B - VFI - - 2-591-2021-004893
Bogotá D.C., 02 de septiembre de 2021

Doctor
Juan Sebastián Gutiérrez Botero
Director de Productividad y Competitividad
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Calle 28 N. 13 A 15 piso 42
Código postal 110311
Bogotá D.C.

No radicación inicial: 2-591-2021-004893
Asunto: Carta justificación otrosí para adición de recursos al convenio N. 320 de 2021.

SITUACIÓN EMPRESARIAL EN COLOMBIA

La pandemia del COVID-19 ha provocado en el mundo la más severa crisis sanitaria y económica desde la segunda posguerra. Además de las pérdidas en vidas humanas y de los efectos directos en los sistemas de salud, que han tenido que soportar una carga extraordinaria, el COVID-19 ha implicado enormes costos económicos. Para mitigar los efectos directos del virus se han tomado medidas como el autoaislamiento, las cuarentenas y el distanciamiento social. (Consejo Privado de Competitividad,2021).

Esto, sumado a la incertidumbre generalizada que produce un evento extraordinario como una pandemia global, ha tenido efectos importantes sobre la oferta y la demanda, con la consecuente reducción de la actividad productiva, el aumento del desempleo y la volatilidad de los mercados financieros. Los efectos de la desaceleración mundial son de corto, mediano y largo plazo: mayor desempleo, menores salarios e ingresos, aumento de la pobreza, quiebras de empresas, reducción de la inversión privada, menor crecimiento económico, menor integración en cadenas de valor, deterioro de capacidades productivas y de capital humano, y caída de la productividad, entre otros. (Consejo Privado de Competitividad,2021).

La actividad económica colapsó en el mundo entero desde el primer trimestre del año 2020. La economía mundial declinó a una tasa -4.4%, las órdenes de exportaciones cayeron más que en la crisis financiera de 2008. Se estima que la demanda mundial de petróleo en 2020 se contrajo en 9.75 millones de bpd, o 9,8%, para llegar a 90 millones de bpd, según el Informe Mensual del Mercado Petrolero de la OPEP(OPEP,2021), supera por mucho la observada en recesiones anteriores, donde el referente que más se acerca es la reducción del 4,1 % en 1980 (Banco Mundial, 2020). La pandemia ha empujado a 114,4 millones de personas a la pobreza extrema. (ONU, 2021).

En Colombia los impactos negativos de la pandemia han sido drásticos, ocasionado la peor crisis económica en el país en más de cien años de historia [1], a la fecha los efectos económicos del tercer pico de pandemia persisten, así como los derivados del paro nacional que inició el 28 de abril del año en curso.

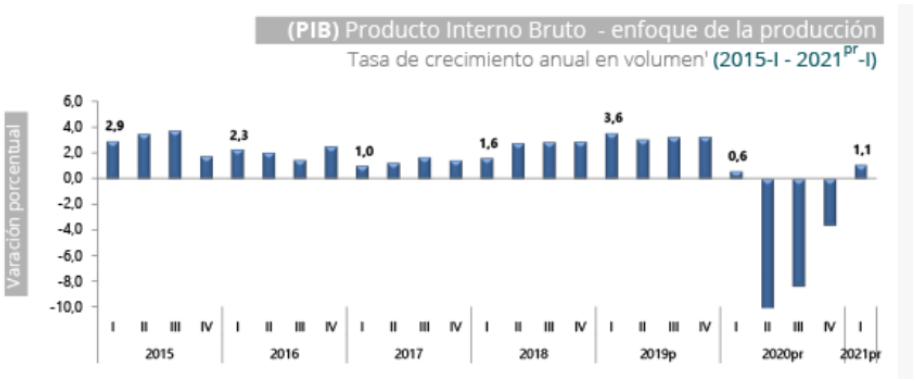
Como resultado de las medidas de aislamiento, las restricciones a la movilidad, el cierre de actividades productivas para contener el COVID-19 y los efectos del paro nacional que afectaron la

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.

infraestructura, se han generado grandes pérdidas económicas para todos los sectores productivos y el empleo. De manera preliminar, se reportan perdidas en la economía en general por más de 10,2 billones de pesos por la disminución del consumo[2], más del 1% del PIB, lo que genera un freno a la reactivación empresarial que tenía prevista el Gobierno Nacional para el primer semestre del año.

A pesar de que en la actualidad no hay restricciones totales a las actividades económicas, aun se presentan algunas limitaciones, junto con alteraciones de orden público, incertidumbre y expectativa sobre la lenta recuperación de la economía, en caso de que la expansión del virus continúe aumentando o no se pueda controlar adecuadamente y haya como única alternativa el avance progresivo del plan de vacunación.

Como consecuencia de lo anterior el país arrastra una contracción de la actividad productiva -PIB del 6,8% en 2020, la tasa mas negativa desde que oficialmente el DANE tiene cifras (1975). El PIB de Colombia registró un aumento de 1,1% en el primer trimestre de 2021, recuperándose de las variaciones negativas del II,III y IV trimestre 2020, la tasa de pobreza aumentó en cerca de 6,2 puntos porcentuales, lo que equivale a tres millones de personas adicionales en condición de pobreza. La pandemia ha hecho aún más evidentes grandes problemas estructurales de la economía colombiana.

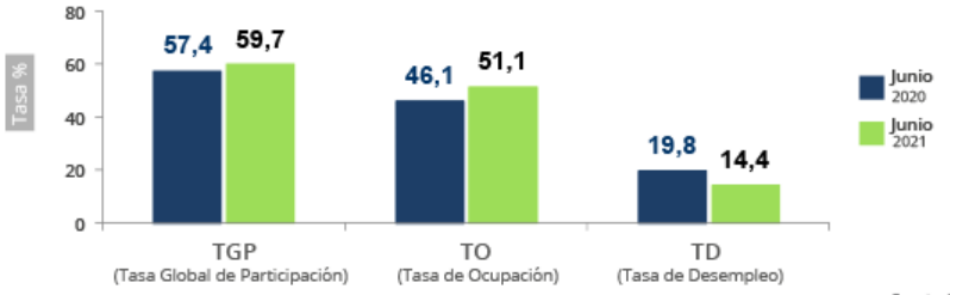


Fuente: DANE

De acuerdo con la información de exportaciones procesada por el DANE y la DIAN, en junio de 2021 las ventas externas del país fueron US$3.046,9 millones FOB y presentaron un aumento de 33,1% en relación con junio de 2020. Este resultado se debió principalmente al crecimiento de 56,3% en las ventas externas del grupo de Combustibles. Así mismo, en el acumulado enero – junio de 2021 se registra disminución en las ventas externas colombianas de 11,1%, si se compara con el mismo periodo del año 2019. Las exportaciones de Combustibles y productos de las industrias extractivas registraron una disminución de 29,7% y las manufacturas de 4,2%. Por su parte, las ventas externas de productos Agropecuarios, alimentos y bebidas aumentaron 17,1% y otros sectores 101,0%.

Para el mes de junio de 2021, la tasa de desempleo fue 14,4%, lo que representó una reducción de 5,4 puntos porcentuales comparado con el mismo mes del 2020 (19,8%) (DANE 2021).

Tasa global de participación, ocupación y desempleo Total nacional junio (2020-2021)



Fuente: DANE

Entre 2018 y 2019 la tasa de pobreza monetaria en Colombia aumentó a 36 %, con casi 700 mil personas más en esta situación frente a 2018. Con esto, antes de la pandemia había 17,4 millones de personas en situación de pobreza monetaria, 4,6 millones de las cuales en pobreza extrema (DANE, 2020). Debido a la pandemia, la pobreza monetaria en Colombia subió a 42,5% en 2020 Según el DANE, 3,5 millones de personas entraron a esa condición de pobreza el año pasado (DANE,2021).

En Colombia la crisis se agudizó por el desplome de los precios del petróleo, que, tras la caída observada desde comienzos del año y el desplome histórico en abril, en septiembre se estabilizó en valores cercanos a los USD 41 por barril, aún lejos de los USD 60 de finales de 2019 (FMI, 2020). Esto, sumado a la magnitud del choque por el COVID-19, que reduce el recaudo y presiona el gasto público, llevó a que el balance estimado del gasto nacional central superara el espacio permitido por la regla fiscal, motivando su suspensión. Como en la mayoría de los países del mundo en 2020, en Colombia la deuda pública aumentó.

La crisis ha afectado en mayor medida a los más vulnerables y ha puesto de manifiesto las desigualdades existentes en Colombia en múltiples dimensiones. Entre otros, problemas estructurales del aparato productivo y del mercado laboral, como la alta informalidad y la baja productividad, amplifican los impactos negativos de la crisis, dificultan su atención a través de medidas de apoyo, y afectan el proceso de recuperación económica. El impacto sin precedentes sobre el empleo ha vuelto a abrir las brechas de género en el mercado laboral, que venían cerrándose en años recientes. Para el trimestre abril - junio 2021 la tasa de desempleo para las mujeres fue 19,2% y para los hombres 12,1% y en el trimestre abril - junio 2020 estas tasas se ubicaron en 24,6% y 17,4%, respectivamente. (DANE, 2021).

Los efectos de la brecha digital han quedado también en evidencia. La baja sofisticación del aparato productivo ha limitado la migración al trabajo remoto, y la baja penetración de internet banda ancha ha obstaculizado la continuidad de la educación. En 2018 solamente 53 % de los hogares tenían conexión a internet fijo o móvil, y 42 % contaban con computador de escritorio, portátil o tableta (UIT, 2019). A esto se suma la falta de capacitación de los docentes en uso de herramientas tecnológicas y las dificultades que enfrentan muchos padres de familia para acompañar el proceso de aprendizaje de sus hijos, lo que afecta desproporcionadamente a los más vulnerables. Además, debido a insuficiente conectividad, departamentos como Guainía, Amazonas y Vaupés no han podido operar la plataforma de contratación pública en línea Secop II, que permitiría mayor transparencia y menores riesgos de corrupción en la contratación pública. Las comunidades negras e indígenas han sido especialmente vulnerables a la pandemia, sobre todo por su enorme distancia

a servicios de salud adecuados para casos graves, lo que demanda políticas diferenciales para los pueblos étnicos de Colombia (Bermúdez et al., 2020).

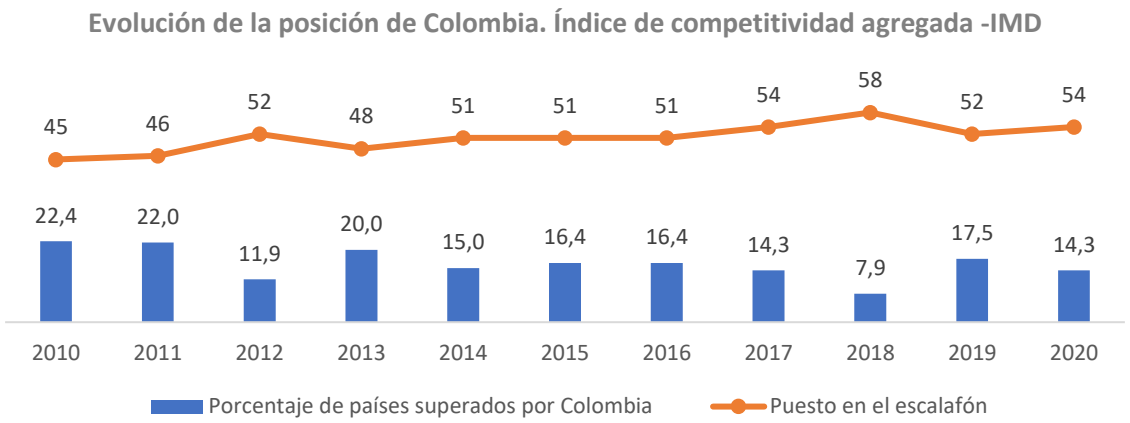
La inequidad del país se ha hecho más visible con la crisis, afectando con mucha más fuerza, la competitividad, como conjunto de políticas, instituciones y factores que determinan el nivel de productividad de una economía. La capacidad para afrontar esta crisis al menor costo, de recuperarse y de adaptarse a la nueva realidad, depende del aumento de la productividad, por ser la condición estructural para procurar crecimiento, sostenibilidad e inclusión (Consejo Privado de Competitividad,2021)

LA CRISIS OCASIONADA POR LA PANDEMIA SE SUMA A PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA

La productividad es el determinante más importante del crecimiento económico: las diferencias en el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) explican la mitad de las diferencias en PIB per cápita entre países (Cusolito & Maloney, 2018). En esa línea, el WEF define la competitividad como el conjunto de los determinantes de la productividad y, con base en estos, construye el Índice Global de Competitividad (IGC), el indicador más importante a nivel global en la materia. Por cuenta de la pandemia el WEF enfrentó dificultades para recopilar la información necesaria para la versión 2020 del Reporte Global de Competitividad y aplazó su publicación. En 2019 el país mejoró su puntaje en 10 de los 12 pilares del IGC, Los principales desafíos están en los pilares de instituciones, adopción de TIC, mercado de productos, mercado laboral y capacidad de innovación. En 2020 Colombia disminuyó la calificación en el índice de competitividad agregada (ICA) del IMD en 3,2 puntos porcentuales (p. p.). Con este resultado, el país se ubicó en el puesto 54 entre 63 economías, lo que significa una disminución de dos posiciones respecto del año anterior.

A pesar de avances marginales en la mayoría de los pilares del IGC-WEF, Colombia tiene enormes desafíos para lograr un funcionamiento adecuado y armónico entre Estado y mercado, reflejado en una baja productividad, que le ha restado a Colombia 0,4 puntos porcentuales de crecimiento del PIB en lo corrido del siglo.

[3] El WEF ha comunicado estas decisiones a sus aliados (partner institutes) a nivel mundial para la elaboración anual del Reporte Global de Competitividad. En Colombia estas instituciones son el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Privado de Competitividad



Fuente: Anuario Mundial de Competitividad- IMD, ediciones de 2010 a 2020

De cara a la recuperación económica es especialmente importante trabajar en todas las fuentes de crecimiento de la productividad. Según el Banco Mundial, eventos adversos como desastres naturales, guerras y disrupciones económicas como las generadas por crisis financieras o por el COVID-19 vienen acompañadas de caídas drásticas y prolongadas de la productividad. Al ritmo actual, tomará más de un siglo reducir a la mitad la brecha de productividad de las economías emergentes frente a las avanzadas (Dieppe, 2020).

Desde hace varios años, en un esfuerzo del Gobierno Nacional y en alianza pública – privada, donde participaron diferentes entidades entre ellas, el DNP, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de las Tecnologías de la información Comunicaciones, El MinCIT, la Andi, el Consejo Privado de Competitividad, Confecámaras, entre otras**.** El Departamento Nacional de Planeación (DNP) aprobó el **CONPES 3866 sobre "Política Nacional para el Desarrollo Productivo-PDP"**, en agosto 2016, donde el objetivo general de esta política, es trazar estrategias orientadas a fortalecer la estructura productiva de la economía a partir del desarrollo de instrumentos que apunten a resolver las causas de la baja productividad como las fallas de mercado, de gobierno o de articulación a nivel de la unidad productora de los factores de producción o del entorno competitivo para aumentar la productividad y la diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes y servicios más sofisticados (DNP, 2016).

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades involucradas han trabajado en la ejecución de la Política, para lo cual se han diseñado e implementado instrumentos para la solución de fallas de mercado o restricciones que enfrentan las empresas y que les impide incrementar la productividad.

La ejecución de la Política de Desarrollo Productivo establece 90 acciones enmarcadas en 7 ejes. i) Transferencia de conocimiento y tecnología, ii) Innovación y emprendimiento, iii) Capital humano, iv) Financiamiento, v) Encadenamientos productivos, vi) Calidad y vi) Comercio exterior. El sector Comercio Industria y Turismo lidera 45 de ellas.

También, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, a través del **CONPES 3972 "Diagnostico productivo de Colombia".** Propone la solución de las principales barreras que limitan el crecimiento económico y sostenible del país. El plan resalta la importancia de la creación de herramientas de

financiación adecuadas que hagan parte integral de las iniciativas de promoción a la productividad, la innovación y la investigación para el desarrollo.

Acorde al PND 2018-2022 y el Plan Estratégico de Bancóldex 2019-2022, el objetivo de incentivar, promover y apoyar inversiones que fortalezcan el aparato productivo del país desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental, enfoque de género y crecimiento de la actividad económica basada en el conocimiento, la creatividad y la innovación; permitiendo a Bancóldex construir una oferta financiera integral que incluya líneas de crédito en los siguientes componentes: (i) mejoramiento productivo, innovación tecnológica y modernización, (ii) generación de valor agregado naranja en el sector productivo, (iii) productos financieros con enfoque de género, y (iv) gestión del cambio climático. (CONPES 3972)

El crédito como herramienta

Si bien es evidente que el financiamiento es una condición necesaria para la supervivencia, sostenimiento, productividad y crecimiento de las empresas y, adicionalmente, un factor determinante para la modernización del aparato productivo de las empresas del país, no todas tienen la posibilidad de acceder a financiación (Consejo Privado de Competitividad, 2018; Asobancaria, 2018). Para las empresas en etapa temprana, se considera que el acceso al financiamiento fomenta la innovación, la introducción de nuevos competidores y cambios estructurales en el mercado; en empresas en etapa de crecimiento, el financiamiento puede aportar en la materialización de su potencial de desarrollo y de creación de empleo, y en las empresas consolidadas, el financiamiento contribuye al aumento de productividad y puedan acceder a nuevos mercados (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

Sin embargo, las condiciones de acceso a instrumentos de financiación por parte de las empresas colombianas no son favorables debido a altas tasas de interés, cortos periodos de pago y falta de procesos de acompañamiento técnico orientado en la selección de las tecnologías o mejoras productivas que deben implementar, que les permita tomar decisiones informadas. Esta problemática se refleja principalmente en las mipymes, como lo identificó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2018), debido a que solo el 32 % de la cartera empresarial total de Colombia pertenece a este segmento, mientras que en los países de esta organización es el 42 % en promedio. Esta situación tiene mayor relevancia si se considera que aproximadamente el 92 % de las de empresas activas en el país son microempresas, aproximadamente el 7,5 % son pequeñas y medianas empresas (pymes) y 0,5% son empresas grandes ([Confecámaras], 2021). Según Confecámaras, la tasa de supervivencia de los microempresarios es del 59,1%, para pequeñas empresas es el 32,8%, para las medianas es el 56,5% y en el caso de la gran empresa es el 80%.

Productividad, Innovación y Emprendimiento

Si bien el Gobierno nacional ha ofertado programas de diversificación y sofisticación del aparato productivo para aumentar sus niveles de productividad e innovación, persisten diversas deficiencias y oportunidades que requieren de la atención del Gobierno por medio de la generación y acceso de instrumentos que se ajusten a las necesidades de financiamiento de las empresas en procesos de adopción de tecnologías e innovación. El rezago en productividad de las economías en desarrollo constituye la principal barrera a la convergencia con los niveles de ingreso de países avanzados (Cusolito y Maloney, 2018).

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.

El aumento de la productividad es la principal fuente de crecimiento sostenible del ingreso per cápita de los países, lo que a su turno es el determinante más importante de la reducción de la pobreza (Dieppe, 2020). En esa línea, el Foro Económico Mundial define la competitividad como el conjunto de los determinantes de la productividad y, con base en estos, construye el Índice Global de Competitividad, el indicador más importante a nivel global en la materia. Dicho esto, es en el emprendimiento, en un sentido amplio que incluye la ideación, creación, administración y crecimiento de las empresas, donde se originan el desarrollo económico, la innovación y la generación de empleo (OECD, 2017b; Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini, 2014).

La importancia que se les ha dado en Colombia a las agendas de productividad y apoyo al emprendimiento se refleja en documentos de política pública, leyes, creación de entidades, programas e instrumentos, entre los cuales destacan la Ley Mipymes del año 2000, el Fondo Emprender (2002), Colombia Productiva (antes Programa de Transformación Productiva, 2008), iNNpulsa Colombia (2012), los documentos CONPES de Desarrollo Productivo (2016) y Formalización Empresarial (2019), el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y el Proyecto de Ley de Emprendimiento de iniciativa gubernamental que cursa su trámite en el Congreso. A pesar de todo lo anterior, la productividad en Colombia no ha aumentado, y varias estimaciones coinciden en mostrar que, de hecho, ha reducido el crecimiento de la economía en las últimas décadas.

Por su parte, el aparato productivo es poco diversificado y sofisticado, con muy pocas empresas grandes que jalonan la generación de valor y empleo formal, y una larga cola de firmas pequeñas, informales e improductivas que en general no crecen, pero se mantienen en operación. La pandemia hizo visibles problemas de la estructura empresarial del país “alta informalidad y baja productividad” que amplifican los impactos negativos de la crisis, dificultan su atención a través de medidas de apoyo y afectan el proceso de recuperación económica. Disrupciones económicas como la actual están acompañadas de caídas drásticas y prolongadas de la productividad. Al ritmo actual, tomará más de un siglo reducir a la mitad la brecha de productividad de las economías emergentes frente a las avanzadas.

Las diferencias en productividad explican la mitad de las diferencias en PIB per cápita entre países. En Colombia la productividad total de los factores (PTF) restó 0,4 puntos porcentuales al crecimiento del PIB en lo corrido del siglo.

Una menor proporción de la población ocupada tiende a autoemplearse en los países de mayor ingreso por habitante. Colombia tiene una tasa de autoempleo alta para su PIB per cápita (17 puntos porcentuales superior). Supera en 10 puntos el promedio regional y, a diferencia de la tendencia mundial, la proporción de autoempleados se ha mantenido constante en lo corrido del siglo. La alta tasa de actividad empresarial temprana de Colombia (6 entre 50 países) está motivada en un 90 % por ausencia de alternativas laborales.

El 60 % del total de las empresas y el 88 % de los micronegocios no cuentan con registro mercantil. El 1 % de las empresas registradas (20.000 empresas) genera el 67 % del empleo formal, mientras que el 95 % (1,5 millones de microempresas) genera tan solo el 15 % de los puestos de trabajo formales. Aproximadamente, la mitad del empleo formal del país es generado por 4.000 empresas. Las empresas que más crecen en Colombia, las jóvenes, lo hacen a una menor velocidad frente a sus pares estadounidenses. Al cabo de 25 años, la brecha del crecimiento en empleo es de 90 puntos porcentuales (70 % vs. 160 %).

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.

ldex.com
tá:
(+57 1) 742 0281
Linea gratuita nacional:
01 8000 18 0710
contactenos@bancoldex.com
Calle 28 No. 13A-15 pisos 37 al 42
Bogotá- Colombia

La innovación es un motor para potenciar la productividad y, en consecuencia, impulsa la competitividad y el crecimiento económico de los países. Aquellos que facilitan la generación de conocimiento y su efectiva transferencia a través de sistemas de innovación robustos logran adaptarse al cambio y mantienen altos estándares de vida para sus habitantes (OCDE, 2018).
La ciencia, tecnología e innovación (CTI) ayuda a resolver los crecientes retos sociales y globales, como los que se presentaron con la pandemia del COVID-19, los desafíos frente al cambio climático, y la seguridad alimentaria y energética.

Colombia no ha alcanzado los avances propuestos para innovación en los últimos años. El nivel de inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) está por debajo de la meta del país y del promedio de la región. Adicionalmente, el número de instrumentos de política pública con objetivos de CTI se encuentran atomizados entre entidades y sectores, con baja articulación entre ellos, y su presupuesto no tiene una regla de asignación específica que dé continuidad a procesos de fortalecimiento y generación de capacidades. Aunque el capital humano dedicado a ACTI ha aumentado, todavía se encuentra por debajo del promedio de la región, y la empleabilidad de las personas con doctorado se concentra en las instituciones de educación superior. Estos factores limitan la transferencia de conocimiento al sector productivo y al sector público. En Colombia, la proporción de empresas innovadoras ha disminuido y se mantiene baja, al igual que la solicitud de patentes y los pagos de propiedad intelectual como porcentaje de comercio exterior se ubicaron por debajo del promedio de América Latina. (Consejo Privado de Competitividad,2021)

La capacidad de reacción de los países a la pandemia del COVID-19 está relacionada directamente con la institucionalidad de CTI. Para lograr una recuperación efectiva es necesario continuar con el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad, especialmente en cuanto a articulación con otros sectores clave en ese proceso.

La inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) creció 111,9 % entre 2010 y 2019. Pasó de 0,48 % del PIB en 2010 a 0,74 % en 2019, pero aún está por debajo del promedio de la región. También, hay falta de racionalización en programas y recursos con objetivos de CTI: existen duplicidades dentro y entre entidades, y tres sectores concentran el 66,4 % de los instrumentos y tienen el 23,4 % del presupuesto, mientras que dos sectores concentran el 47,3 % del presupuesto y cuentan con 7 % de los instrumentos.

La generación de conocimiento, en el 2017 por cada millón de habitantes en Colombia había 88 investigadores, lo que representa una brecha alta con Argentina (1.192), el líder de la región. Los investigadores en Colombia cuentan con menos recursos a su disposición: en 2018 el gasto promedio en I+D por investigador en América Latina fue de USD 66.161, mientras que en Colombia fue de USD 58.261. La mayoría de los investigadores en el país (95,6 %) están vinculados a instituciones de educación superior, lo que limita la transferencia de conocimiento al sector productivo y al sector público. Donde Colombia ocupó el último lugar en la región en solicitudes de patentes, y tuvieron un decrecimiento de 6 % entre 2017 y 2018. (Consejo Privado de Competitividad, 2021)

En Innovación, en 2018 el 21 % de las empresas del sector manufacturero fueron clasificadas como innovadoras, tanto en sentido amplio como en sentido estricto y en el sector servicios, para el año 2017, fue el 19,1 % de las empresas.

El Comercio exterior

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.

La inserción de una economía en el mercado internacional es una condición necesaria para su transformación productiva, el acceso a nuevas tecnologías, una mayor eficiencia en el uso de los recursos y, en general, alcanzar un mayor nivel de bienestar para consumidores y empresas (Krugman, Obstfeld y Melitz, 2012). En la última década el intercambio de bienes y servicios representó en promedio el 60 % del PIB global, actividad que se ha visto afectada por la caída en los costos de transporte y las comunicaciones, y la eliminación gradual de barreras al comercio. (Consejo Privado de Competitividad, 2021)

Para el caso de Colombia, una de las condiciones para que el país sea una de las tres economías más competitivas de América Latina para el año 2030, es contar con una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado. Esta meta reconoce que el comercio exterior es uno de los factores determinantes de la competitividad, y en el contexto de la crisis por el COVID-19 será uno de los sectores clave en la reactivación económica a través de la generación de ingresos vía exportaciones, el acceso a factores de producción a precios competitivos y una mayor inserción en las cadenas globales de valor.

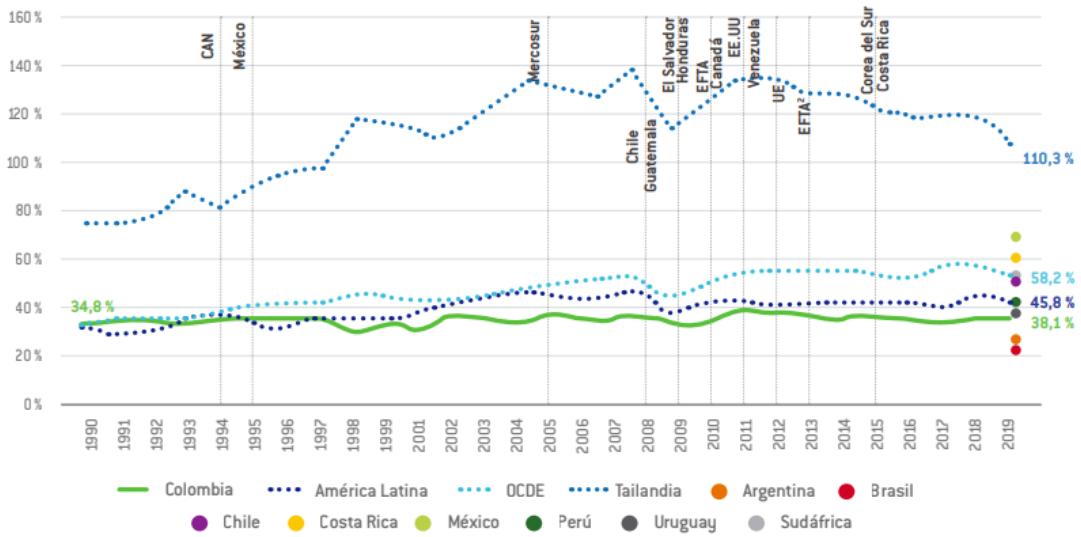
El país ha adelantado acciones importantes en materia de comercio exterior. De hecho, en los últimos treinta años, a partir del proceso de apertura económica, se negociaron, firmaron y entraron en vigor 17 acuerdos comerciales. Además, en 2011 se realizó una reforma arancelaria, la cual disminuyó el arancel nominal promedio, y en 2017 se eliminaron de forma permanente los aranceles de ciertos bienes de capital y materias primas no producidos en Colombia. Por otra parte, en 2016 se expidió la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP), que busca aumentar la productividad y la diversificación del aparato productivo colombiano.

A pesar de estos avances, Colombia todavía debe superar grandes desafíos en materia de internacionalización. La integración de la economía colombiana en el mercado externo es baja y el país está muy lejos de tener una participación más activa en las cadenas globales de valor. Además, la alta dispersión arancelaria y la prevalencia de barreras al comercio limitan la sofisticación de las exportaciones e incentiva el contrabando. A ello se suma que los costos y tiempos de realizar trámites aduaneros en el país superan, por mucho, las buenas prácticas internacionales.

Aunque el arancel nominal promedio ha venido disminuyendo, las medidas no arancelarias han aumentado su importancia y, en 2018, cubrían casi el 80 % de las partidas arancelarias. La estructura arancelaria del país presenta un alto grado de dispersión: en un mismo capítulo del arancel de aduanas se encuentran productos gravados al 5 % y al 98 %. El comercio de bienes y servicios como porcentaje del PIB se ubicó en 38,1 % en 2019, apenas 3,3 puntos porcentuales arriba de lo registrado en 1990.

Comercio de bienes y servicios (% del PIB). Colombia y países de referencia,1990-2019

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.



Nota: Las líneas verticales indican el año de entrada en vigor de cada TLC suscrito por Colombia.
Fuente: Banco Mundial (2020), DANE (2020) y MinCIT (2020).

Todos los países participan en las CVM, pero no en la misma proporción. Los que han logrado insertarse de manera activa y sofisticada, han tenido efectos positivos sobre el nivel de ingresos y productividad, la creación de mejores empleos y la reducción en la pobreza. En la región, México y Costa Rica, son dos países que han experimentado estos beneficios. (Banco Mundial, 2020).

A nivel departamental se evidencia un gran rezago en el grado de apertura comercial del país: 22 % de los departamentos cuentan con un comercio de bienes que no supera el 1 % de su PIB. El 60 % de la canasta exportable de bienes de Colombia se concentra en productos primarios, y solo un 2 % de las exportaciones corresponde a manufacturas con alto contenido tecnológico.

“A pesar de los avances, la inserción de la economía colombiana en el mercado internacional no ha experimentado un cambio estructural en los últimos años, y sigue siendo una tarea pendiente en la agenda económica.” (Consejo Privado de Competitividad, 2021).

Colombia mantiene el mismo grado de apertura económica de 1990, medido esto como la relación entre el comercio de bienes y servicios y el PIB. Para Colombia este indicador (38,1%) está por debajo del promedio de América Latina (45,8%), por debajo del promedio OCDE (58,2%) y muy lejos de economías emergentes altamente exportadoras como Tailandia (110,3%). (CPC, 2021).

La participación de Colombia en las CVM es baja y poco sofisticada. Mientras México participa con un nivel avanzado de manufactura y servicios, Colombia lo hace con una cantidad limitada de productos básicos (Banco Mundial, 2020).

El reto para Colombia está en la sofisticación de su canasta exportadora y problemas como la alta dispersión arancelaria y la alta prevalencia de barreras al comercio, limitan este proceso. A ello se suman otros problemas estructurales, pues los costos y los tiempos para realizar trámites aduaneros en el país, tanto para exportar como para importar, superan las buenas prácticas internacionales. (CPC, 2021).

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.

El 48 % de la canasta exportable de bienes y servicios del país se concentra en productos primarios, y solo el 2 % de las ventas externas corresponden a bienes con alto contenido tecnológico. Este desempeño es inferior al promedio de América Latina, en el que los bienes primarios representaron el 25 % de las exportaciones de la región, y los bienes con alto contenido tecnológico, el 9 %. Con respecto al promedio OCDE, el rezago para Colombia es aún mayor, pues la OCDE concentra un 13 % de sus exportaciones en bienes de alta intensidad tecnológica. (CPC, 2021).

En cuanto al comercio de servicios, Colombia ha seguido una dinámica similar al patrón internacional: su producción y comercialización ha crecido de manera sostenida en los últimos años. El monto exportado por el país ha aumentado alrededor de cinco veces en los últimos 20 años, con una tasa de crecimiento promedio del 8,7 %. (CPC, 2021).

Pese a su crecimiento, las exportaciones de servicios del país se caracterizan por una alta concentración en la venta de servicios asociados al turismo (gasto en viajes y transporte aéreo de pasajeros). Esta característica distancia a Colombia del patrón seguido por países altamente exportadores de servicios, como Estados Unidos, Australia e India, en los que ha ganado participación la exportación de servicios que incorporan mayor conocimiento y son fácilmente integrados en cadenas globales de valor. (CPC, 2021).

Baja inserción de las empresas: menos del 1 % de las empresas activas en Colombia realizó actividades de exportación entre 2013 y 2019. El tamaño implica diferencias. Más del 20 % de las grandes empresas que operan en Colombia exportaron durante este periodo, mientras que para el caso de las mipymes esta proporción fue del 0,5 %.

Baja tasa de supervivencia de sus ventas en el mercado externo. De las 33.039 empresas que exportaron entre 2013 y 2019, el 60 % lo hizo una única vez durante este periodo, y tan solo el 9 % exportó de manera continua a lo largo de estos siete años.

El 81 % de las empresas que exportaron una única vez entre 2013 y 2019 eran microempresas o empresas no clasificadas, mientras que, para el caso de las exportadoras recurrentes, el 63 % fueron identificadas como grandes y medianas empresas.

Además de lo anterior, recientemente, se ha descubierto que el comercio internacional es beneficioso en otros aspectos como la equidad de género. Los negocios involucrados en el comercio internacional emplean más mujeres. En los países en desarrollo, las mujeres participan en el 33% de la fuerza laboral de las firmas que participan en el comercio internacional, mientras que la participación es del 24% en aquellas que no exportan. (Banco Mundial y OMC, 2020)

El comercio internacional crea mejores trabajos para mujeres. Las trabajadoras en los países desarrollados y emergentes tienen una probabilidad del 50% a ser empleadas en trabajos formales cuando están en sectores que participan en el comercio internacional o que están más integrados a las cadenas globales de valor. (Banco Mundial y OMC, 2020)

Los países con mayor apertura al comercio, medido esto como la relación entre los bienes transados internacionalmente y el PIB, tienen mayores niveles de equidad de género. (Banco Mundial y OMC, 2020)

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.

Impacto en las exportaciones del Paro Nacional

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio de su oficina de Estudios Económicos, ha realizado un análisis económico referente al "Impacto del actual Paro Nacional sobre la actividad económica", en el cual se analiza a nivel económico cómo podría afectar esta actividad algunas variables relevantes para el sector comercio, industria y turismo.

Para esto, se utilizó como referencia el Paro Camionero de 2016, el cual duró 47 días (6 de junio-22 de julio), uno de los paros más largos de los últimos años, y registró impactos significativos sobre distintas variables económicas. Para medir este efecto se utilizó información de la Encuesta Mensual de Comercio (EMC), la Encuesta Mensual Manufacturera (EMM), el Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE), los datos de exportaciones y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

A nivel de Comercio Exterior, el estudio identifica las siguientes afectaciones:

Para el caso de las exportaciones, la proyección del impacto del paro de 2016 estimaba un nivel de US$1.224 millones esperado frente a US$852,6 millones que fue el efectivamente el observado para el mes, es decir, un 30% más bajo. En términos de la variación anual se hubiera esperado -8% en julio de 2016, pero el paro aumentó esta caída en aproximadamente 28 p.p. Bajo esa premisa, y como consecuencia del actual Paro Nacional, las exportaciones previstas para el mes de mayo supondrán una caída similar a la vista en julio de 2016, es decir, que se tendría una reducción entre US$287 millones y US$296 millones.

Si se evalúa la tendencia de las exportaciones relacionadas con bienes agropecuarios, alimentos y bebidas en julio de 2016, se proyectaba una variación mensual de -2,1%, pero como resultado del Paro Camionero la caída fue de 34,5% (32 p.p. de diferencia). En este sentido, se estima que, como consecuencia del Paro Nacional, la pérdida para el mes de mayo de 2021 puede ser cercana a US$196 millones.

Se proyecta que el crecimiento esperado exportaciones industriales en mayo se reduzca en más de 20 p.p., lo que equivale a una caída cercana a los US$100 millones. De otro lado, siguiendo la tendencia que traían las exportaciones manufactureras, se estimaba una caída de 15,5% en julio de 2016. Sin embargo, como resultado del Paro Camionero, la reducción de este tipo de ventas externas fue de 38,3% (23 p.p. de diferencia). Por tal razón, dada la actual coyuntura, se estima que el Paro Nacional conlleve en mayo de 2021 a una pérdida en las exportaciones manufactureras cercana a los US$100 millones.

Igualmente, entre el 29 de abril y 17 de junio se reportó ingreso de mercancía al Puerto de Buenaventura por 9.394 toneladas, que representa en valores USD 21,5 millones. Para el mismo periodo en 2019 y 2020, ingresaron al puerto para exportación 114.041 toneladas equivalentes a US$227.6 millones y 125.288 toneladas que correspondieron a US$229.4 millones, respectivamente. (Fuente: VUCE-MinCIT).

Esto sugiere que entre el 29 de abril y el 17 de mayo del presente año, 116 mil toneladas por un valor aproximado de USD 207,7 millones (sin tener en cuenta la carga granel como el café y el azúcar). Este dato no tiene en cuenta las exportaciones que no se han realizado de Café ($190 millones USD) y de azúcar ($22 millones USD). Entonces, a la fecha, el impacto total del Paro en exportaciones es de aproximadamente: $419 millones USD.

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.

Igualmente, los gremios estiman que se han dejado de exportar 136.555,1 toneladas de productos industriales (Fuente: ANDI, abril 28–junio 17). A nivel de subsector se han identificado las siguientes afectaciones:

- • El sector de Alimentos procesados, bebidas, alimentos balanceados e insumos se ha dejado de exportar 32.654,8 toneladas. Los departamentos de mayor afectación han sido: Valle del Cauca, Norte de Santander, Cundinamarca y Cauca.
- • El sector de Medicamentos, gases, dispositivos e insumos ha dejado de exportar 200,5 toneladas. Los departamentos de mayor afectación han sido: Valle del Cauca y Bogotá
- • El sector de Cosméticos, artículos de aseo e insumos ha dejado de exportar 3.455,4 toneladas. Los departamentos de mayor afectación han sido: Valle del Cauca, Antioquia y Bogotá
- • En los otros sectores industriales se ha dejado de exportar 100.244,4 toneladas. Los Departamentos más afectados son Norte de Santander, Santander, Cundinamarca, Bogotá.
-

Para el caso agrícola, subsectores más afectados a nivel de exportaciones han sido café, banano, aguacate, tilapia y azúcar, con un impacto total estimado que oscila 121.012 toneladas y US$ 226,5 millones (Fuente: Gremios, junio 2).

Los impactos a nivel de subsector se detallan a continuación:

- • Café: US$ 190 millones y 73.889 toneladas (800.000 sacos)
- • Aguacate: US$4 millones – 1.495 toneladas
- • Banano: US$1,3 millones – 3.800 toneladas
- • Tilapia: US$9,2 millones – 1.828 toneladas
- • Azúcar: US$ 22 millones – 40.000 toneladas.

Impacto en las importaciones del Paro Nacional

La afectación del comercio exterior en las importaciones se refleja en la ocupación de los puertos de Buenaventura, tanto para los puertos de carga contenerizada, como los puertos de carga a granel. Para el caso de las terminales de contenedores, el 02 de junio, momento en el que llegaron a su punto más crítico de almacenamiento, se reportaron un total de 27.516 contenedores represados. En la actualidad el almacenamiento ha disminuido hasta los 12.681 contenedores.

Para el caso de los puertos de granel, para el 02 de junio se alcanzaron a almacenar 378.375 toneladas de carga, que a hoy se ha disminuido hasta alcanzar las 274.896 toneladas. Aun así, vale la pena resaltar que también se encuentran 3 motonaves en fondeo con 67.985 toneladas por descargar. La mayoría de esta carga corresponde a maíz, torta de soya y trigo, los cuales son insumos esenciales para el sector agropecuario y agroindustrial, especialmente el de alimentos balanceados. A nivel industrial, se estima que se han dejado de importar 146.934,5 toneladas. Valle del Cauca, Boyacá, Cauca y Cundinamarca han sido los departamentos más afectados por esta reducción de importaciones (Fuente: ANDI 28 abril – 17 junio). El impacto a nivel de subsector es el siguiente:

- Se estima el sector de alimentos, bebidas, balanceados e insumos ha dejado de importar 92.985,1 toneladas, principalmente desde Valle del Cauca, Cauca, Tolima y Norte de Santander.

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.

- Se estima que el sector de medicamentos, gases, dispositivos e insumos ha dejado de producir 903,8 toneladas, principalmente de Valle del Cauca, y Bogotá.
- Se estima que el sector de cosméticos, artículos de aseo e insumos ha dejado de importar 4.169,3 toneladas, principalmente desde Valle del Cauca, y Bogotá.
- Se estima que el sector otras industrias ha dejado de importar 48.876,6 toneladas, principalmente desde Norte de Santander, Cundinamarca, Boyacá y Antioquia.

Finalmente, vale la pena resaltar a nivel cualitativo, los resultados de la encuesta que Analdex realizó a sus afiliados el 20 de mayo, analizando el impacto del paro en sus actividades de comercio exterior (ANALDEX, mayo 20):

- El 85,4% de las empresas importadoras y exportadoras han presentando afectaciones en sus compras y ventas al exterior.
- El 68,2% de las empresas prestadoras de servicios logísticos presentan una afectación superior al 50% de sus operaciones.
- El 62% de las empresas han presentado un cese de actividades por causa de las protestas, y la reducción de ingresos se vio causada por menores ventas tanto en el mercado nacional como en el comercio exterior por la dificultad en la entrega de productos y de insumos para producción.
- Cerca del 50% de las empresas estiman una reducción de hasta el 20% en su planta de personal.
- Los bloqueos están afectando todos los procesos logísticos, generando represamiento de la carga en la vía, mayores costos de almacenamiento y a nivel general afectaciones en la cadena de suministro.

Afectación por la no devolución de contenedores y por los costos de almacenamiento

Además de las afectaciones a nivel general en las operaciones de comercio exterior, los importadores se han visto altamente afectados por los sobrecostos y sanciones que se generan por la no devolución de contenedores y los derivados del almacenamiento en puerto.

Vale la pena resaltar que, la afectación por estos sobrecostos tiene un impacto muy importante en las mipymes del tejido importador del país, esto teniendo en cuenta que de las 3.500 empresas que tuvieron operaciones de importación en mayo por los puertos de Buenaventura, el 70% de las empresas corresponden a pequeñas y medianas empresas.

Para profundizar en el impacto es importante resaltar que las tarifas por día de almacenamiento por contenedor en los puertos varían según el rango de días, alcanzando una tarifa de 51 USD por día por contenedor y la tarifa por la no devolución de contenedor con las navieras oscila entre 100 y 160 USD por día por contenedor.

Para tener un estimado referente, para un contenedor que lleve en Buenaventura más del 85% del tiempo de duración del paro (42 días), se ha calculado que los costos de oscila entre 23 millones y 29 millones de dólares, y los costos por no devolución entre 66 millones y 91 millones de dólares.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que una empresa pequeña puede tener un contenedor represado, pero las empresas medianas o grandes pueden llegar a tener más de 100 contenedores represados por empresa.

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.

En este sentido, se estima que, entre los dos componentes, sobrecostos de almacenamiento y sanción por la no devolución de contenedores, los empresarios importadores pueden estar adeudando más de 120 millones de USD a los puertos y navieras.

PROPUESTA

Partiendo de la situación descrita anteriormente, se hace claro que las soluciones de crédito que el MINCIT y Bancóldex deben considerar para apoyar al sector importador impactado por la situación en los Puertos de Buenaventura en el Paro Nacional, deben atender necesidades de capital de trabajo y sustitución de pasivos como fuentes alternativas de liquidez para ayudar al sector empresarial en la ampliación de plazos, inclusión de períodos de gracia y/o mejora en sus costos de financiación de deuda vigente, que permita liberar los recursos de la empresa para sus necesidades de capital de trabajo. Ofrecer recursos de mediano y largo plazos que permitan la estructuración de cuotas periódicas de menor monto que alivien la carga del flujo de caja de las empresas

En ese sentido, se propone al MINCIT ampliar el convenio N.320 de 2021 con un aporte de $7.000 millones de pesos, dirigidos a las empresas afectadas por el cierre del Puerto de Buenaventura, lo que permitiría apalancar una línea con recursos por aproximadamente $109 mil millones de pesos.

Por lo anterior se hace necesaria la firma de un otrosí al convenio interadministrativo N.320 de 2021 entre el MINCIT y Bancóldex, para que, con los recursos entregados por EL MINISTERIO, se cubra el diferencial de tasa de líneas de crédito que Bancóldex expida con cargo a esos recursos.

Atentamente,

Claudia María González Arteaga
Representante Legal
Bancóldex

VIGILADO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.

www.bancoldex.com
Bancóldex Bogotá:
(+57 1) 742 0281
Linea gratuita nacional:
01 8000 18 0710
contactenos@bancoldex.com
Calle 28 No. 13A-15 pisos 37 al 42
Bogotá- Colombia