y "Es cultura local".

Fuente: Elaboración SDP - Dirección de Estudios Macro

No obstante, frente a la gama de ayudas públicas dirigidas a las empresas se debe precisar lo siguiente:

- Las distintas ayudas no se pueden equiparar ni adicionar debido a que tienen impactos diferentes para la reactivación de las empresas. Igualmente, muchas de esas ayudas fueron recibidas por una misma empresa.

La información de las ayudas distritales está dispersa y solo se puede acceder a través de comunicados, presentaciones y otros documentos, sin que exista un sistema de información centralizado y desagregado (territorialmente, por poblaciones, por tipologías de empresas y beneficiarios, etc.), pues la EMRE local es coordinada desde la Secretaría de Gobierno, otras estrategias de reactivación productiva desde la Secretaría de Desarrollo Económico y las demás desde diversas entidades como el IDU, EAAB, etc.

No existen indicadores que permitan evaluar el impacto real de los diversos programas sobre las empresas, porque si bien algunos programas como el PAEF permiten identificar de manera directa por ejemplo cuántos trabajadores mantuvieron su empleo gracias a la ayuda, en otras estrategias como la de digitalización de la SDDE no es claro cómo impactaron las ayudas en términos de aumento en las ventas o ingresos, en el número de clientes, etc.

No se tienen sistemas de información públicos que permitan acceder a cifras desagregadas y territorializadas, lo mismo que contar con cruces entre programas de ayudas a empresas y personas, excepto el PAEF que cuenta con un visor un tanto detallado. Lo anterior permitiría hacer un mejor seguimiento y evaluación de los distintos programas.

4. Conclusiones

- Al revisar algunos referentes internacionales como es el caso del continente africano se puede establecer que muchas de las acciones adelantadas en estos países, como en muchos otros, correspondieron a una “copia” de lo hecho en países desarrollados, como es el caso de los confinamientos, que implicaban ingentes recursos para mitigar la pérdida de ingresos por parte de los hogares y las empresas y por tanto la respuesta de política económica a la pandemia fue diversa y llevó a un menor aprovechamiento de los diversos instrumentos de política económica por parte de los países de menor desarrollo pues su margen de maniobra tanto fiscal como monetaria era baja debido a sus altos niveles de endeudamiento como porcentaje del PIB y a los considerables índices de inflación. Adicionalmente, gran parte de los países africanos enfrentan problemas estructurales en cuanto a inclusión digital, financiera y social, lo mismo que aplicación de políticas procíclicas que no les permite enfrentar eficazmente crisis económicas repentinas.

- Por su parte, las acciones aplicadas en los países del continente asiático fueron también diversas y dependieron del nivel de desarrollo de cada país, las estructuras económicas (porcentaje de producción para exportar, participación del turismo,

agricultura, etc.) y otros temas ligados a la política macroeconómica o nivel de endeudamiento. Las acciones implementadas incluyeron desde las mismas medidas aplicadas en muchos países del mundo, como desgravación fiscal, apoyos directos a sectores económicos más afectados por la crisis (turismo, industrias exportadoras, transporte, arte y cultura, etc.), aplazamiento en el pago de los impuestos, hasta apoyo de sectores estratégicos o de importancia sistémica (caso de Rusia), apoyo a costos de alquiler (Singapur) o la creación de líneas de crédito especiales y subsidiadas para agricultores y vendedores ambulantes y fuerte inversión en infraestructura agrícola como en el caso de India. Si bien muchas de las medidas pueden ser similares entre países, la diferencia sustancial se encuentra en la cantidad de recursos que los gobiernos destinan a mitigar los efectos de la pandemia y la reactivación económica, lo mismo que sus fuentes de financiamiento (endeudamiento, cooperación internacional, etc.).

- Si bien los pronósticos para las distintas economías del mundo son aparentemente alentadores, los efectos sobre la productividad, demanda y formación de capital fijo, tendrán efectos estructurales en el mediano y largo plazo, que incluso podrán afectar el PIB potencial mundial a la baja, lo cual como se ha precisado, puede ser mitigado por los niveles de contención del virus, los procesos de vacunación y las políticas económicas que se implementen en los distintos países.

- La pandemia hizo que la capital del país se ubicara en 2020 en el nivel existente en 2017 en términos de PIB. Esto hizo que la pérdida neta de valor agregado para economía bogotana fuera cercana a los $27,5 billones (pesos corrientes) en 2020. Si se tienen en cuenta los pronósticos de crecimiento económico del informe del MFMP (2022-2032), el PIB retornaría al nivel prepandemia en el 2021, con un crecimiento previsto de 7%, mientras que en 2022 apenas se habría recuperado lo perdido en 2020 con un aumento estimado por la SDH del 4,1%.

- En 2020 la tasa de desempleo en Bogotá se ubicó en 18,4%, superior a la registrada en Colombia (16,1%). En términos absolutos el número de desocupados fue de 809.604 para todo 2020, no obstante, a septiembre de 2021 Bogotá está a 115 mil puestos de trabajo para volver al nivel de desempleo de la prepandemia. Por su parte, el número de ocupados para el año completo 2020 fue de 3.628.013 personas, 558 mil menos de que en 2019. A septiembre de 2021 Bogotá está a 255 mil puestos de trabajo para volver al nivel de ocupación existente en febrero de 2020.

- Los sectores económicos más afectados por la pandemia en términos de PIB y empleo, fueron: comercio, reparación de vehículos, transporte, hoteles y

restaurantes; construcción; industria y las actividades artísticas y de entretenimiento.

- En 2020 el número de empresas activas (creadas más renovadas) disminuyó en 12%, al pasar de 441.075 en 2019 a 387.784 unidades en 2020, lo que equivale a 53.291 empresas menos, especialmente micro y pequeñas empresas, dado que las medianas y grandes empresas incluso reportaron aumento en el número de empresas activas en 2020.

- Si bien las distintas ayudas otorgadas por los gobiernos nacional y distrital contribuyeron de manera importante a evitar la mayor quiebra y cierre de empresas y el consecuente aumento del desempleo, plantean enormes retos en materia de accesibilidad por parte de las micro y pequeñas empresas, pues las exigencias en el caso de los programas de garantías del FNG o la imposibilidad de cumplir parte de los requisitos para el acceso al PAEF de muchas microempresas por ser informales, hizo que muchas de estas no pudieran sobrevivir impactando especialmente los indicadores de mercado laboral.

- No existen evaluaciones precisas de los efectos reales sobre las empresas de los diversos programas, porque si bien algunos programas como el PAEF permiten identificar de manera directa por ejemplo cuántos trabajadores mantuvieron su empleo gracias a la ayuda, en otras estrategias como la de digitalización de la SDDE no es claro cómo impactaron las ayudas en términos de aumento en las ventas o ingresos, empleos, número de clientes, etc. Complementario a lo anterior, no se tienen sistemas de información públicos que permitan acceder a cifras desagregadas y territorializadas, lo mismo que contar con cruces entre programas de ayudas a empresas y personas, que permitan un mejor seguimiento y evaluación de los distintos programas.

- La información de las ayudas distritales está dispersa y solo se puede acceder a través de comunicados, presentaciones y otros documentos, sin que exista un sistema de información centralizado y desagregado (territorialmente, por poblaciones, por tipologías de empresas y beneficiarios, etc.), pues la EMRE local es coordinada desde la Secretaría de Gobierno, otras estrategias de reactivación productiva desde la Secretaría de Desarrollo Económico y las demás desde diversas entidades como el IDU, EAAB, etc.

ANEXO 1

Tabla 1. Respuesta de Política fiscal al Covid-19 en algunos países de África

País	Medidas
Sudáfrica	El subsidio temporal COVID-19, creado para cubrir a los trabajadores desempleados que no reciben subsidios, se extendió por otros 3 meses hasta enero de 2021; se pusieron a disposición fondos para ayudar a las PYME en situación de estrés, principalmente en los sectores del turismo y la hotelería, y a los pequeños agricultores que operan en las industrias avícola, ganadera, y hortalizas; se introdujo un esquema oficial de garantía de préstamos para proporcionar préstamos bancarios, garantizados por el gobierno, a empresas elegibles para ayudarlas durante la pandemia con gastos operativos; la administración tributaria aceleró los reembolsos y los créditos fiscales, lo que permitió a las pymes diferir determinadas obligaciones fiscales, y emitió una lista de bienes esenciales para una devolución total de los derechos de aduana y la exención del IVA de importación. También se implementó una moratoria fiscal de 4 meses para el desarrollo de habilidades.
Nigeria	Programas de obras públicas para apoyar los ingresos de los vulnerables; Plan de estímulo económico para apoyar al sector real, a través de líneas de crédito respaldadas por el Banco Central y de fondos soberanos y otros fondos de ahorro.
Egipto	Apoyo para trabajadores informales en los sectores más gravemente afectados, que supondrá $US32 en subvenciones mensuales durante 3 meses para cerca de 1,6 millones de beneficiarios; iniciativa de gasto del consumidor para ofrecer a los ciudadanos préstamos a bajo interés a dos años para pagar los bienes de consumo con un descuento de hasta el 10-25% y proporcionar subsidios a las tarjetas de racionamiento; creación de un nuevo fondo de garantía para garantizar hipotecas y préstamos al consumo concedidos por bancos y empresas de financiación al consumo; reducción de costos de energía para todo el sector industrial. Desgravaciones fiscales sobre bienes inmuebles para los sectores industrial y turístico; y subvenciones para los exportadores; descuento en el precio del combustible para el sector de la aviación; extensión por dos años de la moratoria sobre la ley fiscal sobre las tierras agrícolas. Se ha reducido el impuesto de timbre sobre transacciones y el impuesto sobre dividendos. El impuesto sobre las ganancias de capital se ha pospuesto hasta nuevo aviso. Se ha impuesto un impuesto Corona del 1 por ciento sobre todos los salarios del sector público y privado y del 0,5 por ciento sobre las pensiones estatales, cuyos ingresos están destinados a los sectores y pymes más afectados por la pandemia.
Argelia	Asignaciones (subsidios) a los desempleados a causa de COVID; las autoridades prohibieron las exportaciones de varios productos, incluidos alimentos, artículos médicos y de higiene.
Kenia	Creación de fondos para agilizar los pagos de las obligaciones existentes para mantener el flujo de efectivo de las empresas durante la crisis; Plan de empleo para jóvenes, provisión de garantías crediticias, pago acelerado de reembolsos del IVA; Paquete de medidas fiscales, entre las que se cuentan la reducción de la tasa impositiva para las pequeñas empresas del 3 al 1 por ciento y una reducción de la tasa estándar del IVA del 16 al 14 por ciento.
Etiopía	Conjunto de medidas económicas de apoyo a las empresas y al empleo. Estos incluyen la condonación de toda la deuda tributaria antes de 2014/2015; Apoyo a la IED que incluye facilitación operativa de la logística en el proceso de exportación e importación, eliminación de impuestos a la importación de materias primas para la producción de bienes esenciales, entre otros.
Guinea	El plan de apoyo al sector privado, en particular a las pequeñas y medianas empresas. Las medidas clave incluyen: la introducción de exoneraciones temporales de impuestos, contribuciones sociales y pago de servicios públicos para las empresas de los sectores más afectados; la implementación de obras públicas intensivas en mano de obra; Medidas adicionales que incluyen: apoyo al sector agrícola; exención del pago de facturas de servicios públicos para empresas del sector turístico y hotelero; reducción de impuestos sobre contratos de seguros de vida y salud; exención del pago de la tasa de aprendizaje como incentivo para retener a los trabajadores; y exención de derechos de importación sobre equipos de pesca.

Fuente: Fondo Monetario Internacional-Repuestas de política al Covid-19

Tabla 2. Respuesta de Política fiscal al Covid-19 en algunos países de Asia

País	Medidas
China	Medidas que incentiven la producción de equipo médico, desembolso acelerado del seguro de desempleo y extensión a los trabajadores migrantes, desgravación fiscal y exención de contribuciones a la seguridad social, e inversión pública adicional. Otras medidas como garantías adicionales para pymes y recortes de tarifas para el uso de elementos como carreteras, puertos y electricidad.
Corea del Sur	Apoyo financiero para empresas (pequeñas empresas y pymes), expansión del empleo y seguridad social, control de enfermedades y gasto en industrias digitales y ecológicas.
Japón	Paquete Económico de Emergencia contra COVID-19 incluye protección del empleo y las empresas, recuperación de las actividades económicas después de la contención y reconstrucción de una estructura económica resistente y preparación para el futuro. Las medidas clave comprenden donaciones de efectivo a todas las personas y empresas afectadas, aplazamiento de los pagos de impuestos y contribuciones a la seguridad social, y préstamos en condiciones favorables de instituciones financieras públicas y privadas.
Rusia	Las medidas clave incluyen: beneficio de desempleo estándar de un salario mínimo durante cinco meses; bonificaciones de tipos de interés para PYMES y empresas de importancia sistémica; aplazamientos de impuestos para las empresas más afectadas; aplazamientos de cotizaciones sociales para las PYMES de los sectores afectados por 6 meses; cotizaciones sociales de las PYMES sobre salarios superiores al salario mínimo reducidas permanentemente; las contribuciones sociales y el impuesto sobre la renta reducidos permanentemente para las empresas de TI; una moratoria fiscal en todos los impuestos (excluido el IVA) y cotizaciones sociales para el segundo trimestre para las PYME, los propietarios únicos y las ONG que prestan servicios sociales; los trabajadores por cuenta propia registrados reciben un reembolso de sus impuestos de 2019 y un reembolso parcial de sus impuestos de 2020; aplazamientos del pago de rentas a todos los niveles de gobierno hasta fin de 2020 más renta cero para el gobierno federal durante tres meses para las PYMES de los sectores afectados; subvenciones presupuestarias para las PYME de las industrias afectadas para cubrir los salarios a razón de un salario mínimo por empleado durante dos meses más préstamos subvencionados y condonables para que todas las empresas de las industrias afectadas paguen el salario mínimo durante 6 meses; subsidios a aerolíneas, aeropuertos, fabricantes de automóviles y otros; la recapitalización de bancos estatales, aerolíneas e instituciones de desarrollo.
Malasia	Ha implementado varios paquetes de ayudas que incluyen: transferencias de efectivo a los sectores afectados; gasto en infraestructura rural, subsidios salariales para ayudar a los empleadores a retener a los trabajadores; garantías de préstamos de capital de trabajo para todas las empresas afectadas; subvenciones para microempresas y pequeñas empresas, subsidios salariales ampliados; micro donaciones para emprendedores; desgravación fiscal ampliada sobre equipos de comunicación y automóviles de producción local; relajación de los criterios de elegibilidad para las prestaciones por desempleo y extensión de los plazos.
Singapur	El apoyo a las empresas incluye subsidios salariales, apoyo para cubrir los costos de alquiler, una mejora de los esquemas de financiamiento y apoyo adicional para los autónomos y las industrias más directamente afectadas (aviación, turismo, construcción, transporte, arte y cultura). También ayudas a las empresas y personas que enfrentan desafíos de flujo de efectivo con obligaciones crediticias y pagos de primas de seguros y otras medidas de resiliencia económica incluyen el apoyo a la inversión en I + D.
Tailandia	Apoyo a personas y empresas mediante préstamos blandos y desgravación fiscal; medidas de apoyo al turismo local a través de préstamos blandos para pymes de este sector y subsidios a los turistas locales; deducciones del impuesto sobre la renta (para rebajar el IVA) en productos por persona, para ayudar a impulsar el gasto en bienes y servicios y recortes en los impuestos sobre el combustible para aviones.
Israel	Préstamos directos y garantizados por el gobierno para grandes empresas, pymes y otras organizaciones; desgravación del impuesto a la propiedad para empresas; aplazamientos de pago del IVA, impuestos municipales, servicios públicos, e impuestos sobre la renta; reembolsos fiscales acelerados; y subvenciones comerciales.
Arabia Saudita	Subsidios temporales a la electricidad a empresas comerciales, industriales, y sectores agrícolas
Turquía	Garantías de préstamos a empresas y hogares; aplazamientos de servicios de préstamos por parte de bancos estatales; aplazamientos de impuestos para empresas; inyecciones de capital en bancos públicos; un esquema de trabajo a corto plazo; reducción el IVA sobre ciertos bienes.
India	El paquete de apoyo empresarial contiene diversas medidas del sector financiero para microempresas, pequeñas y medianas empresas y empresas financieras no bancarias; apoyo adicional a los agricultores que consiste principalmente en la concesión de crédito en condiciones favorables, así como una línea de crédito para los vendedores ambulantes. El apoyo al sector agrícola se destina principalmente al desarrollo de infraestructura.

Fuente: Fondo Monetario Internacional-Repuestas de política al Covid-19

Bibliografìa

Adeniran, A. (18 de diciembre de 2020). Respuestas de la política macroeconómica al Covid-19 en África. Obtenido de Centre for the estudy of the economies of Africa: https://saiia.org.za/research/comparative-study-of-policy-responses-to-covid-19-in-lics-in-africa/

ANDI, ANIF, CCB, Fedesarrollo, ProBogotá. (2021). Observatorio para el seguimiento de la atención de la emergencia y reactivación de Bogotá - Boletín No. 3. Bogotá.

Bonet, J., Ricciulli, D., Pérez, G., Haddad, E., Araújo, I., & Perobelli, F. (2020). Diferencias regionales en el impacto económico del aislamiento preventivo por el COVID-19: estudio de caso para Colombia. Cartagena: Banco de la República.

Cepal. (2021). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.

Cuéllar, Diana; Vargas, Karen; Rincón, Henry;. (2019). Hechos estilizados de la actividad económica en Bogotá-región a partir del censo de establecimientos económicos 2017. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

DANE. (21 de Septiembre de 2021). Portal DANE. Obtenido de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/censo-economico-de-colombia/conteo-de-unidades-economicas-2021

Fondo Monetario Internacional (FMI). (5 de Febrero de 2021). Respuestas de política al Covid-19. Obtenido de https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19

Heredia, A., & Dini, M. (2021). Análisis de las políticas de apoyo a las pymes. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas- Cepal.

Huang, Z., & Saxena, S. (2020). Combating COVID-19 in Asia and the Pacific: Measures, Lessons and the Way Forward. MPFD Policy Briefs, 2.

Islam, M., Jannat, A., Al Rafi , D., & Aruga, K. (2020). Potential Economic Impacts of the COVID-19 Pandemic on South Asian Economies: A Review. World, 285.

Minsat, A., Saint-Martin, E., Napolitano, F., & Traoré, B. (02 de Octubre de 2020). Italian Institute for International Political Estudies. Obtenido de

https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/covid-19-crisis-and-african-economies-what-policy-responses-27637

Observatorio de Desarrollo Económico. (2021). ¿Cómo le fue a la economía bogotana? 2020. Bogotá: Secretaría de Desarrollo Económico.

Observatorio Fiscal. (3 de 10 de 2021). Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de https://www.ofiscal.org/gastos-fome
Preuss, H. (23 de Julio de 2020). The Cairo Review of Global Affairs. Obtenido de https://www.thecairoreview.com/essays/african-societies-plan-for-a-post-pandemic-economic-recovery/

Secretaría Distrital de Hacienda. (2020). Marco Fiscal de Mediano Plazo (2021-2031). Bogotá.

Superintendencia Financiera de Colombia. (21 de 10 de 2021). Cifras de seguimientos a las medidas. Obtenido de https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/sala-de-presa/publicaciones-/medidas-de-la-superfinanciera-ante-coyuntura-por-covid-/cifras-de-seguimiento-a-las-medidas-10103899

World Bank Group. (2021). Global Economic Prospects. Washington, DC: World Bank Group.