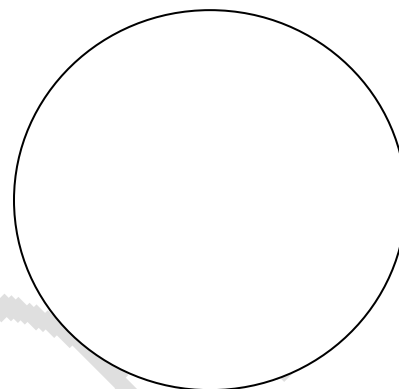


# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



## POLÍTICA PARA LA REACTIVACIÓN Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE E INCLUYENTE

Entidad participante 1  
Entidad participante 2  
Entidad participante 3  
Entidad participante 4

Borrador<sup>1</sup> 1- 14/10/2020

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

---

<sup>1</sup> Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Iván Duque Márquez**

Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**

Vicepresidenta de la República

**Alicia Victoria Arango Olmos**

Ministra del Interior

**Claudia Blum**

Ministra de Relaciones Exteriores

**Alberto Carrasquilla Barrera**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Wilson Ruiz Orejuela**

Ministro de Justicia y del Derecho

**Carlos Holmes Trujillo García**

Ministro de Defensa Nacional

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Fernando Ruíz Gómez**

Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Báez**

Ministro del Trabajo

**Diego Mesa Puyo**

Ministro de Minas y Energía

**José Manuel Restrepo Abondano**

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**

Ministra de Educación Nacional

**Carlos Eduardo Correa Escaf**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe**

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**

Ministra de Transporte

**Carmen Inés Vásquez Camacho**

Ministra de Cultura

**Ernesto Lucena Barrero**

Ministro del Deporte

**Mabel Gisela Torres Torres**

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Luis Alberto Rodríguez Ospino**

Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Daniel Gómez Gaviria**

Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**

Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

La pandemia del COVID-19 llegó oficialmente a Colombia el 6 de marzo de 2020, con la identificación en su territorio del primer paciente que la padecía. Pocos días después, el 22 de marzo, el Gobierno declaró el primer aislamiento preventivo obligatorio, el cual limitó la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional como una medida para evitar la propagación de la enfermedad y proteger la salud de los colombianos.

La afectación de la salud de la población por COVID-19 y las medidas de contención implementadas por el Gobierno se convirtieron en choques que afectaron el funcionamiento normal de la economía. El primer choque fue sobre la salud de los trabajadores y los miembros de los hogares, con lo cual se redujeron los salarios pagados (por ausencias laborales y menos horas trabajadas) y el consumo privado (por temor a salir a la calle y aislamiento voluntario). El segundo choque fue dado a través del cierre parcial o total de los negocios, con impactos diferenciales sobre los sectores productivos y los tipos de empresas. Las finanzas públicas sufrieron un impacto negativo doble, debido a que los ingresos por impuestos cayeron y los egresos para mitigar la crisis económica y de salud aumentaron.

A pesar de que se ha avanzado en la creación y la puesta en marcha de instrumentos de política pública en materia de salud, protección social, sector productivo y finanzas públicas –los cuales fueron expuestos en el documento CONPES 3999–, el país ha entrado en una crisis económica y social sin precedentes en la historia reciente. A manera de ejemplo, la tasa de desempleo pasó de 12,2 % en febrero de 2020 a 21,4% en mayo y el crecimiento del PIB durante el segundo trimestre de 2020 fue de -15,7% en comparación con el mismo periodo de 2019.

El objetivo general de la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI) es desarrollar capacidades en los hogares, el sector productivo y el marco institucional para que, en el corto plazo, el sistema pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por la COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto.

En este orden de ideas, la PRCS incluye acciones en diferentes frentes para generar soluciones que sean integrales, complementarias entre sí y con efectos duraderos en el tiempo. Dichos frentes son: hogares, con acciones encaminadas a reducir el incremento y la vulnerabilidad económica de los hogares y mitigar la desacumulación de capital humano que ha acentuado la pandemia; sector productivo, con acciones para reforzar su capacidad para transitar hacia una producción más sostenible y sofisticada; Gobierno, con acciones para reforzar las capacidades institucionales necesarias para soportar el óptimo desarrollo del

proceso de reactivación; y, finalmente, el desarrollo digital, con acciones para acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.

**Clasificación:** 01, 04, I2, E3.

**Palabras clave:** Ciclos económicos, Crecimiento económico, Desarrollo sostenible, COVID-19.

BORRADOR

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>15</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>17</b>
2.1. Propagación del virus en el territorio colombiano .....	20
2.2. Antecedentes normativos e institucionales del Plan de Inversiones .....	24
2.2.1. Compromiso con la generación de empleo .....	24
2.2.2. Compromiso con el crecimiento limpio y sostenible .....	25
2.2.3. Compromiso con los más pobres y vulnerables de la sociedad .....	25
2.2.4. Compromiso con el campo y la paz con legalidad .....	26
2.2.5. Compromiso por la salud de los colombianos .....	26
2.3. Política pública y normatividad relacionada con las temáticas específicas sobre las cuales se construye este documento CONPES .....	27
2.3.1. Hogares .....	27
2.3.2. Sector productivo .....	43
2.3.3. Gobierno .....	66
2.3.4. Desarrollo digital .....	76
2.4. Justificación .....	82
<b>3. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>84</b>
3.1. Principios rectores de la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenibles (PRCS) .....	86
3.2. Naturaleza dual de la PRCS .....	88
3.2.1. Reactivación de corto plazo .....	90
3.2.2. Crecimiento económico de largo plazo .....	92
3.3. El desarrollo digital como una plataforma que media el desarrollo social, económico y cultural .....	94
<b>4. DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>97</b>
4.1. Hogares .....	99
4.1.1. Incremento de la pobreza y vulnerabilidad económica de los hogares en el marco de la emergencia por el COVID-19 .....	99
4.1.2. Desacumulación de capital humano acentuada por la pandemia del COVID-19 .....	107

4.2.	Sector Productivo: Afectación de manera dramática las operaciones de las empresas y la demanda por sus productos y servicios por las restricciones del manejo de la pandemia. ....	122
4.2.1.	Alta carga regulatoria .....	123
4.2.2.	Bajo acceso a financiamiento .....	126
4.2.3.	Bajos niveles de internacionalización.....	128
4.2.4.	Debilidad en la implementación de estándares de calidad y bioseguridad.....	129
4.2.5.	Bajo desarrollo productivo en la ruralidad .....	130
4.2.6.	Bajo desarrollo de la producción pecuaria sostenible .....	132
4.2.7.	Insuficientes recursos para consolidar proyectos de infraestructura .....	134
4.2.8.	Retos para consolidar la transición energética.....	136
4.2.9.	Prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de calidad en riesgo.....	138
4.2.10.	Bajos niveles de innovación y adopción y uso de tecnologías de frontera en el sector productivo.....	140
4.2.11.	Baja inversión en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) .....	142
4.2.12.	Bioeconomía y otros nuevos negocios verdes.....	144
4.2.13.	Intensidad en el uso de materiales y economía circular .....	145
4.3.	Gobierno: Capacidades institucionales débiles para soportar el óptimo desarrollo del proceso de reactivación .....	147
4.3.1.	Baja incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones en el marco de la pandemia .....	147
4.3.2.	Desarticulación institucional para enfrentar la crisis a nivel nacional y territorial	152
4.3.3.	Bajo nivel de capacidades de las entidades territoriales.....	154
4.3.4.	Insuficiente capacidad de respuesta de las autoridades de policía a los cambios en los delitos y las alteraciones a la convivencia producidas por la pandemia y las medidas sanitarias.....	157
4.3.5.	Bajo desarrollo e implementación de los procesos de transformación digital de la justicia para adaptarse a las demandas de garantía de derechos y acceso efectivo a la justicia ante choques como los introducidos por el COVID-19 .....	160

4.4.	Transformación Digital: Necesidad de dar continuidad y fortalecer los habilitadores de desarrollo digital en el país .....	163
4.4.1.	Necesidad de fortalecer la conectividad a Internet en los territorios.....	163
4.4.2.	Necesidad de acelerar y fortalecer los servicios y soluciones digitales en el sector público .....	167
4.4.3.	Necesidad de fortalecer y acelerar una política nacional de infraestructura de datos para su aprovechamiento estratégico.....	169
<b>5.</b>	<b>DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA .....</b>	<b>174</b>
5.1.	Plan de Inversiones para la Reactivación y el Crecimiento Sostenibles .....	174
5.1.1.	Composición de fuentes de financiación del plan de inversiones.....	175
5.1.2.	Compromiso con la generación de empleo.....	175
5.1.3.	Compromiso con el crecimiento limpio y sostenible .....	180
5.1.4.	Compromiso con los más pobres y vulnerables de la sociedad .....	182
5.1.5.	Compromiso con el campo y la paz con legalidad.....	184
5.1.6.	Compromiso con la salud de los colombianos.....	185
5.2.	Objetivo general del Plan de acción .....	186
5.3.	Objetivos específicos del Plan de acción .....	186
5.4.	Plan de acción .....	186
5.4.1.	Hogares: Mitigación del incremento de la pobreza y vulnerabilidad económica .....	187
5.4.2.	Hogares: Mitigación de la desacumulación de capital humano.....	190
5.4.3.	Reactivación del aparato productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible .....	201
5.4.4.	Gobierno: Capacidades institucionales y confianza ciudadana .....	213
5.4.5.	Transformación Digital: Acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.....	222
5.5.	Seguimiento .....	225
5.6.	Financiamiento .....	225
<b>6.</b>	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>227</b>
	<b>GLOSARIO.....</b>	<b>228</b>

ANEXOS ..... 229  
BIBLIOGRAFÍA ..... 230

BORRADOR



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Proyección de casos para las principales aglomeraciones de ciudades de Colombia .....	22
Gráfico 2. Incidencia de pobreza monetaria en Colombia, 2002-2018.....	99
Gráfico 3. Incidencia de pobreza multidimensional en Colombia, 2010-2018 .....	100
Gráfico 4. Impacto medidas de aislamiento por COVID – 19 en pobreza extrema.....	101
Gráfico 5. Impacto medidas de aislamiento por COVID - 19 en pobreza moderada .....	102
Gráfico 6. Cambios en la composición de las clases sociales.....	102
Gráfico 7. Porcentaje de hogares en déficit de vivienda, 2018.....	104
Gráfico 8. Indicadores de la dimensión de condiciones de la vivienda del IPM. 2018-2019 .....	104
Gráfico 9. Encuesta de Pulso Social. Resultados según tamaño de hogar. Primera ronda Julio de 2020 .....	105
Gráfico 10. Distribución municipal según hechos victimizantes y nivel de pobreza.....	107
Gráfico 11. Índice de Pobreza Multidimensional para la niñez (preliminar), 2019 .....	110
Gráfico 12. Violencia sobre niñas, niños y adolescentes en 2020 .....	112
Gráfico 13. Años promedio de educación en Colombia por clases sociales para población de 15 años y más .....	118
Gráfico 14. Comportamiento de cartera prestadores acueducto y alcantarillado Ene-Jul-2020 .....	138
Gráfico 15. Variación consumos facturados por suscriptor – No Residenciales (m3/suscriptor).....	139
Gráfico 16. Eficiencia en el recaudo servicio público de aseo.....	139
Gráfico 17. Tiempo promedio de aprobación de proyectos en 2020 (días calendario) .	156
Gráfico 18. Total de denuncias a nivel nacional por delito por mes en 2019 y 2020....	159
Gráfico 19. Índice de evacuación parcial (IEP) 2010 – 2019 y proyecciones (2010-2022) .....	160
Gráfico 20. Solicitudes de certificación de acreditación vs. número total de municipios por departamento .....	165
Gráfico 21. Evolución de Colombia en el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico	168
Gráfico 22. Índice de redundancia de campos de registros .....	172
Gráfico 23. Composición de fuentes de financiación del plan de inversiones .....	175

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Recomendaciones de política de algunos organismos multilaterales .....	18
Tabla 2. Causas explicativas del problema central que intenta solucionar esta Política.....	98
Tabla 3. Participación en actividades para el desarrollo de talentos .....	109
Tabla 4. Entidades aportantes en proyectos aprobados por OCAD departamental y regional (SGR) .....	153
Tabla 5. Distribución de competencias de entidades nacionales para la sostenibilidad de la infraestructura de datos.....	173
Tabla 6. Inversiones del Programa de Vías para la Legalidad y la Reactivación .....	178

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1.....	177
Mapa 2.....	178

BORRADOR

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

4RI	Cuarta Revolución Industrial
ACTIA	Actividades de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuaria
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
Aerocivil	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
APP	Asociaciones Público - Privadas
ATA	Asistencia Técnica Agropecuaria
APSB	Agua Potable y Saneamiento Básico
Bancóldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CGR	Contraloría General de la República
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Ctel	Ciencia, Tecnología e Innovación
CPI	Compra Pública para la Innovación
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
DAFP	Departamento Administrativo de Función Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECFC	Economía Campesina, Familiar y Comunitaria
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
ELCA	Encuesta Longitudinal Colombiana
ENSIN	Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
ECNT	Enfermedades crónicas no transmitibles
ETDH	Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
FCTel	Fondo Ciencia Tecnología e Innovación
FECFGN	Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural
Findeter	Financiera de Desarrollo Territorial S.A
FNCER	Fuentes No Convencionales de Energía Renovable
FNEA	Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria

GEI	Gases Efecto Invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GGGI	Global Green Growth Institute
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
I+D	Investigación y Desarrollo
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
IEP	Índice de Evacuación Parcial
IES	Instituciones de Educación Superior
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ITU	Unión Internacional de Telecomunicaciones (por sus siglas en inglés)
Invías	Instituto Nacional de Vías
MGA	Metodología General Ajustada
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
MTC	Misión para la Transformación del Campo
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAEF	Programa de Apoyo al Empleo Formal
PAP	Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PRCSI	Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente

PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Plan de Desarrollo Territorial
PECTIA	Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria
PMR	Indicador de Regulación del Mercado de Productos
PMTI	Plan Maestro de Transporte Intermodal
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNVIR	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional
Profamilia	Asociación Probienestar de la Familia Colombiana
PTA	Programa Todos a Aprender
RRI	Reforma Rural Integral
RST	Régimen Simple Tributario
RUES	Registro Único Empresarial y Social
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SGR	Sistema General de Regalías
SIN	Sistema Interconectado Nacional
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SIGOB	Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática
SISPRO	Sistema Integral de Información de la Protección Social
SMMLV	Salario Mínimo mensual legal vigente
SNC	Sistema Nacional de Cualificaciones
SUCOP	Sistema Único de Consulta Pública
SPA	Sustancias Psicoactivas
SPEA	Servicio Público de Extensión Agropecuaria
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UNODC -	Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética

UPA	Unidades de Producción Agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
VIS	Vivienda de Interés Social
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
Zidres	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social

BORRADOR

## 1. INTRODUCCIÓN

A comienzos de enero de 2020, en la ciudad de Wuhan (China) se identificó un nuevo coronavirus que es el responsable de la enfermedad conocida como COVID-19. La relativamente alta velocidad a la que se propagan el virus hizo que, en cuestión de pocas semanas, se detectaran casos de enfermos por COVID-19 en varios países de Asia, Europa, Oceanía, América y África y que, en consecuencia, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara el estado de pandemia (o enfermedad global).

En Colombia, el primer caso de COVID-19 fue detectado el 6 de marzo de 2020, y diez días después, el 16 de marzo, se dio la primera muerte. La inminente propagación del virus por el territorio y la población del país hizo que el Gobierno nacional declarara, por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el estado de emergencia económica, social y ecológica, con el fin de proteger la salud de los colombianos y mitigar los efectos económicos de la pandemia. Pocos días después, por medio del Decreto 457 del 22 de marzo, el Gobierno declaró el aislamiento preventivo obligatorio, el cual limitaba la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional. Con modificaciones y flexibilizaciones establecidas en decretos posteriores, el aislamiento obligatorio se prolongó en el país hasta el 31 de agosto y el 1 de septiembre inició el periodo de aislamiento preventivo que, entre otras cosas, profundizó la reapertura de la economía y trajo de vuelta el transporte aéreo nacional y el terrestre intermunicipal.

La afectación de la salud de la población por COVID-19 y las medidas de contención implementadas por el Gobierno para proteger la salud y el bienestar de los colombianos fueron choques que afectaron el funcionamiento normal de la sociedad. El primer choque fue sobre la salud de los trabajadores y los miembros de los hogares, con lo cual se redujeron los salarios pagados (por ausencias laborales y menos horas trabajadas) y el consumo privado (por temor a salir a la calle y aislamiento voluntario). El segundo choque ligado al COVID-19 fue dado a través de las medidas que establecieron restricciones a libre movilidad de las personas, pues implicaron el cierre parcial o total de los negocios, con impactos diferenciales sobre los sectores productivos. El Gobierno sufrió un doble choque, pues, de un lado, sus ingresos por impuestos disminuyeron debido a la contracción de la actividad económica y, de otro, sus egresos aumentaron en razón a las políticas que tuvo que emprender para contrarrestar el avance de las dos crisis hermanas: la de salud pública y la económica (Baldwin and Weder di Mauro, 2020b).

La respuesta inicial del Estado ante los efectos de la pandemia sobre la salud pública, los hogares, el aparato productivo y las finanzas públicas fue sintetizada y expuesta en el

documento CONPES 3999<sup>2</sup>. En líneas generales, con respecto a la salud pública, las medidas incluyeron la implementación de pruebas de diagnóstico, los lineamientos para el uso del espacio público y el fortalecimiento de los servicios de salud; con relación a los hogares, se incluyó la protección del empleo, el acceso a servicios públicos, la mitigación de la caída de ingresos y acciones en pro de la nutrición, educación y bienestar; frente al sector productivo, las medidas incluyeron servicios financieros estatales para empresas, apoyos sectoriales, y acciones para la reactivación económica; y, finalmente, con respecto a las finanzas públicas, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y se apoyó la gestión fiscal de las entidades territoriales.

A pesar de haber implementado estas medidas para controlar el ritmo de expansión del COVID-19, mitigar los impactos sobre los hogares, el sector productivo y el Estado, y reactivar la economía, el coronavirus dejó en Colombia, con corte al 5 de octubre de 2020, 862.158 casos confirmados, de los cuales 766.300 eran pacientes recuperados y 26.844 eran fallecidos (INS, 2020). Desde un punto de vista geográfico, Colombia contaba con casos registrados de enfermos por COVID-19 en los 32 departamentos del país, los cuales estaban concentrados principalmente en centros urbanos y en municipios de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander, además de Bogotá D.C., que albergaba el 35% de los casos totales (INS, 2020). Desde un punto de vista socioeconómico, la tasa de desempleo del país pasó de 12,2% en febrero de 2020 a 16,8 % en agosto, con un pico de 21,4% en mayo (DANE, 2020), y se proyecta que el producto interno bruto (PIB) se contraerá aproximadamente 8% en 2020.

El objetivo general de la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI) que se expone en este documento CONPES es desarrollar capacidades en los hogares, el sector productivo y el marco institucional para que, en el corto plazo, el sistema pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto.

La Política desarrollada en este documento tiene una naturaleza dual, toda vez que contiene un conjunto de acciones orientado a reactivar la economía en el corto plazo y otro conjunto de acciones dirigido a sentar las bases para lograr un crecimiento sostenible e incluyente en el largo plazo. Los principios rectores sobre los cuales se construyen la política de reactivación y la de crecimiento son los mismos (a saber: sostenibilidad, intersectorialidad y resiliencia), de manera que los esfuerzos orientados a la reactivación impliquen avances para migrar hacia una ruta de desarrollo más sostenible en los próximos años.

---

<sup>2</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3999.pdf>



El plan de acción de la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente está compuesto por seis ejes estratégicos que incluye acciones en diferentes frentes para generar soluciones que sean integrales, complementarias entre sí y con efectos permanentes en el tiempo. Más exactamente, los ejes problemáticos son: desde los hogares, 1) Incremento de la pobreza y la vulnerabilidad económica de los hogares en el marco de la emergencia del COVID-19 y 2) Desacumulación de capital humano acentuada por la pandemia del COVID-19; desde el sector productivo, 3) Afectación de manera dramática las operaciones de las empresas y la demanda por sus productos y servicios por las restricciones del manejo de la pandemia; desde el Gobierno, 4) Capacidades institucionales débiles para soportar el óptimo desarrollo de los procesos de reactivación y crecimiento; y, por último, desde el habilitador de desarrollo digital, 5) Necesidad de dar continuidad y fortalecer los habilitadores de desarrollo digital en el país.

Este documento CONPES consta de seis secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección (Antecedentes y Justificación) expone cómo ha sido la propagación del coronavirus en el territorio colombiano y presenta balances generales y específicos de las políticas públicas y la normatividad vigentes que están relacionados con el problema central, con el fin de conocer qué hay, qué falta, y hacia dónde podrían dirigirse las acciones aquí incluidas. La tercera sección (Marco conceptual) expone los principios rectores de la Política, así como los conceptos y teóricas en las que se basan las acciones para promover la reactivación de corto plazo y el crecimiento de largo plazo. La cuarta sección (Diagnóstico) introduce el problema central que se busca resolver, además de identificar y exponer sus principales causas y consecuencias en el marco de los seis ejes problemáticos mencionados. La quinta sección (Definición de la Política) presenta los objetivos de este documento CONPES, así como su plan de acción, las estrategias de seguimiento y los recursos para su financiación. El documento cierra con el establecimiento de recomendaciones generales al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

## **2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

Desde el mes de enero de 2020, ante las noticias de una posible pandemia global, Colombia empezó a prepararse implementando las primeras medidas en materia de bioseguridad y actividades de promoción y prevención para la detección temprana de casos, dada la posible aparición de la infección por COVID-19. Hacia la última semana de febrero, 7 días antes de la identificación del primer caso, Colombia ya contaba con orientaciones para la toma de temperatura y el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación de COVID-19, anticipando acciones para enfrentar la pandemia.

Con base en esto, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por medio de la Resolución 1462 de 2020<sup>3</sup>, hasta el 30 de noviembre de 2020<sup>4</sup>. Asimismo, el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020<sup>5</sup>, el Decreto 563 de 15 de abril de 2020, y el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, con el objeto de conjurar la crisis derivada de la citada pandemia y mitigar los impactos negativos sobre la actividad productiva, los hogares y la salud pública.

La actuación del Gobierno colombiano, como respuesta a la crisis, se compiló en el Documento CONPES 3999, "*Estrategia de respuesta inicial ante los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre la salud pública, los hogares, el aparato productivo y las finanzas públicas*," cuyo objetivo es realizar el balance de las medidas más significativas, definidas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, con el fin de fortalecer la estrategia de respuesta inicial ante los efectos de la crisis generada por la COVID-19 y promover la reactivación gradual de la economía. Este ejercicio constituyó la consolidación de una línea de base para lo que será el futuro de la reactivación para Colombia, y se concentró en cuatro impactos fundamentales sobre: la salud pública, los hogares, el aparato productivo y las finanzas públicas.

Habiendo ya superado la primera etapa de la pandemia, las estrategias para reactivar la economía combinan diferentes frentes de trabajo sobre los cuales es necesario actuar de manera rápida para recuperar la senda de crecimiento previa al choque. De acuerdo con las recomendaciones de organismos internacionales como Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Monetario Internacional (FMI), así como de experiencias de países desarrollados, como Corea del Sur o Francia, la reactivación constituye una oportunidad única para transformar la economía global, e implementar de manera acelerada las reformas pendientes para lograr, en la próxima década, economías de bienestar más sostenibles, sólidas y resilientes (Ver Tabla 1).

**Tabla 1. Recomendaciones de política de algunos organismos multilaterales**

OCDE	FMI	CEPAL

<sup>3</sup> Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

<sup>4</sup> Modifica las resoluciones 385 de 2020, hasta el 31 de mayo de 2020, y la Resolución 844 de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020.

<sup>5</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

- Brindar mecanismos para reiniciar operaciones y prevenir las segundas “olas”
- Aprovechamiento del teletrabajo, al tiempo que se desarrollan y adoptan normas de seguridad y salud para el inminente regreso a las actividades productivas.
- Este período de reactivación debería mantener, por un tiempo definido, apoyos de emergencia para los hogares y empresas más afectados.
- Gasto público como dinamizador de los procesos productivos y como estímulo a la demanda interna.
- Políticas fiscales, monetarias y financieras completamente dirigidas a los hogares y empresas afectados. Se deben caracterizar por:
  - estrecha coordinación para garantizar el acceso al crédito;
  - reasignación de recursos hacia las poblaciones más afectadas, en particular los pobres, los jóvenes y las mujeres;
  - abordar las desigualdades ampliando el acceso a salud y servicios básicos, finanzas y economía digital
  - eliminación de obstáculos legales y reglamentarios para las nuevas empresas
- Apoyo al empleo y al mantenimiento de los ingresos
- Ampliación de las prestaciones por desempleo para los trabajadores formales, así como de las prestaciones de asistencia social para los trabajadores informales.
- Fomento de la actividad económica y de la demanda de mano de obra, con estímulos fiscales y prestación de apoyo financiero a sectores específicos a tasas de interés preferenciales.
- Modificar la estructura productiva, diversificando la economía con:
  - innovación empresarial,
  - reevaluación en operaciones,
  - modelos de negocios basados en los cambios en las preferencias de los consumidores.
  - apoyo en la incursión de las empresas en las tecnologías digitales
  - estímulos para fomentar mayor productividad y eficiencia, orientadas a productos con mayor valor agregado.

---

Fuente:

---

Además de las medidas particulares implementadas para afrontar la crisis generada por el aislamiento que trajo la pandemia, el gobierno colombiano ya contaba con varios instrumentos de política que continúan vigentes. Se destacan en particular dos instrumentos fuertes, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 **“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”**, que constituye la hoja de ruta del presente gobierno, y cuenta con 17 pactos entre transversales, estructurales y de consistencia macroeconómica, más 9 pactos regionales, con múltiples líneas de acción que definieron el camino para consolidar la senda de crecimiento positiva que traía el país en los últimos años. Si bien la pandemia profundizó varias problemáticas, muchos de los esfuerzos y recursos del Gobierno nacional ya estaban

encaminados a atender dichas circunstancias, lo que hace imperativo el cumplimiento de lo ya acordado.

Una situación similar a la del PND se da con los documentos CONPES que tienen acciones vigentes, varios de ellos fruto de las directrices que trazó el Plan, con más de 1.500 acciones en implementación, y cuyo seguimiento se da a través del aplicativo SisConpes del DNP. Es importante analizar con atención el alcance de estas políticas, sus beneficiarios y el estado de su avance, para así integrar los instrumentos vigentes, evitando reprocesos y mejorando la eficiencia en el cumplimiento de las tareas de política.

Para cerrar el conjunto de instrumentos, existen otros dos elementos importantes que completan el panorama para consolidar las intervenciones que buscan devolver al país, por lo menos, a la senda de crecimiento que ya traía. En primer lugar, están en desarrollo las misiones de expertos en materia de empleo e internacionalización, parte de los componentes clave a nivel de hogares y sector productivo. Y el segundo elemento se deriva de los insumos recogidos y acordados, a través de los ejercicios desarrollados por la Vicepresidencia para identificar iniciativas con potencial de generación de empleo y posibilidades de implementación rápida.

Bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, en el año 2019 se establecieron los Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo como una serie de acuerdos público-privados orientados a acelerar el crecimiento económico del país, mediante la dinamización de actividades consideradas estratégicas por su potencial de demanda y capacidad de generación de valor agregado. De esta manera, se ha logrado reunir alrededor de 110 gremios en representación de 22 sectores de la economía con el objetivo de fortalecer las cadenas productivas bajo un enfoque de innovación y competitividad, incrementar las exportaciones y articular las necesidades de los sectores productivos con la regulación estatal. Durante la actual coyuntura, estos espacios de discusión entre Gobierno, gremios y empresarios han sido aprovechados para recopilar propuestas orientadas a potenciar la estrategia de reactivación económica.

El balance de las acciones vigentes en los frentes mencionados hace parte del Anexo XX que permite buscar las intervenciones específicas relacionadas con el plan de reactivación que sustenta el presente documento.

## **2.1. Propagación del virus en el territorio colombiano**

La opción de política pública que asumió Colombia para manejar la pandemia causada por el COVID-19 respondió a un proceso de transmisión controlada para disminuir la propagación de la infección y reducir la presión sobre el sistema de salud. En ese sentido, los esfuerzos han logrado mantener el sistema a flote, con grandes impactos positivos en el

fortalecimiento de los servicios en territorios alejados, donde las condiciones de acceso presentan retos mayores. Sin embargo, la propagación del virus ha avanzado de manera rápida, extendiéndose desde las principales ciudades del país al resto de los municipios, siguiendo diferentes dinámicas que serán importantes en la consolidación de las políticas de reactivación económica y social.

Los mapas de la **Gráfica XX** muestran el avance de los contagios, desde la llegada del virus en el mes de marzo hasta septiembre, permitiendo observar con claridad cómo los focos han sido predominantemente urbanos, afectando a la mayoría de la población colombiana, y a sus principales actividades productivas. En este punto, como lo señalan (**Cascante et. al, 2020 UniAndes (CCB, 2020)**), es indispensable conocer y entender las dinámicas espaciotemporales del SARS-Co V-2 en el país, con miras a la implementación de las medidas de reapertura que acompañaran el proceso de reactivación económica.

**FIGURA: Mapa de contagios en abril, julio y septiembre**

A medida que se han ido suavizando las medidas de aislamiento, se han dado cambios en la movilidad que empiezan a acercarse a los niveles previos a la pandemia. Según el estudio, medir la variación temporal, en tiempo real, para las diferentes regiones del país, con base en la movilidad humana, es fundamental para evaluar los posibles efectos de las reaperturas. Estos pronósticos son útiles para la detección temprana de escenarios con una alta intensidad de transmisión, ayudando al sistema de salud en la preparación de sus posibles intervenciones<sup>6</sup>. Es así como, bajo los supuestos de un modelo de meta-población, se busca describir la dinámica de la enfermedad en cada una de las regiones del país, teniendo como referencia cinco tipos de poblaciones: susceptibles, expuestos, asintomáticos, infectados y recuperados.

Los resultados de las estimaciones apuntan a la posibilidad de nuevos brotes en lo que resta de 2020. La **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** describe el posible comportamiento de los contagios en las principales aglomeraciones urbanas del país; sin embargo, los modelos no tienen en cuenta los resultados de la aplicación de la estrategia de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Social Selectivo (PRASS) que se ha venido implementado desde hace meses en estos territorios. Adicional a esta información, se calcularon también

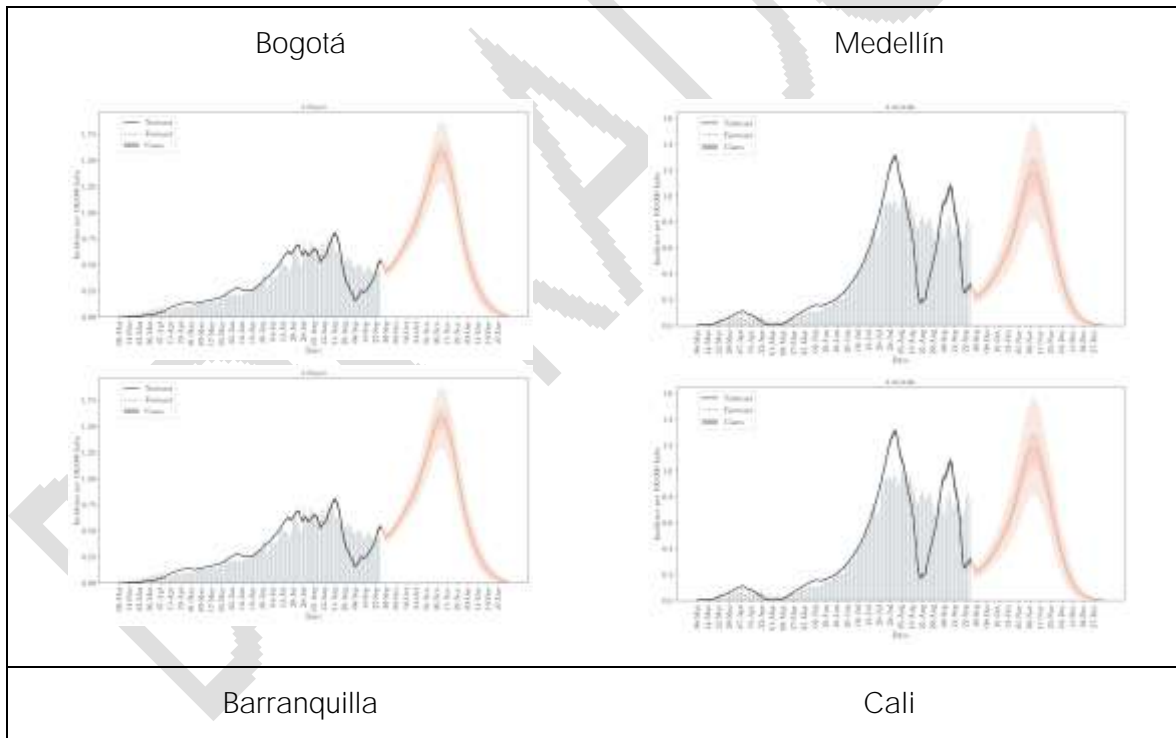
---

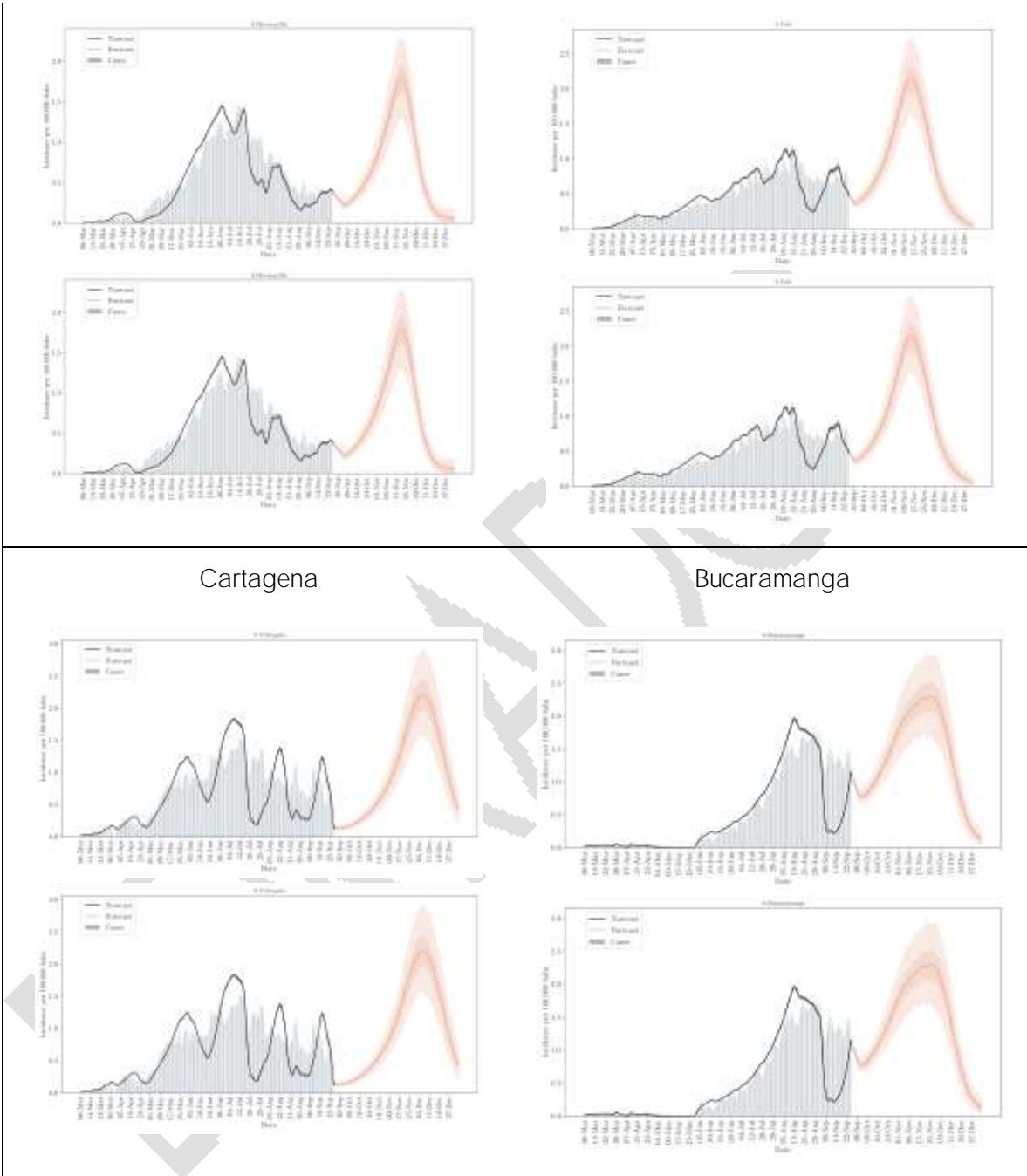
<sup>6</sup> Este estudio usa un modelo SEAIR para simular la transmisión de el COVID-19 entre 321 municipios del país, estimando parámetros importantes del proceso de transmisión del SARS-CoV2 en el espacio y el tiempo, combinados con técnicas para hacer predicciones en tiempo real. Los datos corresponden a los reportes diarios de nuevos infectados del Instituto Nacional de Salud Colombiano (INS); el movimiento entre regiones se tiene en cuenta usando datos de movilidad extraídos de Facebook. Los parámetros estimados incluyen, entre las medidas más críticas del modelo, tasas de contacto variables en el tiempo, proporción de reportes sintomáticos y proporción de movimientos reportados entre municipios **Cita**.

las tasas de susceptibilidad de contagio, siguiendo la idea de alcanzar la llamada inmunidad de rebaño que se da cuando la mayoría de la población, aproximadamente el 75 %, se ha expuesto al virus.

Barranquilla, Cali y Medellín presentan las tasas más favorables de exposición, en estos lugares aproximadamente el 50 % de la población ya ha estado en contacto con la enfermedad; no obstante, con la apertura de las carreteras y los aeropuertos estos patrones cambian y retrasan el logro de la inmunidad comunitaria. Estos comportamientos son más marcados en las ciudades de frontera, como Cúcuta o en menor medida Bucaramanga, donde parte de la inmigración venezolana está retornando al país. En contraste, Bogotá parece ser el caso más lento de exposición, con apenas algo más del 30 % de sus habitantes expuestos al virus.

**Gráfico 1. Proyección de casos para las principales aglomeraciones de ciudades de Colombia**





Cartagena

Bucaramanga

Fuente: Uniandes

Estas cifras, aunque parecieran negativas, son parte del proceso de difusión del virus e indicarían su agotamiento para inicios de 2021. Así mismo, seguir de cerca la evolución de los casos, en comparación con las proyecciones epidemiológicas, es de vital importancia para la implementación de la política de reactivación. Mientras no haya un tratamiento o

vacuna contundente, Colombia deberá transitar hacia un desarrollo social y económico que conviva y maneje de manera adecuada las cadenas de contagio, al tiempo que cuida a aquellos que contraen la enfermedad.

## **2.2. Antecedentes normativos e institucionales del Plan de Inversiones**

El pasado 20 de julio, el Gobierno nacional propuso al país la hoja de ruta a seguir para enfrentar los estragos sociales y económicos generados por la pandemia de la COVID-19 (Presidencia, 2020). Esta estrategia fue denominada Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia, debido a que busca articular a los distintos actores del país en torno a un gran acuerdo nacional para promover la reactivación económica de Colombia.

Esta hoja de ruta se divide en cinco pilares, en cada uno de los cuales se priorizaron una serie de acciones para llevar a cabo, y se asignaron a los actores y recursos necesarios para lograr cumplir estas metas. Estos pilares son: (i) compromiso con la generación de empleo; (ii) compromiso con el crecimiento limpio y sostenible; (iii) compromiso con los más pobres y vulnerables de la sociedad; (iv) compromiso con el campo y la paz con legalidad; y (v) compromiso por la salud de los colombianos. Mediante estos compromisos se aborda de forma integral el proceso de reactivación económica, para mitigar los efectos de la pandemia, seguir cumpliendo con las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y ayudar a que el país transite hacia una ruta de desarrollo que se adapte a los nuevos desafíos que enfrenta la humanidad.

A continuación, se presenta un resumen del marco normativo e institucionalidad que respalda el plan de inversiones *Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia*. Esta se organiza en torno a cada uno de los pilares mencionados previamente y sienta las bases normativas y legales necesarias para consolidar la estrategia de reactivación económica como una política de estado. Es importante tener en cuenta que el flujo de inversiones tiene una proyección de 10 años, porque involucra proyectos de inversión con vigencias futuras. Sin embargo, la mayor parte de las inversiones se harán en los años 2021 y 2022.

### **2.2.1. Compromiso con la generación de empleo**

En primer lugar, en lo que respecta a las obras de infraestructura y transporte, uno de los sectores clave para la reactivación debido a sus múltiples encadenamientos productivos, Colombia cuenta con el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP). Este es un instrumento de vinculación de capital privado para el desarrollo de infraestructura creado mediante la Ley 1508 de 2012 y que ha permitido avances fundamentales como las concesiones de cuarta y quinta generación.



Además, desde el 2015, el país cuenta el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), una gran sombrilla de planeación estratégica a largo plazo para avanzar hacia la intermodalidad. De igual forma, el documento CONPES 3982 de 2020 *Política Nacional Logística*, propone mecanismos para la modernización del transporte de carga en todos los modos (DNP, 2020). Los tramos contemplados en el Programa Vías para la Legalidad y la Reactivación hacen parte de los lineamientos establecidos en el PMTI al priorizar el mejoramiento de vías de la red vial nacional no concesionada y la construcción de tramos nuevos o estructuras especiales que permitan consolidar corredores de importancia estratégica para el impulso a la competitividad regional y nacional.

Por otro lado, se propone un impulso al sector vivienda, que también tiene un efecto importante sobre la demanda de empleo. El país cuenta con el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (Frech), el cual fue creado mediante el artículo 48 de la Ley 546 de 1999, con el fin de aliviar las condiciones de financiamiento ante fluctuaciones de la inflación o como un mecanismo para estabilizar la economía en momentos de desaceleración. Además, con el Decreto 1143 de 2009, en el contexto de crisis financiera global originada en Estados Unidos en 2007, se creó el programa de cobertura condicionada a la tasa de interés, enfocada en la financiación de vivienda No VIS.

Finalmente, en el año 2013 y en el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE 1.0), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del Decreto 701 de 2013, puso en marcha el programa contra cíclico de cobertura a la tasa de interés –FRECH III o FRECH contra cíclico– que se dirigió a viviendas nuevas con valores entre los 135 SMMLV y 335 SMMLV.

### **2.2.2. Compromiso con el crecimiento limpio y sostenible**

Para transitar hacia un crecimiento limpio y sostenible es fundamental encontrar nuevas fuentes de crecimiento que, a través de nuevas tecnologías e innovación, contribuyan a utilizar de manera eficiente el capital natural con el que cuenta el país al tiempo que permitan sofisticar el aparato productivo. En Colombia, el documento CONPES 3934 de 2018 adopta esta visión y establece la Política de Crecimiento Verde. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluye el “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, que busca un equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación del ambiente que potencie nuevas economías y asegure los recursos naturales para las futuras generaciones.

### **2.2.3. Compromiso con los más pobres y vulnerables de la sociedad**

En Colombia, además de utilizar el mecanismo de APP para obras de infraestructura y transporte, el Decreto 063 del 14 de enero de 2015 facilitó el uso de este esquema en la ejecución de proyectos de abastecimiento de agua potable, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura de acueductos, alcantarillados, plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), sistemas de recolección de aguas lluvias, sitios de disposición final de residuos sólidos o estaciones de transferencia y manejo de residuos sólidos, entre otros.

Por su parte, este compromiso también incluye el programa ingreso solidario, creado mediante el Decreto 518 de 2020. A través de este programa se entregan transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). Esta transferencia es entregada a personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas.

#### **2.2.4. Compromiso con el campo y la paz con legalidad**

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), según lo establecido en el Decreto 2094 del 22 de diciembre de 2016, tiene como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema y la atención de grupos vulnerables. El PND 2018-2022 incluyó la línea “que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza” definida en el Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados.

Este compromiso también se enfoca en la construcción de paz a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), creados por el decreto 893 de 2017. Vale la pena mencionar que los PDET tienen un ámbito de aplicación subregional que buscan la transformación integral en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

#### **2.2.5. Compromiso por la salud de los colombianos**

El Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) creado mediante el Decreto 444 de 2020, es el principal instrumento del Gobierno nacional para garantizar los recursos necesarios para atender las necesidades generadas por la COVID-19, priorizando los requerimientos del sector salud.

De igual forma, con el fin de desacelerar el contagio por COVID-19 e interrumpir las cadenas de transmisión, el Gobierno nacional, mediante el Decreto 1109 de 2020,

reglamentó el Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS), el cual es liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social. Este programa incluye la toma de muestras y realización de pruebas diagnósticas de laboratorio, así como el rastreo y aislamiento de los contactos de los casos confirmados. Estas medidas en salud pública se complementan además con gestión del riesgo es salud.

### **2.3. Política pública y normatividad relacionada con las temáticas específicas sobre las cuales se construye este documento CONPES**

La crisis generada a causa de las medidas de aislamiento que trajo la pandemia tuvo diferentes consecuencias sobre el desarrollo de las políticas públicas vigentes. En algunos casos, se puso en pausa el desarrollo de proyectos, como es el caso de varias obras de infraestructura que se vieron suspendidas por meses. En otros, se dio una implementación acelerada de tareas pendientes por años, como lo evidencia el desarrollo de programas como Ingreso Social, o la penetración de elementos de transformación digital para mantener activas una parte de las actividades habituales del país. En este sentido, Colombia cuenta con varios instrumentos de política que, una vez superado lo más duro de la crisis, deben seguir su curso natural y llevar a cabo las acciones previamente acordadas y comprometidas.

#### **2.3.1. Hogares**

##### **Pobreza**

La coyuntura derivada de la pandemia ha generado una mayor exposición y vulnerabilidad de los hogares por cuenta de la pérdida de empleos acompañado de condiciones inadecuadas de habitabilidad y la profundización de problemáticas en las zonas rurales. En esta sección se presentan algunas de las medidas previas que han contribuido en la mitigación de estas situaciones desfavorables.

##### **Pobreza monetaria y multidimensional**

En el marco de la emergencia por la pandemia causada por el COVID-19 se tomaron distintas medidas para mitigar el efecto de la crisis en los ingresos de los hogares. Así, se aceleraron algunas de las estrategias propuestas en el PND 2018-2022, en su línea *L. Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados*. Una de ellas fue<sup>7</sup>, la implementación del Registro Social de Hogares<sup>7</sup>, para lo cual, desde el DNP se construyó la Base Maestra para focalizar las ayudas del Gobierno nacional y de los gobiernos

---

<sup>7</sup> El Registro Social de Hogares permite articular la información socioeconómica de los hogares con los beneficios que reciben, para orientar de mejor manera los subsidios e incluir a las personas que no cuentan con ayudas del estado y podrían requerirlo por sus condiciones socioeconómicas.

territoriales. Además, el artículo 252 de la Ley 1955 de 2019 creó la cédula rural, instrumento (que guarda relación con el de Registro Social, **ahora se conoce como “Mi registro rural”**), como un mecanismo para formalizar la actividad agropecuaria y brindar apoyos estatales, entre otros propósitos.

Específicamente, el Registro Social de Hogares y la plataforma de Transferencias Monetarias fueron creadas por el Decreto 812 de 2020<sup>8</sup>. La Base Maestra es el primer consolidado de información para la estructuración del Registro Social. Este registro tendrá como propósito validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población, para identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios (Ministerio de Hacienda, 2020).

Paralelo a esto, tras la emergencia por la pandemia, a través de Decreto 563 de 2020<sup>9</sup> se suspendió la verificación de condicionalidades para otorgar la transferencia monetaria<sup>10</sup> en Familias en Acción<sup>11</sup> y Jóvenes en Acción<sup>12</sup>, de modo que ninguno de los hogares inscritos en estos programas quedara excluido del pago. Igualmente, mediante los Decretos 659 y 814 de 2020<sup>13</sup>, se autorizó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada,

---

<sup>8</sup> Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>9</sup> Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>10</sup> Una de las acciones de política pública para la reducción de la pobreza son los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. Los primeros entregan dinero a los hogares que cumplen unas condiciones determinadas, como, por ejemplo, asistencia escolar de los niños; mientras los segundos no están sujetos a condicionalidades.

<sup>11</sup> Familias en Acción es un programa orientado a la entrega de incentivos condicionados a las asistencias a las atenciones en salud individuales de los niños en primera infancia y a la asistencia escolar de los niños y adolescentes en edad escolar (Prosperidad Social, 2019).

<sup>12</sup> Jóvenes en Acción busca incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad, mediante un modelo de transferencias condicionadas que permita el acceso y permanencia en la educación superior y el fortalecimiento de competencias transversales (Prosperidad Social, 2020)

<sup>13</sup> Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.

adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de Familias en Acción, Colombia Mayor<sup>14</sup> y Jóvenes en Acción.

Así mismo, en este aspecto, mediante el Decreto 812 de 2020 se creó el Registro Social de Hogares y la plataforma de Transferencias Monetarias. La Base Maestra es el primer consolidado de información para la estructuración del Registro Social, que será creado, implementado y administrado por el Departamento Nacional de Planeación. Este registro tendrá como propósito validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población, para identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios

Como parte de las estrategias enmarcadas en la emergencia, a través del Decreto 419 de 2020<sup>15</sup> se dictó la puesta en marcha de la compensación del IVA, creado para mitigar el impacto del cobro del impuesto al valor agregado (IVA) en hogares pertenecientes a Familias en Acción y la lista de priorizados de Colombia Mayor<sup>16</sup>. Al inicio, se tenía previsto beneficiar a 100 mil hogares en condición de pobreza y tras la emergencia se decidió ampliar la cobertura a 1 millón de hogares en el país. Paralelo a esta acción, se creó el programa Ingreso Solidario a partir del Decreto 518 de 2020. Este programa busca entregar transferencias monetarias no condicionadas en favor de 3 millones de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas.

Actualmente, en el marco de la Mesa de Equidad creada en el artículo 211 de la Ley 1955 de 2019 se está realizando un trabajo conjunto entre DNP y Prosperidad Social para definir estrategias que mejoren la eficiencia en la asignación de las transferencias monetarias para mitigar los efectos de la pandemia en los ingresos de los hogares vulnerables. De la

---

<sup>14</sup> El programa Colombia Mayor beneficia con una transferencia monetaria a adultos mayores que carecen de ingresos suficientes para subsistir, es decir, son personas que viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo mensual vigente, o viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo mensual vigente (Ministerio del Trabajo, 2015).

<sup>15</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1010 de 2019 y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria

<sup>16</sup> El Administrador Fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, Programa Colombia Mayor, organiza la lista de los potenciales beneficiarios de dicho programa a través de un listado de priorización teniendo en cuenta el estado del más vulnerable al menos vulnerable, para lo cual existe una tabla de puntajes aprobada y validada por el Ministerio del Trabajo de acuerdo con cada uno de los elementos de la condición socioeconómica del adulto mayor. Dentro de dichos criterios se encuentran: (1) Edad, otorgando la más alta relevancia a los mayores de 70 años; (2) Nivel del Sisbén; (3) Comprobación de si la persona vive sola o con su familia; y (4) Si tiene personas a cargo.

misma forma, se espera que con la implementación del Sisbén IV, y el complemento de su información con “Mi registro Rural”, se logre optimizar la focalización de estos programas y plantear rediseños que pueden impactar aún más a los hogares beneficiados, teniendo en cuenta aquellas zonas más afectadas por la pandemia. Estas herramientas permitirán hacer un seguimiento del efecto de las ayudas en la calidad de vida de los hogares urbanos y rurales.

Lo anterior evidencia los logros del gobierno nacional para la superación de la pobreza y pobreza extrema en el país; sin embargo, se requieren esfuerzos adicionales se requieren para mejorar la implementación y focalización de las medidas que ya existen, así como para garantizar su sostenibilidad y en algunos casos, ampliación de las coberturas de los programas sociales que pueden llegar a la población más afectada por la pandemia, en especial mujeres, niñez y población rural.

El rediseño de programas sociales es una acción clave en este sentido ya que permitirá ajustar los criterios de focalización, operación, cobertura y mecanismos de permanencia y salida de beneficiarios, con base en información actualizada del Sisbén IV, que iniciará su implementación en noviembre de 2020. Esto impactará en la reducción de la pobreza, ya que los rediseños tendrán como fundamento el enfoque diferencial a nivel territorial y poblacional, la dinámica de la pobreza, el cierre de brechas, las diferencias urbano-rurales y las condiciones de vida de territorios más rezagados.

Así mismo, la emergencia por la pandemia demostró la necesidad de contar con intercambios de información entre registros administrativos con el fin de tener una base consolidada con información socioeconómica de la población y su acceso a programas sociales. De esta forma, se requiere aunar esfuerzos en materializar acuerdos de interoperabilidad entre entidades públicas y privadas, tal que se logre la implementación exitosa del Registro Social de Hogares, y sea posible una actualización más dinámica de la información. El Registro Social será un instrumento para la toma de decisiones, en especial, de focalización de la oferta social.

## **Vivienda**

En materia de vivienda, la Constitución Política de Colombia señaló en su artículo 51 que la vivienda es un derecho de todos los colombianos, y que será el Estado el encargado de promover planes de vivienda social y los sistemas de financiación de largo plazo, así como de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.

Por su parte, el PND 2018-2022 en el Pacto por la Equidad, *Línea E Vivienda y Entornos Dignos e Incluyentes* también estableció que la apuesta de política estaba encaminada a la reducción del déficit habitacional. Lo anterior, entre otras estrategias, por

medio de la mejora en las condiciones físicas y sociales de viviendas y entornos, y de la profundización en el acceso a soluciones de vivienda digna y financiamiento formal para los hogares de menores ingresos. Además, el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 estableció que a partir del año 2020 la formulación y ejecución de la política de vivienda rural estaría a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, relevando así de esta competencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cartera que hasta el 31 de diciembre de 2019 se encargó de liderar dicha política. En el marco de este propósito del PND 2018-2022, mediante el Decreto 867 de 2019<sup>17</sup>, se implementó el programa Casa Digna, Vida Digna que otorga un subsidio familiar de vivienda (SFV) de interés social de hasta 18 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) para áreas urbanas, con el fin de realizar intervenciones estructurales y mejoras locativas en unidades habitacionales de quienes sean propietarios o demuestren posesión del inmueble con al menos cinco (5) años de anterioridad a la postulación al SFV.

Por su parte, el documento CONPES 3977 *Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Implementación del Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación Nacional, a través del programa Cobertura a la Tasa de Interés y del proyecto Subsidio Familiar de Vivienda Nacional, a través de los programas Mi Casa Ya y Semillero de Propietarios*<sup>18</sup> declaró de importancia estratégica los programas de Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés, Mi Casa Ya y Semillero de Propietarios con el fin de asegurar los recursos para su ejecución entre 2020 y 2025, las vigencias futuras de las coberturas a la tasa de interés hasta el año 2030 y el desembolso de subsidios familiares de vivienda para arrendamiento hasta 2027. El primer programa está destinado a la adquisición de vivienda de interés social (VIS) o vivienda de interés prioritario (VIP), para hogares con ingresos menores a 8 salarios SMMLV, Mi Casa Ya cubre el segmento de hogares de hasta 4 SMMLV y el programa Semillero de Propietarios se dirige a la población cuyos ingresos no superan los 2 SMMLV.

De cara a la fase de reactivación económica, la vivienda juega un papel determinante, en términos de demanda, producción y empleo (DNP, 2018). Por un lado, la construcción de edificaciones movilliza la inversión en 34 subsectores de la economía, siendo un jugador importante en la demanda de insumos. De acuerdo con las estadísticas de empleo del DANE en los últimos 5 años, la construcción empleó en promedio más de 1.5 millones de personas,

---

<sup>17</sup> Por el cual se adiciona el capítulo 7, al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del programa ·casa Digna, Vida Digna· y se adoptan otras disposiciones.

<sup>18</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3977.pdf>.

cifra que representa un 6,8% del total de ocupados del país. En 2019, la construcción de edificaciones aportó un 4,2% de los puestos de trabajo a nivel nacional.

### **Pobreza rural**

En cuanto a la ruralidad, el *Plan Nacional para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria* (ECFC) busca mejorar el entorno institucional y la generación de ingresos a partir del emprendimiento rural. Así mismo, busca fortalecer la incidencia de la asociatividad rural productiva como estrategia de generación de ingresos, y mejorar el acceso y el uso de mecanismos de financiación y gestión del riesgo para el desarrollo y sostenibilidad de emprendimientos rurales. De igual forma, el *Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción* de la ECFC propone mejorar las condiciones para que los productores de la ECFC tengan un mayor acceso a los mercados y participen en cadenas de valor potenciando así su productividad y su capacidad para generar ingresos de manera sostenible.

Según el Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana, Cuba, y por medio de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI), se identifica la importancia de lograr la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50 % de todas las dimensiones de pobreza rural.

Ahora bien, se identifica un vacío en las medidas de política dirigidas a la reducción de barreras para acceder a los servicios por parte de la población rural con mayores condiciones de vulnerabilidad. Si bien el PND 2018-2022 *Línea Trabajo decente, acceso a mercados, e ingresos dignos* avanzó en la definición de un piso mínimo de protección social para la reactivación económica (que consiste en la salud subsidiada, vinculación a Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)) y seguro inclusivo), se hacen necesarias acciones más puntuales que tengan en cuenta las particularidades de los territorios rurales. Por ejemplo, persiste el reto de reconocer particularidades de los trabajadores rurales, como la limitada o nula cobertura de conectividad y la estacionalidad del mercado de trabajo de acuerdo con el comportamiento de las cosechas.

No obstante, persisten retos de política pública para propiciar las condiciones de arraigo en las zonas rurales pese a las acciones que desde el Gobierno ya se han adelantado



en torno a los jóvenes y a los procesos de restitución de tierras<sup>19</sup>; además, teniendo en cuenta que la población joven rural ha transitado sus vidas en medio de conflictos, y pobreza - condiciones que han sido agravadas por la baja presencia institucional, la pandemia puede exacerbar la situación desfavorable de los hogares en procesos de restitución de tierras.

Dada la multiplicidad de factores que determinan las condiciones de pobreza en las zonas rurales, su abordaje demanda estrategias multisectoriales como la inclusión productiva, acceso a vivienda, capital humano, entre otros, las cuales ya son sujetos de replanteamientos de política pública. Sin embargo, el gran desafío es la construcción de capacidades en la ruralidad para superar choques como los generados por el COVID-19. Se espera que la pandemia profundice las problemáticas rurales. Las menores oportunidades para el acceso a programas sociales, de generación o mantenimiento de los empleos y de ingresos de los hogares rurales, sumado a las brechas urbano – rurales previas dificultarán en mayor grado el desarrollo rural, que a su vez se reflejará nuevamente en rezagos económicos y sociales y que afectarán a aquellos hogares más vulnerables, en especial, donde las mujeres son cabeza de hogar.

Por ejemplo, persiste el reto de reconocer particularidades de los trabajadores rurales, como la limitada o nula cobertura de conectividad, lo cual se evidencia en que menos de un tercio de los hogares rurales tiene conexión a internet y la estacionalidad del mercado de trabajo de acuerdo con el comportamiento de las cosechas, estacionalidad que normalmente es más evidente en el tercer trimestre de cada año. Esto se refleja en el aumento de la participación de los jornaleros en los ocupados de la zona rural en dicho trimestre, lo que no garantiza relaciones laborales estables que fomenten la inclusión en los mecanismos de protección social. De manera similar, la *Línea Campo con Progreso* y el Documento CONPES 4005 *Inclusión y Educación Económica y Financiera*<sup>20</sup> establecieron los seguros paramétricos en la ruralidad, y el presente documento de política avanza en su habilitación.

Finalmente, se espera que la pandemia generada por el COVID-19 profundice las problemáticas rurales, pues menores oportunidades para el acceso a programas sociales, de generación o mantenimiento de los empleos y de ingresos de los hogares, sumado a las brechas urbano – rurales dificultan en mayor grado el desarrollo rural, que a su vez se reflejará nuevamente en rezagos en los sectores económicos y sociales del país, afectando

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, a través de los proyectos “Apoyo para generar oportunidades a los jóvenes rurales para su integración generacional en el campo” (Ministerio de Agricultura), y “Contribución a la mejora de la Gestión del Proceso de Protección y Restitución de las Tierras y Territorios Despojados o Abandonados Forzosamente a Nivel Nacional” (Unidad de Restitución de Tierras).

<sup>20</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>.

en especial a aquellos hogares más vulnerables por su situación económica y por sus estructuras familiares, principalmente donde las mujeres son cabezas de hogar, realidades que demandan nuevas alternativas de desarrollo.

## Capital humano

La acumulación de capital humano entendido como los *“conocimientos, habilidades, competencias y atributos incorporados en los individuos y que facilitan la creación de bienestar personal, social y económicos”* (OCDE, 2007), es fundamental para lograr niveles de crecimiento económico y desarrollo sostenible que contribuyan a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, al tiempo que favorezcan la movilidad social. A través de los procesos de aprendizaje, el acceso a recursos educativos y la inserción al mercado laboral, la población puede desarrollar competencias que les permitan tener mejores oportunidades a futuro, acumular mayores ingresos y consolidar proyectos de vida que aporten al desarrollo económico del país. Lograr un país con alta acumulación de capital humano requiere avanzar en el acceso de la población a los diversos procesos de formación a lo largo de la vida, que promuevan el desarrollo integral de la niñez así como la educación y la formación con calidad tanto en las zonas urbanas como rurales.

## Desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes

La literatura ha evidenciado que inversiones en los primeros años de vida se asocian a mejores desempeños educativos, así como empleos de mayor remuneración y reducciones de la pobreza en la edad adulta (Heckman & Masterov, 2007). Así mismo, dichas inversiones, al extenderse en la infancia y adolescencia, afianzan decisiones de vida que son cruciales para el desarrollo social y económico de las personas y los países, entre las que se encuentra ingresar a la educación superior, al mercado de trabajo, tener hijos o conformar una familia (Robinson & Aronica, 2009).

Colombia ha logrado avances importantes en el marco normativo que garantiza el desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La Constitución, en sus artículos 44 y 45, estableció los derechos fundamentales de los niños, y con la Ley 12 de 1991<sup>21</sup>, Colombia adopta la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Esta ley pasa de una visión centrada en una infancia que solo se hace visible ante situaciones problemáticas o irregulares, a una a la que se le debe garantizar sus derechos ciudadanos a plenitud, y con un rol decisivo en el desarrollo. La Ley 1098 de

---

<sup>21</sup> Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

2006<sup>22</sup> profundiza la CDN en el país, consolida la arquitectura institucional, y señala principios fundamentales como el de la protección integral o el interior superior de las niñas, niños y adolescentes.

Al tiempo, se ha buscado transitar a esquemas de política que creen las condiciones para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, entendiendo que para ello es indispensable que el Estado garantice atenciones que respondan a las múltiples dimensiones de su desarrollo. Con la Ley 1804 de 2016<sup>23</sup>, Colombia establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, la cual es un punto de inflexión en este proceso, al centrarse en el desarrollo integral de las niñas y niños. La Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, avanza en esta construcción y busca generar condiciones de bienestar y acceso a oportunidades con equidad e incidencia, para esta población.

Como respuesta, el país ha desarrollado líneas de política pública que buscan resolver situaciones y problemáticas que afectan a la niñez, como el trabajo infantil, la explotación sexual comercial, el embarazo, el reclutamiento, y la atención a la migración. Además, el PND 2018-2022 (Pacto III, Línea A)<sup>24</sup>, establece que es necesario crear las condiciones para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y prevenir y resolver las situaciones de violencia y vulneración de derechos que los afectan, potenciando el marco de política mencionado.

En este marco de política se han construido documentos CONPES que buscan afianzar las condiciones vida de la niñez. Se destacan los siguientes: Documento CONPES 109 *Política Pública Nacional de Primera Infancia* aprobado en 2007; Documento CONPES 3843 *Importancia Estratégica de los Alimentos de Alto Valor Nutricional que Serán Entregados por el ICBF en las Vigencias 2016-2019*<sup>25</sup> aprobado en 2015; Documento CONPES 3944 *Estrategia para el Desarrollo Integral del Departamento de la Guajira y sus Pueblos Indígenas*<sup>26</sup> aprobado en 2018; Documento CONPES 3950 *Estrategia para la Atención de*

---

<sup>22</sup> Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>23</sup> Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones

<sup>24</sup> Pacto por la Equidad: Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados.

<sup>25</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3843.pdf>

<sup>26</sup> Disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3944\\_ajustado.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3944_ajustado.pdf)

la *Migración desde Venezuela*<sup>27</sup> aprobado en 2018; y Documento CONPES 3992 *Estrategia para la Promoción de la Salud Mental en Colombia*<sup>28</sup> aprobado en 2020.

Por su parte, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), tanto en su Comité Ejecutivo como en la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPI), se reajustaron los servicios sociales dirigidos a la niñez para hacer frente a los riesgos derivados del COVID-19. Las medidas de aislamiento y suspensión de la presencialidad en la educación inicial demandaron la entrega de canastas nutricionales a cerca de 1,7 millones de niñas y niños de la primera infancia. Así mismo, se impulsaron prácticas culturales y deportivas en familia desde la virtualidad y el ejercicio de crianza amorosa, de tal manera esta contribuyera a reducir la violencia intrafamiliar.

Pese a los esfuerzos de política pública del Gobierno nacional, las dificultades en el tránsito de la educación inicial al preescolar y los impactos cognitivos debidos a la suspensión de la presencialidad (Save the Children, 2020) (Save the Children, 2020), evidencian retos de política para universalizar la atención integral a la primera infancia, en particular para las áreas rurales.

## Salud

El distanciamiento físico, aislamiento y restricciones de viaje han fomentado el cambio de comportamientos en los hábitos de vida de las poblaciones, siendo un riesgo para la aparición de Enfermedades Crónicas no Transmisibles (ECNT) (World Health Organization, 2020). Para enfrentar el manejo de las ECNT, el país cuenta con un marco normativo y de política basado en la Atención Primaria en Salud (APS) enmarcada en los componentes de servicios de salud, participación comunitaria y social y la interacción intersectorial (Ley 1438, 2011). Por su parte esta reforma legal fue base para: (i) la expedición del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 (PDSP) el cual ha realizado esfuerzos por modificar los Determinantes Sociales de Salud (DSS) en pro de fomentar estilos de vida saludables que permitan mejorar la condiciones de vida de la población y prevenir la enfermedad; (ii) La conformación de la Comisión Intersectorial de Salud Pública (CISP) encargada de la coordinación, armonización y seguimiento de acciones para el manejo de los DSS y el desarrollo de políticas. Así mismo, con el fin de reducir las inequidades en salud (Ley 1751, 2015), este ministerio expidió la Política de Atención Integral en Salud (PAIS), la cual centra la atención en salud en las necesidades de las personas, desde lo individual, familiar y colectivo.

---

<sup>27</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

<sup>28</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3992.pdf>

El PND 2018-2022 en la *Línea salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos* estableció la necesidad de definir prioridades en salud pública de acuerdo a los eventos, riesgos y condiciones que pueden generar mayor carga de enfermedad, así como desarrollo de estrategias para la promoción de cambios de comportamiento para la disminución de complicaciones prevenibles (PND 2018-2022). Para los temas asociados al manejo de emociones y comportamientos, se expidió en 2020 el Documento CONPES 3992 enfocado en la promoción de la salud mental de la población colombiana por medio del fortalecimiento de entornos, desarrollo de capacidades en los individuos y poblaciones y mejoramiento de la atención de violencias, abuso de consumo de sustancias psicoactivas, problemas y trastornos mentales.

A pesar de que estos desarrollos normativos y de política permitieron enfrentar la situación generada por el virus SARS-Cov-2, se presentan limitaciones para enfrentar un escenario postpandemia asociado a un crecimiento acelerado de casos de ECNT. Esto se debe a que, a pesar de que desde la Ley 1438 se estableció el trabajo intersectorial para la movilización de DSS, aún el desarrollo de acciones de salud pública recae principalmente en el sector salud, con baja participación de otros sectores. El desarrollo de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), para la implementación de la PAIS, se encuentran en proceso de adaptación por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Si bien lo definido por el PND con respecto a salud pública permite priorizar las estrategias en las poblaciones, es posible que cambios de comportamiento generados por el COVID-19 no se identifiquen de manera prematura, generando un aumento acelerado de casos a mediano y largo plazo. En materia de vacunación y con el fin de avanzar hacia la reactivación de la economía es necesario lograr la inmunización efectiva contra el COVID-19. En ese sentido, en el país existe el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), que consiste en una acción conjunta de naciones y organismos internacionales para lograr coberturas universales en vacunación; erradicar, eliminar y controlar las enfermedades inmunoprevenibles, y disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad por estas enfermedades. El PAI inicia su operación en 1979 por medio del entonces Ministerio de Salud que acogió y adecuó los lineamientos técnicos sugeridos por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Actualmente, de acuerdo con la Ley 715 de 2001<sup>29</sup>, el PAI es administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, responsable de adquirir, distribuir y garantizar el

---

<sup>29</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

suministro oportuno de biológicos (vacunas) e insumos y de establecer los lineamientos para su operación. La gestión para la administración y operación del PAI está estructurada en doce componentes que comprenden actividades de planeación, ejecución y seguimiento y monitoreo de las intervenciones que se desarrollan de manera conjunta con los actores relacionados<sup>30</sup>. Así mismo, la operación del programa se realiza de manera coordinada desde los departamentos, distritos, municipios, las entidades administradoras de planes de beneficios (EAPB) y las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) públicas y privadas.

Es importante mencionar que el PAI tiene un esquema único de vacunación, adoptado en 1996, cuenta con equipos de cadena de frío de calidad<sup>31</sup> y con 21 vacunas para el control de 26 enfermedades<sup>32</sup>. El esquema cuenta con certificados de vacunación donde se registran las aplicaciones, como el carné de vacunación infantil, el carné de vacunación de adultos y el certificado internacional de vacunación. También se cuenta con un sistema de información nominal en versión web para el ingreso de información en tiempo real de las vacunas administradas a la población objeto. Recientemente, con el objetivo de estandarizar el registro de las vacunas en la población migrante que transita por la región, y de esta manera facilitar la continuación de esquemas y evitar la revacunación, se han establecido acuerdos con países de la región para implementar una tarjeta única de vacunación.

Adicionalmente, el gobierno nacional ha realizado avances iniciales para la selección, adquisición, distribución y administración de la vacuna contra el Covid-19. En primer lugar, mediante la Resolución 1270 de 2020<sup>33</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social, se conformó un comité asesor para el Ministerio de Salud y Protección Social en relación con todas las etapas del proceso estratégico de inmunización de la población colombiana frente

---

<sup>30</sup> De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social (2020), los componentes son: (i) normatividad, (ii) coordinación, (iii) planificación y programación, (iv) cooperación técnica, (v) estrategias y tácticas, (vi) capacitación y talento humano, (vii) cadena de frío, (viii) insumos, (ix) participación social, educación y comunicación para la salud e información en salud, (x) sistema de información, (xi) vigilancia en salud pública y eventos inmunoprevenibles y (xii) evaluación.

<sup>31</sup> Se cuenta con 104 cuartos fríos distribuidos en el todo el país, con una bodega central con 2 cuartos fríos y uno de congelación, y un sistema de distribución de vacunas que garantiza todo el proceso de la cadena de frío hasta llegar a la persona adulta al niño o la niña a la cual se vacuna.

<sup>32</sup> Entre ellas, tuberculosis, hepatitis B, poliomielitis, difteria, tos ferina, tétano, meningitis, neumonía, otitis y otras infecciones bacterianas causadas por neumococo y Haemophylus Influenzae tipo b; enfermedad diarreica aguda, influenza estacional, hepatitis A, fiebre amarilla, sarampión, rubéola, parotiditis, varicela y cáncer de cuello uterino causado por el virus del papiloma humano.

<sup>33</sup> Por el cual se crea el Comité Asesor del Ministerio de Salud y Protección Social para el posicionamiento estratégico de inmunización de la población colombiana frente al COVID-19.

a la Covid- 19. Posteriormente, mediante decreto 1258 de 2020<sup>34</sup> se creó la instancia de coordinación y asesoría integrada por diferentes entidades del orden nacional y asociaciones de salud<sup>35</sup> con el fin de analizar y recomendar las estrategias y mecanismos que debe adoptar el Ministerio de Salud y Protección Social con el fin de acceder a vacunas seguras.

En ambos casos estos comités deben analizar alternativas potenciales de vacunas en desarrollo, establecer criterios de priorización y distribución y de negociación con la industria farmacéutica, complementando de esta manera los conceptos y asesoría por el CNPI en materia de estrategias ante la proliferación de enfermedades inmunoprevenibles.

Paralelamente se conformó una coalición del Gobierno nacional y el sector privado para identificar posibles oportunidades de adquisición y distribución de futuras vacunas contra el coronavirus mediante el apoyo de los empresarios a la estrategia nacional a partir de un enfoque filantrópico y sin ánimo de lucro. Para ello, el sector privado está trabajando en la creación de una fundación sin ánimo de lucro que contará con un fidecomiso para que las empresas puedan aportar en adquisición y distribución de la vacuna.

Por último, el Gobierno nacional presentó una manifestación de interés para participar en el mecanismo COVAX (acuerdo multilaterales) para la adquisición de alguna de las vacunas que hacen parte del portafolio de este mecanismo y ha iniciado acercamientos y negociaciones con la industria farmacéutica (acuerdos bilaterales).

## **Educación**

El PND 2018 -2022 en el Pacto por la Equidad, en la Línea de educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos, plantea varias apuestas para mejorar el acceso al sistema educativo. Entre ellas se encuentran: la ejecución de estrategias orientadas al logro de trayectorias educativas completas mediante el fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE); el mejoramiento de ambientes de aprendizaje; la creación de una ruta de acceso y permanencia para mitigar la deserción escolar e implementar una educación inclusiva; un incremento en la cobertura de la educación rural y una educación media más pertinente para los jóvenes.

---

<sup>34</sup> Por el cual se crea una instancia de coordinación y asesoría para el acceso a vacunas seguras y eficaces contra el Coronavirus Sars-Cov-2 (Covid-19)

<sup>35</sup> Integrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Nacional de Salud, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud; representantes de las secretarías de salud, de la Asociación Colombiana de Infectología, Academia Nacional de Medicina y Asociación Colombiana de Facultades de Medicina.

En busca de mejorar la calidad educativa se han emprendido acciones enfocadas a la formación docente, al fortalecimiento del Programa Todos a Aprender (PTA), al incremento de la cobertura del Programa Jornada Única, al desarrollo de competencias para la vida y al rediseño de los procesos estandarizados de evaluación a cargo del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)<sup>36</sup>. Estas acciones han sido complementadas con iniciativas de política pública incluidas dentro del Documento CONPES 3975 *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*<sup>37</sup> y el Documento CONPES 3988 *Tecnologías para Aprender: Política Nacional para Impulsar la Innovación en las Prácticas Educativas a través de las Tecnologías Digitales*<sup>38</sup>, los cuáles le han apuntado al fomento de competencias del Siglo XXI<sup>39</sup>, específicamente aquellas relacionadas con la Cuarta Revolución Industrial y el uso de tecnologías digitales, tales como, el manejo adecuado de la información, conocimiento de medios digitales y la alfabetización TIC.

En relación con la educación superior, el Pacto por la Equidad del PND 2018-2022 creó el Programa Generación E, el cual implementa la gratuidad gradual en el acceso a la educación superior en Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, y realiza un reconocimiento a la excelencia académica mediante un incentivo a la demanda para jóvenes vulnerables con alto desempeño en las Pruebas Saber 11<sup>40</sup>. De igual manera, en este pacto se estableció el fortalecimiento de la educación superior pública con la asignación de recursos adicionales para el mejoramiento de sus condiciones de calidad, definió acciones para el cierre de brechas regionales y urbano-rurales en la educación superior, y además fomenta la oferta de programas virtuales y a distancia.

De otro lado, en el marco de una alianza por la calidad y pertinencia del talento humano, el PND 2018-2022 en el Pacto por la Equidad, propone la consolidación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) como una iniciativa intersectorial basada en el

---

<sup>36</sup> A la fecha el balance de estas acciones es positivo. Mediante el PTA se ha consolidado un equipo de cerca de 4.500 tutores y 97 formadores, con un crecimiento del 40%, pasando de 2.949 a 4.173 tutores en 2018. Con respecto al rediseño de las pruebas Saber, de acuerdo con el reporte en Sinergia con corte a septiembre de 2020 se presenta un avance del 80%.

<sup>37</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

<sup>38</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3988.pdf>

<sup>39</sup> De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), las competencias del Siglo XXI son el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la comunicación y colaboración, la creatividad e innovación, el manejo adecuado de la información, el conocimiento de medios, la alfabetización o adquisición de conocimientos en TIC's, la adaptabilidad y flexibilidad, las competencias sociales e interculturales, la iniciativa y autonomía, la productividad y rendición de cuentas, el liderazgo y la responsabilidad (UNESCO, 2015).

<sup>40</sup> La prueba Saber 11° es una prueba estandarizada administrada por el ICFES, cuyo objetivo es comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes que están por finalizar la educación media.



relacionamiento del sector educativo y formativo con el sector productivo. En este sentido, el desarrollo de los componentes del SNC abre la oportunidad para nuevos avances relacionados con la apropiación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) desde la posmedia, educación en modalidad dual con un enfoque territorial y la consolidación de procesos educativos que contribuyan al cierre de brechas en el marco del proceso de reactivación económica.

Ahora bien, existen medidas que han sido adoptadas desde el sector educación en el marco de la pandemia y la crisis económica derivada de la misma. Inicialmente con el objetivo de reducir los riesgos de contagio en los establecimientos educativos, el Ministerio de Educación Nacional implementó estrategias como el ajuste de los calendarios escolares, el desarrollo de guías para maestros y padres de familia que facilitarían el aprendizaje en casa, la disposición de contenidos en el portal aprender digital<sup>41</sup> para la implementación de metodologías flexibles y a distancia, y la provisión de computadores a los estudiantes más necesitados alianza con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Posteriormente, reconociendo la afectación a los ingresos de los hogares, se autorizó la asignación de recursos adicionales del Sistema General de Participaciones (SGP) para garantizar la continuidad en la entrega del PAE<sup>42</sup> en casa, y se creó el Fondo Solidario para la Educación mediante el decreto 662 del 2020, que busca apoyar el pago del valor de la matrícula de estudiantes de colegios privados.

Para el mes de junio de 2020 el Ministerio de Educación Nacional, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, expidió el documento de *Lineamientos para la prestación del servicio de educación en casa y en presencialidad bajo el esquema de alternancia y la implementación de prácticas de bioseguridad en la comunidad educativa*, que busca que los estudiantes puedan volver a la presencialidad de manera progresiva y segura en lo que dure la situación de emergencia sanitaria derivada del COVID-19. De manera similar, dados los impactos económicos de la Covid-19, en educación superior se priorizó garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo y fomentar la permanencia, para lo cual se emitieron orientaciones desde el Ministerio de Educación Nacional para que las Instituciones de Educación Superior - IES desarrollarán las actividades académicas asistidas con el uso de herramientas que ofrecen

---

<sup>41</sup> Directivas Ministeriales 05 y 12 de 2020.

<sup>42</sup> Documento de distribución SGP 46, componente calidad matrícula (Alimentación de Emergencia Decreto 470 y 533 de 2020) y Calidad Gratuidad.

las TIC<sup>43</sup>. De igual manera, se puso en marcha el Plan Padrino en Instituciones de Educación Superior - IES, con el fin de fortalecer sus capacidades para el desarrollo de las actividades académicas de manera no presencial.

Adicional a lo anterior, en materia de incentivos a la demanda con miras a mitigar la deserción y fomentar la permanencia en la educación superior de la población más afectada por la crisis, se creó el Fondo Solidario para la Educación mediante el Decreto 662 de 2020<sup>44</sup>. En este se otorgan auxilios económicos a estudiantes en condición de vulnerabilidad en IES públicas y se propone una línea de crédito para el pago de matrículas en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH). Además, se implementó un plan de alivios para usuarios del ICETEX, mediante Decreto 467 de 2020, como medida de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios de esta entidad, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el cual contempla un periodo de gracia para el pago de cuotas de créditos vigentes, ampliación de los plazos en los planes de amortización, reducción transitoria de los intereses al IPC y el otorgamiento de créditos sin deudor solidario. Además, se expidió el Decreto 1280 del 2020 para la creación de una línea de tasa compensada a través de Findeter para dar liquidez y capital de trabajo a las IES que ofrezcan planes de incentivos, becas o descuentos de matrículas para la permanencia estudiantil.

### **Formación para el trabajo y cualificación para la generación de empleos verdes**

La formación para el trabajo busca desarrollar competencias y habilidades en el talento humano que sean pertinentes con las necesidades del sector productivo. Uno de los avances más importantes para fortalecer la calidad y pertinencia de la educación y formación se dio a partir de la creación del SNC. Este sistema busca alinear la educación y formación con las necesidades sociales y productivas del país facilitando, entre otros, la articulación entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo.

El SNC tiene, entre otros componentes, los subsistemas de aseguramiento de la calidad de la educación y formación, y el de evaluación y certificación de competencias; adicionalmente, crea el Subsistema de Formación para el Trabajo como una vía de cualificación dentro del SNC, en donde la formación se estructura en diversos niveles de complejidad, de acuerdo con las necesidades del sector productivo. La cualificación es el

---

<sup>43</sup> Directiva 04 del 22 de marzo de 2020: Uso de tecnologías en el desarrollo de programas académicos presenciales

<sup>44</sup> Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

reconocimiento formal que otorga una institución debidamente autorizada, después de un proceso de evaluación, a una persona que ha demostrado las competencias expresadas en términos de resultados de aprendizaje correspondientes a estándares determinados y vinculados a un nivel del MNC (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

Aunado a lo anterior, la menor acumulación de capital humano y una oferta educativa con baja pertinencia para las zonas rurales, sumado a las brechas urbano – rurales, dificultan el desarrollo productivo y social en el campo, puesto que exacerban la informalidad, y en últimas, la baja capacidad de generación de ingresos. El rezago en el acceso a la educación de la población rural se visibiliza con el hecho de que su máximo nivel educativo llega a primaria, en promedio; a esto se suman los bajos niveles de extensión agropecuaria (16% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) reciben asistencia técnica). De allí que, especialmente de cara a la reactivación económica, sea necesario identificar alternativas para que el capital humano sea el catalizador del desarrollo social y productivo de las áreas rurales, dada su estrecha relación con la informalidad laboral en el campo.

A pesar de los avances, instrumentos y medidas en materia de formación para el trabajo señalados, la emergencia podría reflejarse en una ampliación de las brechas de talento humano a nivel nacional y territorial en diferentes niveles de educación y formación, aunado a los cambios en el mercado laboral derivados de la pandemia que demandan nuevas capacidades en sectores estratégicos (Banco Mundial, 2020), medidas que no cubren las políticas actuales. En vista de lo anterior, para el proceso de reactivación económica es necesario identificar, fortalecer y actualizar las competencias y habilidades que ayudarán a alinear las necesidades de los empleadores con las características de los trabajadores, de tal manera que se mejoren las condiciones de empleabilidad de la población y se cuente con mano de obra adecuada a los requerimientos de los sectores con mayor impacto en la generación de empleo.

### **2.3.2. Sector productivo**

El Gobierno nacional, como se presenta en el Documentos CONPES 3999, dispuso de un paquete de medidas para minimizar los efectos negativos del aislamiento preventivo sobre el aparato productivo. En esta sección se describirán las principales medidas que se han tomado y se discutirán los principales retos para lograr una reactivación económica efectiva que incluya el impulso del tejido empresarial; la promoción de los empleos formales y de los sectores que son intensivos en mano de obra, y el fortalecimiento de los estándares de calidad y de bioseguridad; elementos propicios para el desarrollo de un aparato productivo complejo y sofisticado.

#### **Formalización**

La formalización empresarial, entendida como el cumplimiento de las empresas de todas las normas que les aplican de manera obligatoria, se establece como elemento clave para el crecimiento de la productividad del país. El Documento CONPES 3956 *Política de Formalización Empresarial*<sup>45</sup> da cuenta de eso, y define como uno de sus objetivos aumentar y promover mayores niveles de formalidad empresarial en la economía a través de la mejora en la relación costo-beneficio de tener una empresa formal. Además, contempla la formalización empresarial como un proceso multidimensional, es decir, las empresas pasan por un espectro de dimensiones de formalidad (entrada, producción y comercialización, tributaria y de insumos) hasta el cumplimiento total de las condiciones de formalización.

En el marco de la situación actual, se ha apoyado a las empresas desde las dimensiones de entrada y formalidad tributaria. Por un lado, a través de los Decretos 520<sup>46</sup> y 655 de 2020<sup>47</sup>, se aplazó el pago de obligaciones con modificaciones al calendario tributario para los impuestos de renta y complementarios de grandes contribuyentes y micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Por el otro, con el Decreto 434 de 2020<sup>48</sup>, se amplió el plazo previsto para la renovación de los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social (RUES), hasta el 3 de julio de 2020. En adición, se dieron facilidades de acceso a créditos para solventar la operación de empresas, facilitando recursos al Fondo Nacional de Garantías (FNG) a través de lo establecido en los Decretos 492 y 466 de 2020<sup>49</sup>.

A pesar de las medidas tomadas en el marco de la pandemia y las políticas estructurales de formalización, el choque de la pandemia ha causado impacto negativo en el aparato productivo y en la destrucción de empleos formales. Entre los canales de afectación de las empresas, la encuesta Pulso Empresarial del DANE reveló que, en abril de 2020, el 70 % de las empresas percibieron la disminución en su flujo de efectivo, el 50,6 % manifestaron dificultades en el acceso a financiamiento y un 43,6 % planteó la reducción de sus trabajadores o de las horas laboradas (DANE, 2020). Por ello, es fundamental que no solo se recuperen las unidades productivas, sino que estas continúen su proceso productivo

---

<sup>45</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>.

<sup>46</sup> Por el cual se modifican y adicionan artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 Título 1 Parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

<sup>47</sup> Por el cual se adiciona el parágrafo 5 al artículo 1.6.1.13.2.12. de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

<sup>48</sup> Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

<sup>49</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el Fondo Nacional de Garantías S.A.

desde la formalidad, para que les sea más fácil acceder a más oportunidades de negocio, fortalecer sus capacidades, y así, impulsar la actividad económica y la generación de empleo.

### **Flexibilidad laboral**

Uno de los grandes retos que han tenido que enfrentar las empresas es mantener la nómina de empleados, razón por la cual el Gobierno nacional ha establecido medidas de apoyo que también buscan la protección del empleo formal. Además, se han impartido lineamientos para apoyar el trabajo desde los hogares.

En primer lugar, mediante el artículo 3 del Decreto 558 de 2020, se estableció el pago parcial del aporte al Sistema General de Pensiones para los períodos de abril y mayo de 2020 del 16 al 3 %, con el propósito de brindar mayor liquidez a los empleadores y trabajadores dependientes e independientes. Sin embargo, en el mes de julio del mismo año, la Corte Constitucional declaró a este decreto inexecutable.

En segundo lugar, en mayo, mediante el Decreto 639 de 2020<sup>50</sup>, se creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) que otorga un subsidio mensual por hasta tres meses de hasta 392.626 pesos (40 % de un salario mínimo mensual legal vigente [SMMLV]) por cada empleado por el que se hagan aportes al sistema de seguridad social, sin importar su nivel salarial. Este beneficio aplica para las personas jurídicas constituidas antes del 1 de enero de 2020 y que haya sufrido una reducción de mínimo el 20 % de sus ingresos.

En tercer lugar, el Decreto 770 de 2020 estableció medidas para la protección del cesante, y alternativas para la jornada de trabajo y para el pago de la prima de servicios. También creó el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP) y el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual.

En cuarto lugar, la Circular 041 de 2020 del Ministerio del Trabajo establece lineamientos sobre el trabajo en casa para empleadores, trabajadores del sector privado y administradoras de riesgos laborales, donde se revisan y establecen aspectos en materia de relaciones laborales, jornada de trabajo, riesgos laborales, y armonización de la vida laboral con la vida familiar y personal.

Aunque estos esfuerzos han contribuido a mermar los efectos de la situación actual, se encuentra que son insuficientes para contrarrestar el aumento de la tasa de desempleo, regular el trabajo virtual, e infortunadamente, impedir la destrucción de más empleos

---

<sup>50</sup> Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.

formales. De acuerdo con el Banco de la República (2020), con base en las cifras de la PILA, el número de cotizantes de seguridad social en los meses de marzo y abril tuvo una disminución de 150.000 y 1,1 millones de personas respectivamente, en comparación con febrero de 2019.

### Acceso a financiamiento

El Decreto 1357 de 2018<sup>51</sup>, que modificó el Decreto 2555 de 2010<sup>52</sup> en lo relacionado con el *crowdfunding*<sup>53</sup>, define las modalidades de financiación colaborativa, las entidades autorizadas para hacer la operación y las reglas aplicables a esas entidades, con el propósito de promover nuevas alternativas de financiamiento.

Por su parte, el PND 2018-2022, en el *Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos*, contemplase las dificultades que las empresas enfrentan para acceder al financiamiento y obtener los recursos necesarios para emprender nuevos proyectos. El pacto enfatiza en el papel que deben cumplir Bancóldex, el FNG, Banca de oportunidades y otras entidades del sector financiero, bajo las instrucciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para facilitar el abaratamiento del crédito y el microcrédito empresarial.

Sin embargo, la pandemia ha provocado que las empresas, además de haber reducido sus ingresos por la caída en la demanda de algunos bienes y la imposibilidad de comercialarlos, cuenten con menos posibilidades de financiación externa para mantener el negocio y cubrir sus costos, y hacer crecer sus ingresos. Por esta razón, el Gobierno nacional ha tenido que hacer esfuerzos adicionales para favorecer el acceso al financiamiento de las empresas teniendo en cuenta mecanismos de financiamiento adicionales como líneas de crédito, garantías, entre otros, que se adecuen a las necesidades de la nueva realidad.

En este sentido, el Gobierno nacional, mediante el Decreto 468 de 2020, autorizó el apoyo de bancas de desarrollo para nuevas operaciones de Findeter y Bancóldex que incluyen créditos directos con tasa compensada, hasta diciembre de 2020, dirigidos a

---

<sup>51</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la actividad de financiación colaborativa.

<sup>52</sup> Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

<sup>53</sup> *Crowdfunding* o financiación colaborativa, es aquella desarrollada por entidades autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, a partir de una infraestructura electrónica, que puede incluir interfaces, plataformas, páginas de internet u otro medio de comunicación electrónica, a través de la cual se ponen en contacto un número plural de aportantes con receptores que solicitan financiación en nombre propio para destinarlo a un proyecto productivo de inversión (Decreto 1357 de 2018).

financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional.

### Estándares de calidad y bioseguridad

El PND 2018-2022, en el *Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad*, se estableció la necesidad de fortalecer el Subsistema Nacional de la Calidad (Sical) como apoyo a los empresarios para incrementar su productividad y favorecer la competitividad, con el fin de garantizar que los productos colombianos cumplan con los estándares de calidad que los mercados de destino exigen. En este sentido, desde el año 2019 se ha implementado en el país el Proyecto Colombia Mide "Competitividad territorial: confianza en tus mediciones, calidad en tus productos" entre la Unión Europea, el Instituto Alemán de Metrología y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia. Gracias a este, se implementó la metodología de Identificación de brechas metrológicas en las cadenas productivas de cacao y derivados en Santander y zonas de influencia, y aguacate hass en Antioquia y zonas de influencia. Con este insumo se elaboró un plan de acción, actualmente en ejecución, para disminuir las brechas entre necesidades y capacidades metrológicas en estas cadenas productivas. Por otra parte, en los últimos años se ha ejecutado el programa "Calidad para Exportar" a través del cual se cofinancian los procesos que deben realizar las empresas para obtener certificaciones de calidad de sus productos para acceder a mercados internacionales.

En igual sentido, el Documento CONPES 3957 de 2019 *Política Nacional de Laboratorios: prioridades para mejorar el cumplimiento de estándares de calidad*<sup>54</sup> es una herramienta para impulsar la competitividad y la internacionalización de los sectores productivos y garantizar la protección del consumidor, la salud y el medio ambiente. Sin embargo, la situación originada por la pandemia generó nuevos retos en materia de calidad y bioseguridad. Además, abrió la puerta a nuevos modelos de negocio relacionados con transformación digital y resaltó la necesidad de apoyar el aparato exportador del país, esto en el marco del aseguramiento de la calidad.

Las medidas tomadas para contener la propagación del COVID-19, como los aislamientos, la restricción de actividades productivas, la restricción de la movilidad, entre otras, generaron efectos devastadores en la economía colombiana. El gobierno ha tomado diversas medidas en varios sectores de la economía para permitir un regreso a la actividad económica que cumpla con los protocolos de bioseguridad impartidos por los diferentes ministerios en cabeza del ministerio de salud. Por ejemplo, en sectores como el comercio,

---

<sup>54</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3957.pdf>.

restaurantes, peluquerías, transporte público, agricultura, minas y energía, servicios, entre otros, a través de medidas como la Resolución 666 de 2020 protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

De otra parte, resulta de gran importancia para el aparato productivo nacional continuar con el impulso de la productividad y competitividad a través del cumplimiento de estándares de calidad. Para el sector exportador, en especial las mipymes, el acompañamiento del Gobierno en el proceso de venta de productos o servicios al extranjero con el fin de cumplir con los requisitos tanto internos como del mercado destino es fundamental, debido a la creciente expedición de normas y reglamentos técnicos, así como medidas sanitarias y fitosanitarias por parte de los países. Esto último identificado en el Documento CONPES 3957 (Alianza Ciudadanía Activa con los ojos puestos en los recursos COVID-19, 2020).

En la etapa de implementación del aislamiento flexible, que busca minimizar el impacto negativo sobre la economía y mitigar la afectación sobre la salud pública, el cumplimiento de estándares de calidad y bioseguridad es clave para evitar la propagación del virus, mantener el bienestar del consumidor y aumenta la competitividad internacional de las empresas del país. De esta manera, mediante

Otra la Resolución 576 de 2020<sup>55</sup> del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se creó el sello de calidad *Check in Certificado* y estableció las condiciones para su obtención. La certificación se obtiene con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y se aplicará a las aerolíneas, prestadores de servicios turísticos inscritos en el Registro Nacional de Turismo con establecimiento, y a las áreas y atractivos turísticos que deseen certificarse. Su objetivo es minimizar los riesgos de los trabajadores, usuarios, visitantes y proveedores, aumentar la competitividad de los sectores productivos, y promover la recuperación y sostenibilidad de la industria turística. Además de reactivar el turismo e impulsar la economía; se espera que esta iniciativa se convierta en una ventaja y un incentivo para la comercialización de servicios turísticos debido a que un sello de este estilo genera confianza. Esta estrategia surgió como respuesta a una necesidad generada por la pandemia, por lo que vale la pena fortalecerla.

## Internacionalización

---

<sup>55</sup> Por medio de la cual se crea el sello de calidad "Check in Certificado" y se establecen las condiciones para obtener su uso.



En materia de comercio internacional, la economía colombiana sigue siendo altamente dependiente de la producción y exportación de productos minero-energéticos, que en 2019 representaron el 61 % de las exportaciones. Además de la alta concentración y baja complejidad de las exportaciones, su aporte al crecimiento económico del país fue solo de un 3,3 % (DANE,2020).). En consecuencia, la economía colombiana no ha logrado capitalizar los beneficios de la internacionalización y la participación del comercio exterior en el PIB, ha mantenido a un bajo rendimiento durante los últimos 50 años. Sumado a esto, ante la pandemia, la OMC proyecta que el comercio mundial experimentará un descenso entre el 13 % y el 32 % en 2020. En la región, según la CEPAL, se prevé una contracción de la economía de -5,3 % en promedio para 2020.

El Gobierno nacional ha realizado esfuerzos para mejorar la inserción de la economía colombiana en el mundo. Entre ellos, es importante resaltar el programa de apoyo a la diversificación e internacionalización de la economía colombiana (Documento CONPES 3973 de 2019), que busca promover las exportaciones de servicios y la atracción de inversión de eficiencia Este programa, financiado con recursos de un empréstito con el BID, se encuentra en implementación y tiene como meta para 2024 aumentar el crecimiento de las exportaciones de servicios en un 7,4% con programas dirigidos a la productividad e internacionalización de las empresas. También, tiene como objetivo mejorar el ambiente de negocios con la simplificación de los trámites para realizar inversiones en el país con el desarrollo e implementación de una Ventanilla Única de Inversión (VUI).

Igualmente, se ha avanzado en materia de facilitación del comercio con la formulación de la nueva Política Nacional Logística (documento CONPES 3982 de 2020) que se encuentra en etapa de implementación y recoge los avances realizados en el CONPES 3547 de 2008 en materia de articulación público-privada y facilitación del comercio. Asimismo, la implementación de la Política Nacional del Desarrollo Productivo (documento CONPES 3866), ha tenido importantes avances para aumentar la productividad, solucionar fallas de mercado y diversificar el aparato productivo. Sin embargo, estos esfuerzos han sido abordados en diferentes eslabones de la cadena del comercio exterior y no de manera transversal en todo el sector.

En este contexto, y con el fin contribuir en el diseño e implementación de una política integral que apunte a una mayor y más efectiva integración de la economía colombiana en la economía internacional se creó la Misión de Internacionalización. Esta misión está conformada por un comité directivo liderado por Martha Lucía Ramírez, Vicepresidente de Colombia, y Ricardo Hausmann, profesor de la Universidad de Harvard, así como por otros economistas reconocidos a nivel internacional de la academia y el sector privado. Este grupo de expertos tiene como propósito realizar recomendaciones de política concretas que permitan enfrentar los efectos de la pandemia y lograr la diversificación de las exportaciones

bienes y servicios. Esto mediante la identificación de sectores estratégicos y la atracción de inversión extranjera directa de eficiencia mejorando la participación en cadenas de valor globales y regionales.

Este grupo de expertos tiene como propósito realizar recomendaciones de política concretas que permitan enfrentar los efectos de la pandemia y lograr la diversificación de las exportaciones bienes y servicios. Esto mediante la identificación de sectores estratégicos y la atracción de inversión extranjera directa de eficiencia mejorando la participación en cadenas de valor globales y regionales.

### **Infraestructura de transporte y logística (Vías 4G, APP, puertos y aeropuertos)**

El Gobierno nacional ha trabajado en priorizar de manera estratégica la inversión sobre proyectos de infraestructura que le apunten al fortalecimiento de la intermodalidad<sup>56</sup>, la reducción de costos logísticos, el crecimiento económico nacional y la consolidación de la red vial nacional. Como consecuencia de la emergencia ocasionada por el COVID-19, entidades como el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), se vieron en la necesidad de tomar medidas transitorias para la suspensión de contratos de obras, interventoría, contratos interadministrativos y de logística debido a las exigencias de salud pública nacional, lo que ocasionó en algunos casos, retrasos en los rendimientos de entrega de las obras.

Adicionalmente, el contexto del COVID-19 hizo evidente la importancia de fortalecer las cadenas logísticas del país para evitar el desabastecimiento de bienes y servicios en todo el territorio nacional. Para hacer frente a este reto, el sector transporte se muestra como un aliado estratégico para consolidar la resiliencia económica e industrial del país y para impulsar la reactivación económica y social que se requiere.

A través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 **“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, particularmente en el Pacto VI “Por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional”, ya se definía la importancia de impulsar proyectos de infraestructura estratégica, buscando mejorar la calidad del transporte en términos de capacidad/estado de la infraestructura y la prestación de servicios para garantizar la conectividad entre centros de producción, distribución y consumo, así como la integración de los territorios.**

Adicionalmente, es importante mencionar que la participación privada también ha tenido un papel relevante en el desarrollo de proyectos de infraestructura, razón por la cual, buscando un mecanismo que permitiera su desarrollo multisectorial en el caso de Colombia,

---

<sup>56</sup> Transporte de una persona o carga desde un punto de origen a un punto de destino haciendo uso de al menos dos modos de transporte; la transferencia de un modo al otro se realiza en una terminal intermodal o centro de transferencia. (Crainic & Kim, 2007).

la optimización fiscal de recursos públicos, la transferencia de riesgos a la parte que mejor los puede gestionar, y una remuneración por servicios prestados, entre otros, se expidió la Ley 1508 de 2012, a través de la cual se establece el régimen jurídico para las Asociaciones Público- Privadas (APP) en nuestro país.

Si bien con anterioridad el Gobierno nacional ha identificado la importancia estratégica de ejecutar diferentes proyectos de infraestructura de transporte, como a través del Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), el Pacto Bicentenario y otros programas y planes, resulta necesario direccionar y operativizar los esfuerzos sectoriales del gobierno nacional hacia la consolidación de dichos proyectos cuya importancia y necesidad se acentuaron como consecuencia del COVID-19.

En este contexto, el gobierno nacional se encuentra trabajando en la expedición de un documento CONPES de declaratoria de Importancia Estratégica que permita garantizar los recursos a destinar para estos proyectos, en el marco de la estrategia de reactivación nacional.

En congruencia con lo anterior, a través de las acciones del presente documento CONPES, se busca focalizar la inversión nacional hacia la consolidación de proyectos de infraestructura estratégica que permitan terminar corredores viales y obras de infraestructura (carretera, aérea, marítima, férrea y fluvial), con una visión de corredores para la competitividad, la intermodalidad y la reactivación económica nacional. En este sentido, el CONPES de Reactivación tiene un rol complementario con el plan de inversiones establecido por el Gobierno nacional para el corto, mediano y largo plazo.

La participación privada ha tenido un papel importante en el desarrollo de proyectos de infraestructura, lo cual se ha reflejado en un incremento de los recursos privados de 0,8% del PIB en los años 90 a 3% del PIB en 2018<sup>57</sup>. Estos recursos permitieron incrementar la productividad, promover la competencia, aumentar la eficiencia en construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura, propiciaron programas de democratización de la propiedad accionaria, y aumentaron la cobertura y calidad en la prestación de servicios. Por esta razón, y en busca de un mecanismo que permitiera el desarrollo multisectorial de la infraestructura en Colombia, la optimización fiscal de recursos públicos y mayor calidad y eficiencia en la prestación de los servicios se expidió la Ley 1508 de 2012, a través de la cual se estableció el régimen jurídico para las Asociaciones Público- Privadas (APP) en Colombia.

## **Bienes públicos rurales, producción sostenible e innovación agropecuaria**

---

<sup>57</sup> Cálculo Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura del DNP.

## Proyectos agropecuarios de gran escala

Colombia cuenta con marcos jurídicos e institucionales para promover proyectos agropecuarios de gran escala que ayuden a incrementar la productividad y competitividad sectorial, la provisión de bienes públicos rurales, mejorar la eficiencia en el uso del suelo y promover beneficios compartidos con las comunidades campesinas y territorios rurales donde se ejecuten. Lo anterior, con el propósito de superar problemas estructurales que desincentivan la participación de capitales privados en el campo colombiano, como son la falta de seguridad ciudadana, la menor disponibilidad de bienes y servicios públicos para el desarrollo humano y territorial, y los riesgos estructurales propios de las actividades agropecuarias (variabilidad climática y volatilidad de los precios). Dados los efectos económicos de la pandemia, que también han impactado el crecimiento del sector agropecuario, según se muestra más adelante en el diagnóstico, estos marcos resultan estratégicos para promover nuevos proyectos agropecuarios, impulsados mediante inversiones privadas y que generen bienestar compartido en los territorios donde se implementen.

Para promover el desarrollo empresarial en el sector agropecuario se crearon las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico, y Social (Zidres) por medio de la Ley ,1776 de 2016. Las Zidres son un nuevo modelo de desarrollo regional en zonas rurales del país con pobre conexión vial a centros de comercialización, altos costos de adaptación productiva de la tierra y pobreza multidimensional, con el propósito de promover esquemas asociativos entre empresarios y comunidades rurales para impulsar proyectos productivos agropecuarios que se vean complementados por una oferta pública de inversiones para el desarrollo.

Sin embargo, las Zidres han tenido problemas en su implementación primordialmente por fallas regulatorias, lo cual incide en la prolongación de los problemas estructurales de las áreas rurales del país para consolidar clústeres agroindustriales que promuevan la inclusión productiva y social de las comunidades rurales en alianza con actores empresariales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encuentra elaborando un borrador de decreto dirigido a actualizar el título III de la parte 18 del libro 2 del Decreto 1071 de 20153 para fortalecer la regulación sobre los procesos de recepción, viabilidad y aprobación de los proyectos productivos en las Zidres y poder así impulsar una primera convocatoria de proyectos para la única Zidres creada a la fecha en el municipio de Puerto López (Meta).

En cuanto a obras de infraestructura logística se destacan dos antecedentes de política: (i) el Documento CONPES 3376<sup>58</sup>, aprobado en 2005, plantea que el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) INVIMA estudiarán e implementarán estrategias para fomentar el funcionamiento eficiente<sup>59</sup>, tanto de plantas de beneficio animal como de centros de acopio lechero de carácter regional; (ii) el Decreto 1975 de 2019<sup>60</sup>, con el cual los gobernadores, alcaldes y otros responsables de las plantas de beneficio animal podrán garantizar el abastecimiento de carne y productos cárnicos provenientes de establecimientos autorizados por la autoridad sanitaria competente, mientras que culmina el proceso de implementación de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

### Vías terciarias

En materia de vías terciarias, el Estado colombiano ha venido trabajando de manera articulada, desde el año 2016, en una estrategia integral para la red terciaria del país mediante la elaboración de instrumentos de política pública como el documento CONPES 3857 de 2016 “Lineamientos de Política para la gestión de la Red Terciaria” y el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR), en donde, considerando la diversidad de las diferentes regiones y municipios del país, se amplía el concepto de red terciaria de uso exclusivamente carretero, a otro que incluye las vías fluviales y el transporte aéreo para conectar las zonas rurales. Esto impulsó la creación de criterios para la priorización de corredores estratégicos que permitan un mayor impacto sobre la población beneficiaria.

A pesar de los diferentes esfuerzos realizados por el Gobierno nacional para atraer recursos a las vías terciarias (Obras por Impuestos, OCAD Paz, Cooperación Internacional, Programa Colombia Rural), se requiere de una mayor inversión sectorial para la realización de obras de mantenimiento y/o mejoramiento sobre la red terciaria del país, priorizando aquellos corredores con un mayor impacto económico y social sobre las comunidades beneficiarias.

Como consecuencia de la emergencia ocasionada por el COVID-19, y en el marco de la estrategia de reactivación nacional, las zonas rurales del país requieren de vías terciarias transitables que permitan la reactivación económica rural a través del transporte de

---

<sup>58</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3376.pdf>.

<sup>59</sup> Desde el punto de vista ambiental, sanitario y económico, privilegiando mecanismos de asociación entre entidades públicas, o entre éstas y el sector privado.

<sup>60</sup> Por el cual se adoptan medidas en salud pública en relación con las plantas de beneficio animal, de desposte y de desprese y se dictan otras disposiciones.

productos hacia los principales centros o mercados para su comercialización; que provean acceso a los centros de salud y de atención de emergencias, y que favorezcan la reactivación de los vínculos urbano-rurales, esenciales para el desarrollo económico y social. Adicionalmente, las vías terciarias son una fuente significativa de empleo; ya que, en cifras del Ministerio de Transporte<sup>61</sup>, invertir \$1.000 millones en una vía terciaria genera alrededor de 295 empleos en las regiones (85 directos y 220 indirectos).

En este sentido, las vías terciarias son medios necesarios para la reactivación económica y social de las zonas rurales del país y se requiere de esfuerzos en inversión adicionales que permitan tener vías terciarias transitables, y que favorezcan la reactivación económica en las zonas rurales del país.

### Producción pecuaria sostenible

Si bien el PND 2018-2022 en el pacto de sostenibilidad: Producir conservado y conservar produciendo, establece el diseño de acciones para la reconversión y el desarrollo de procesos productivos sostenibles en los sectores agropecuario, incluido el sector pecuario, los cuales igualmente responden a las directrices de política del documento CONPES 3934 de Crecimiento Verde, persisten condiciones técnicas, financieras e instituciones que requieren un mayor dinamismo para consolidar procesos sostenibles pecuarios. Por ejemplo, sigue pendiente mejorar y ampliar los procesos de generación de conocimientos, transferencia tecnológica y diversificación de sistemas productivos bovinos a lo largo de la cadena de valor.

El desarrollo de sistemas ganaderos sostenibles constituyen en una alternativa viable para reducir el conflicto de uso del territorio, con externalidades positivas como la recuperación de la calidad y cantidad de la oferta de recursos naturales y el equilibrio en la demanda de los servicios ambientales de acuerdo con la capacidad de carga ecosistémica y territorial, lo cual a su vez propenderá por la generación de productos sanos e inocuos, como resultado de cadenas y subsistemas bovinos ecoeficientes.

Así las cosas, se hace necesario el desarrollo de iniciativas intersectoriales que permitan avanzar en la reconversión ambiental de los modelos de productivos de la ganadería bovina, con el fin de mejorar y potencializar el desarrollo prácticas productivas sostenibles, incrementar la prestación de servicios ambientales asociados al uso del agua, suelos y agrobiodiversidad, promover la competitividad del sector ganadero, y avanzar hacia una economía limpia y sostenible.

---

<sup>61</sup> Ministra Ángela María Orozco en la Revista Nacional de Agricultura (SAC), ISSN:035-0222. Edición 1004, junio 2020. Pág. 9

En la medida que se establezca una adecuada transición hacia una ganadería sostenible, se logrará una mejor relación con el uso de los recursos naturales, la biodiversidad agrícola y mayores beneficios ecosistémicos con impactos positivos en la reducción de GEI, donde se estima que una ganadería sostenible puede llegar a mitigar emisiones cercanas al 40 %.

Los efectos del COVID-19 en el sector pecuario han dificultado el desarrollo de acciones de ganadería sostenible enmarcadas en el PND 2018-2022 Línea Producir conservado y conservar produciendo, que se vienen realizando por parte del sector público y privado para avanzar hacia procesos de transición reconversión de la ganadería hacia modelos sostenibles y eficientes bajos en carbono. La pandemia puede generar desincentivos en los productores pecuarios para financiar y acceder a insumos y equipos requeridos para modernizar el aparato productivo bajo estándares de calidad y eficiencia energética. Aunado a lo anterior, la promoción de una ganadería bovina sostenible es una oportunidad para la reactivación.

### **Extensionismo, innovación agropecuaria y agronegocios**

Los antecedentes de la política de la promoción de los agronegocios y la innovación agropecuaria se han desarrollado en el marco de la Ley 101 del 1993,9 la cual protege el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promueve el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. De manera general, esta Ley promovió los agronegocios a través de la adecuación del sector a la internacionalización de la economía, el impulso a la modernización de comercialización agropecuaria, y la búsqueda promoción de la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales. Con respecto a la innovación agropecuaria, la ley ratificó como uno de los objetivos de inversión de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros la inversión en investigación, transferencia de tecnología, asesoría y asistencia técnicas, de esta forma se destinaron recursos específicos para atender las necesidades en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) agropecuario con recursos de los mismos productores.

Posteriormente, con miras de fortalecer los agronegocios el Estado promulgó la Ley 811 del 2003<sup>10</sup> por medio de la cual creó las Organizaciones de Cadena del Sector Agropecuario, Forestal Acuícola y Pesquero. Estas organizaciones reúnen a los diferentes actores de la cadena productiva<sup>11</sup> a través de un acuerdo entre las partes, con el fin de promover la competitividad, la formación de capital humano, los vínculos entre pequeños productores y empresarios entre otros aspectos<sup>12</sup>.

Complementario con lo anterior, el marco jurídico de la innovación agropecuaria fue actualizado por medio de la Ley 1876 del 2017;<sup>13</sup> esta Ley creó el Sistema Nacional de

Innovación Agropecuaria (SNIA), el cual está integrado por las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección y divulgación de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector agropecuario, así como por los entes públicos, privados o mixtos, y demás actores que desarrollen o promuevan actividades científicas, tecnológicas o de innovación para el sector.

En cuanto a los servicios de apoyo a los productores agropecuarios, éstos se desarrollaban en el país bajo el modelo de Asistencia Técnica Agropecuaria (ATA), pero pese a su énfasis en el tema técnico-productivo no logró resultados importantes en materia de incrementos en las productividades ni en los niveles de competitividad de los productores. Adicionalmente, dicho modelo no logró una alta cobertura, lo cual se evidencia en los datos del Censo Nacional Agropecuario (2014) en los cuales se encontró que el 16,5% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPAs) recibieron ATA en el periodo de estudio.

Con el fin de fortalecer las capacidades productivas y de innovación, así como la diversificación productiva, otro antecedente lo constituye el documento CONPES 3866 Política de Desarrollo Productivo que plantea instrumentos de política para abordar las fallas **“de mercado, de gobierno, y de articulación”** que han obstaculizado el crecimiento de la productividad y la sofisticación del aparato productivo. Además, de este Documento CONPES, con el doble objetivo de mejorar la pertinencia, calidad y cobertura de la transferencia de conocimiento en el sector agropecuario, y fortalecer las capacidades productivas de los productores agropecuarios se aprobó la Ley 1876 de 201716. Esta ley estableció un nuevo modelo de extensión agropecuaria que, con énfasis en la construcción de capacidades individuales, colectivas y sociales, gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo; con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción lo anterior se conoce como el Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA). En este sentido, el Gobierno ha avanzado en la reglamentación del SPEA a través de la Resolución 407 de 201817, el Manual Operativo para el Registro y Clasificación de Usuarios del SPEA18, y la Resolución 422 de 2019 y el Decreto 1319 de 2020.

A pesar de los avances normativos mencionados anteriormente, existe un vacío en cuanto a la reglamentación del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria (FNEA), así mismo, se presenta una limitada financiación para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria (SPEA), en consecuencia, existe una baja prestación del SPEA para los productores agropecuarios. Por lo anterior, se requiere finalizar los procesos reglamentarios necesarios para asegurar la correcta financiación del SPEA así como ampliar su cobertura. El SPEA es necesario para que los productores se adapten en temas de bioseguridad. Así mismo y de cara a las necesidades que ha dejado la pandemia por COVID – 19 se requiere que el SPEA en cuanto a contenidos y metodologías de formación, se adapte



en términos de bioseguridad, resiliencia, productividad y competitividad para fortalecer los agronegocios.

## **Producción sostenible (minería, hidrocarburos y actividad pecuaria)**

### Producción minera y de hidrocarburos sostenible

En el marco del PND 2018–2022 dentro de los objetivos del pacto IX por los recursos minero–energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades, se estableció como objetivo consolidar el sector como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles. De igual manera, se establece que la institucionalidad minero-energética incluirá en sus procesos de planificación el conocimiento y la información geocientífica del suelo, y del subsuelo. Adicionalmente, plantea que el sector minero–energético tiene el potencial de consolidar o apalancar transformaciones productivas y sociales, promoviendo el desarrollo local y regional a partir de encadenamientos, dinamización y diversificación productiva, fomentando el surgimiento de nuevos negocios minero-energéticos.

En relación con los instrumentos de políticas se identifica que el documento O3866 Política Nacional de Desarrollo Productivo<sup>62</sup> busca desplegar estrategias para la transferencia de tecnología, innovación y emprendimiento; acceso al financiamiento; provisión de capital humano pertinente para el sector productivo; encadenamientos productivos; promoción de exportaciones priorización de apuestas productivas y ajustes institucionales para el desarrollo productivo. Así mismo, para promover el desarrollo de proyectos en el sector, el documento CONPES 3762 “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINES” **expone los lineamientos** para la identificación y priorización de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados como de interés nacional y estratégicos. Finalmente, el documento CONPES 3990 – “**Colombia potencia bioceánica sostenible 2030**” **establece que**, para promover el desarrollo de proyectos de hidrocarburos costa afuera, que puedan aumentar la incorporación de reservas de petróleo y gas, se requiere de una articulación institucional que permita su impulso.

En cuanto a la dinamización requerida para el desarrollo de proyectos, se identifica la Ley 401 de 1997 que mediante la cual se crea el Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural (FECFGN) para promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural en los municipios y el sector rural. Por medio de este fondo se ha ampliado la cobertura del servicio de gas combustible y constituye una alternativa para dinamizar la ejecución de nuevos proyectos que promuevan la generación de empleo y el apalancamiento de recursos privados.

---

<sup>62</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>

A pesar de contar con estos instrumentos, la emergencia sanitaria causada por la COVID-19 ha generado impactos causando la desaceleración en el desarrollo de los proyectos de hidrocarburos y minería, por lo tanto, se requiere de un instrumento dinamizador de la productividad que permita promover la recuperación de empleos, el potencial de proyectos, la generación de encadenamientos productivos y la consecuente reactivación sostenible del sector minero energético.

### **Diversificación productiva**

La crisis producida por el COVID-19 profundizó la necesidad de acelerar la solución a problemas estructurales del sector productivo colombiano. La alta concentración de la producción en bienes y servicios de baja sofisticación limitó la capacidad de los diferentes actores productivos para gestionar la crisis. Aunque el Estado colombiano ha avanzado en la eliminación de las barreras que impiden diversificar y sofisticar la producción aprovechando las ventajas comparativas del país de forma sostenible y eficiente, la coyuntura actual resaltó la necesidad de acelerar este proceso. Esta sección expone dichos avances con el fin de identificar los vacíos que deben ser abordados para impulsar los procesos de diversificación y sofisticación productiva.

### **Innovación y adopción de tecnología en el sector productivo**

La innovación<sup>63</sup> y adopción de tecnologías, específicamente las relacionadas con Industria 4.0<sup>64</sup>, son un determinante de la productividad<sup>65</sup> y el crecimiento económico de largo plazo (Fagerberg & Verspagen, 2002). En consonancia con los objetivos del documento Conpes 3866<sup>66</sup> de la Política Nacional de Desarrollo Productivo, la innovación y la transferencia y adopción de nuevas tecnologías permiten promover la generación de conocimiento a través de la Investigación y Desarrollo (I+D), aumentar la participación de las empresas en los mercados nacionales e internacionales y la productividad media de los trabajadores, reducir costos fijos y variables, agregar valor a los consumidores y mejorar la

---

<sup>63</sup> Se define como la capacidad de utilizar el conocimiento para desarrollar y aplicar nuevas ideas que resultan en un producto y/o proceso nuevo o mejorado o una combinación de los mismos

<sup>64</sup> El concepto de Industria 4.0 hace referencia a un nuevo modelo de organización y de control de la cadena de valor a través de sistemas de fabricación apoyados por tecnología como sistemas ciber físicos, Internet de las cosas, robótica, macrodatos o *Big Data* en inglés y realidad aumentada, que incluyen dispositivos, máquinas, módulos de producción y productos que pueden intercambiar información de forma independiente y controlarse entre sí, permitiendo un entorno de fabricación inteligente.

<sup>65</sup> El concepto de productividad hace referencia a la eficiencia en la producción de bienes y servicios. También se puede interpretar como el nivel o volumen de producción que se logra alcanzar dados unos insumos (DNP, 2016)

<sup>66</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>

competitividad de las industrias. Adicionalmente, generar una masa crítica de empresas que realicen actividades de I+D y de adopción de tecnología en cada región y sector para generar externalidades positivas se traduce en crecimiento y transformación productiva (Crespi, Garone, Maffioli, & Stein, 2020), que a su vez contribuye a un desarrollo bajo en carbono.

En este sentido, el PND 2018-2022, particularmente en los pactos de Transformación Empresarial; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Transformación Digital, incluyó a la innovación empresarial y a la adopción de tecnologías, específicamente las relacionadas con la Industria 4.0, como un pilar fundamental del desarrollo del país. Esto se ha materializado en la consolidación de diversos programas de capacitación de capital humano, ofertados por MinTIC y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); así como programas de asistencia técnica, sensibilización y cofinanciación, liderados por la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (INNpulsa) y Colombia Productiva.

Adicionalmente, este enfoque de fomento a la Industria 4.0 quedó plasmado en el documento CONPES 3975 *Política Nacional para la Transformación Digital y la Inteligencia Artificial*<sup>67</sup>, en donde se establece la ruta de acción para la mitigación de barreras de adopción de tecnología y el desarrollo de las condiciones habilitantes para preparar a Colombia ante los cambios que representa la Industria 4.0.

A pesar de lo anterior, Colombia todavía carece de una estrategia específica sobre adopción y financiación de tecnologías 4.0 en el sector empresarial. Por un lado, el documento Conpes 3975 representa un avance importante en la creación de un ambiente propicio para el uso de las nuevas tecnologías, pero su objetivo no se enfoca en su adopción y financiamiento en el sector empresarial. Por otro, aunque el PND 2018-2022 ha propiciado la creación de una oferta pública para el fomento de la Industria 4.0, esta es todavía incipiente, particularmente aquella dirigida a las empresas. Teniendo esto en cuenta, se evidencia la necesidad de generar estrategias específicas y coordinadas que promuevan la adopción y financiamiento de tecnologías avanzadas en el sector empresarial colombiano, ya que es un enfoque que no se ha profundizado dentro de la oferta pública disponible.

Así mismo se evidencia una necesidad de promover la generación de conocimiento a través de la I+D, fortalecer el capital humano, espacios de infraestructura para prototipos y pruebas, y las fuentes de financiación para los procesos de innovación del sector productivo. Si bien los documentos Conpes relacionados, y el PND 2018-2022 han aportado a mejorar las condiciones para la innovación, aún se necesita seguir promoviendo y

---

<sup>67</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

potenciando las capacidades de las empresas para generar productos y procesos de mayor valor agregado al mercado.

En atención a la contingencia, se ha generado una importante coordinación público-privada para brindar apoyo técnico y financiero a las empresas durante la emergencia sanitaria. El 86,6 % de las empresas de los sectores industria manufacturera, construcción, comercio y servicios afirmó que en junio de 2020 tenía conocimiento de las políticas de apoyo al sector privado y el 70,8 % dijo que había solicitado o había sido beneficiario de estas políticas (DANE, 2020). Así mismo, las cámaras de comercio del país han sido bastante activas en brindar soluciones a sus empresas socias, además de brindar apoyo para generar alianzas entre clientes y proveedores. El 51% de las empresas han realizado alianzas entre clientes y proveedores para aumentar las ventas (CCB, 2020).

### **Inversión en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI)**

El aumento de la inversión en ACTI es un objetivo prioritario para Colombia. La sofisticación y diversificación del aparato productivo dependen en gran medida de la inversión pública y privada en investigación y desarrollo, adopción de tecnologías avanzadas e innovación, tal como se estableció en la Política Nacional de Desarrollo Productivo Conpes 3866 (DNP, 2016). Adicionalmente, este tipo de inversión cobra una relevancia particular para que el sector productivo pueda gestionar y solucionar los retos que plantea la pandemia y las medidas de distanciamiento social que de ella se derivan.

En consecuencia, el PND 2018-2022 (Departamento Nacional de Planeación, 2018) estableció como prioritario aumentar la inversión en ACTI, promover la tecnología e investigación para el desarrollo productivo y social, y fortalecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública. El pacto transversal por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación busca aumentar la inversión pública y privada en ACTI, con una meta de 1.5 % del PIB para 2022. Para contribuir con la meta, este pacto estableció promover la inversión en actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) otorgando 4,8 billones de pesos en incentivos tributarios para el cuatrienio.

Así mismo, mediante la ley del Plan, Ley 1955 de 2019, se reglamentaron los artículos 170 y 171 del PND 2018-2022, cuyo fin es otorgar incentivos tributarios a las empresas que vinculen doctores para el desarrollo de sus proyectos. Finalmente, para 2020 se expidió el decreto 1011<sup>68</sup> que otorga crédito fiscal a pymes que invierten en I+D+i. Este crédito fiscal se puede usar para la compensación de impuestos nacionales o la emisión de un Título de

---

<sup>68</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 256-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 168 de la Ley 1955 de 2019, y se adiciona el Capítulo 4 al Título 2 de la Parte 8 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Devolución de Impuestos para ser comercializados (Gobierno de Colombia, 2020). Adicionalmente, el Acto Legislativo 005 de 2011<sup>69</sup> estableció que el 10 % de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) debían ser destinados a ACTI (Congreso de Colombia, 2011). Esto es lo que hoy constituye, entre otros, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR y tiene como objetivo incrementar la capacidad científica, de innovación y competitividad de las regiones.

A pesar de estos esfuerzos, según el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (2020), la inversión en ACTI como porcentaje del PIB disminuyó entre 2018 y 2019 pasando de 0,79 % a 0,73 %. Adicionalmente, la asignación de los incentivos tributarios presenta una fuerte concentración en grandes empresas, con una asignación promedio del 93 % para el periodo 2016-2019 (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Esta disminución sugiere la necesidad de esfuerzos adicionales para aumentar la inversión en ACTI, particularmente en mipymes. Adicionalmente, el bajo nivel innovador del sector productivo y el impacto que tuvo la crisis producida por la pandemia en las empresas, específicamente en su liquidez, requieren que el Estado tome iniciativas para aumentar la financiación de ACTI y así apalancar innovación y adopción de tecnologías que dirijan al sector productivo a una ruta sostenible de desarrollo.

### **Desaceleración de la transición a una economía más diversificada y sostenible debido al cambio en prioridades por COVID-19**

Hay que superar las limitaciones que han enmarcado la “agenda ambiental” y empezar a reconocerla como una fuente de crecimiento económico, quizás más eficiente que los sectores tradicionales, es el primer paso para aprovechar todo su potencial. Sumados a la agenda internacional desarrollada en foros como la OCDE, el FMI o las Naciones Unidas, este subcomponente propone avanzar con las líneas de transición energética, bioeconomía y economía circular para acelerar una transición hacia una economía más resiliente y sostenible.

#### Transformación en transición energética

La transformación del sistema eléctrico colombiano, a partir de las Leyes 142 y 143 de 1994, sentó las bases para el desarrollo regulatorio y económico, lo que ha permitido la expansión del sistema y ha dado confiabilidad en términos de prestación del servicio. No obstante, los desarrollos tecnológicos y nuevos modelos de negocios presentan importantes oportunidades para generar un crecimiento sostenible e incluyente alineado con los Objetivos

---

<sup>69</sup> Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

de Desarrollo Sostenible (ODS), mejorar la eficiencia energética y calidad del aire, ampliar la prestación del servicio al tiempo que se incentive el desarrollo económico del país y la lucha contra el cambio climático.

En materia de cobertura del servicio de energía eléctrica, Colombia cuenta con un total de 14,93 millones de usuarios (UPME, 2019) con servicio (96,5 % de hogares colombianos), lo cual significa que 3,55 % de viviendas no cuentan con servicio en el país. A pesar de estar cerca de completar el 100 % de cobertura, brindar el servicio de energía eléctrica a poblaciones que por su distanciamiento del casco rural o por condiciones geográficas, se ha convertido en un reto que requiere del desarrollo de nuevos modelos de negocio y mayores inversiones.

De igual forma, el país ha avanzado en la implementación de herramientas para incentivar el uso de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y nuevas tecnologías en su parque de generación; esfuerzos que se han reflejado en la Ley 1715 de 2014 y han sido reiterados en el PND 2018-2022 (IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo). Sin embargo, se hace evidente la necesidad de generar líneas de acción específicas que permitan llevar estas tecnologías, de manera coordinada por todas las entidades del Estado, a regiones que aún no cuentan con el servicio.

Por otra parte, el país ha venido trabajando en disminuir los efectos contaminantes derivados del uso de combustibles fósiles relacionados principalmente con la alta intensidad energética del sector transporte; el cual cuenta con el consumo final de energía más alto del país, con el 40 %<sup>70</sup> del consumo de energía a nivel nacional o de la totalidad de sectores. Aproximadamente, el 97 % de esta energía proviene de combustibles fósiles derivados del petróleo (mezcla gasolina y mezcla diésel), lo que significa que el sector transporte genera una gran cantidad de emisiones contaminantes asociadas a los procesos de combustión. En este sentido, es imperativo promover nuevas tecnologías y energéticos en línea con el manejo y conservación de ecosistemas bajos en carbono y resilientes con el clima, como la implementación de incentivos hacia el transporte sostenible, lo cual daría pie a la disminución de las emisiones de GE.

Ahora bien, en otros sectores como el residencial y el industrial, que representan el 16,7 % y 29,4 % del consumo de energía respectivamente, es relevante promover programas específicos para el recambio de electrodomésticos y equipos industriales que permitan una reducción del consumo energético y de esta forma generar competitividad en la industria. En relación con este tema, la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) ha desarrollado políticas como las contenidas en el Plan de Acción Indicativo de Eficiencia Energética - PAI-

---

<sup>70</sup> UPME, Plan Energético Nacional 2020-2050, página 33. Documento en Consulta. Dic 2019

PROURE 2017 – 2022 que establecen los potenciales de ahorro por sectores, al igual que medidas específicas, las cuales requieren ser fortalecidas y desarrolladas de manera coordinada.

### **Bioeconomía y otros nuevos negocios verdes**

La Bioeconomía es una oportunidad sin precedentes en la que el conocimiento y el capital natural de nuestro país se configuran como una fuerza de crecimiento económico, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Reconociendo esta oportunidad, en 2018 se lanzó la Política de Crecimiento Verde, documento CONPES 3934, la cual introduce como una de sus estrategias la Bioeconomía, y la define como: *“un modelo que gestiona eficiente y sosteniblemente la biodiversidad y la biomasa para generar nuevos productos, procesos y servicios de valor agregado, basados en el conocimiento y la innovación”*. Es importante destacar que esta aproximación se encuentra alineada con lineamientos de la OCDE y con compromisos de política internacionales, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas del PND.

Al respecto, el actual PND da continuidad a la consecución de las metas trazadas en la política de Crecimiento verde respecto a Bioeconomía y Negocios verdes. Para 2022 se espera contar con 42 nuevos Bioproductos registrados por el Programa Colombia Bio, 5 nuevas expediciones científicas nacionales realizadas con apoyo de Minciencias y aliados, y 1.436 nuevos Negocios Verdes verificados.

Hoy, la bioeconomía transita en la consolidación en la agenda nacional y en los instrumentos de política como una opción viable para: i) afrontar los grandes retos de sofisticación del tejido empresarial colombiano; ii) recuperar y crear empleos con distintos niveles de calificación en todo el territorio nacional, iii) diversificar la oferta de la economía permitiendo el crecimiento y la generación de empresas inmersas en cadenas de valor internacional, iv) especializar y densificar los sistemas de apoyo, formación y generación de conocimiento a lo largo y ancho del territorio nacional, y v) movilizar recursos de inversión de fuentes internacionales públicas y privadas (FAO, 2018).

El aporte potencial de la bioeconomía al crecimiento económico es inequívoco. Son varios los estudios que dan cuenta de la importancia y potencial de este sector. Por ejemplo, la Misión de Sabios, liderada por Minciencias en 2019, estima que la contribución al PIB de estas actividades podría llegar a ser hasta del 10 % para 2030 (Misión de Sabios, 2019). Así mismo, estudios realizados por el DNP como insumo para la Estrategia Nacional de Bioeconomía, calculan un potencial de movilización de recursos del sector privado mínimo de 5,4 billones de pesos y el sector público de 2,2 billones de pesos, también para 2030 (Biointropic & GGGI, 2020). Sin embargo, para lograr llegar a esas cifras es necesario avanzar en la superación de barreras de tipo regulatorio, de mercado, logístico e

infraestructura, de talento humano y de financiación, con el fin de posicionar a Colombia en los mercados internacionales mediante la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico.

Por otro lado, en 2017 bajo el liderazgo del DNP se lanzó La Misión de Crecimiento Verde, la cual tiene la Bioeconomía como uno de sus principales componentes. Entre sus hallazgos la Misión identificó tres principales aplicaciones del sector: Bioinsumos, Fito mejoramiento y las Nuevas variedades, considerando su potencial según las capacidades del país, el potencial de mercado y las barreras de entrada. Lo anterior es de vital importancia, considerando que el exceso de plaguicidas y fertilizantes causa un grave desequilibrio en el estado de los nutrientes en los suelos y en la inocuidad de los alimentos. Esto ha llevado a una búsqueda de alternativas tecnológicas dentro de las cuales se encuentran los bioinsumos de uso agrícola, tales como: bioplaguicidas, biofertilizantes, acondicionadores biológicos de suelos, extractos vegetales, productos bioquímicos, bioinoculantes y bioabonos. Así las cosas, la necesidad de una producción agrícola más sostenible e inocua, sumado a una visión innovadora en el uso de los recursos biológicos y a la ola del consumo consciente de alimentos, generan no solo una creciente demanda de insumos de base biológica, sino una oportunidad económica de mercado.

En cuanto a biodiversidad, el informe de Mongabay (The Top 10 Most Biodiverse Countries, SIB 2016) señala que Colombia con 51330 especies registradas es el segundo país de la megadiversidad del mundo y ocupa el primer lugar al analizar su concentración por unidad de área. El 71% del territorio continental está conformado por ecosistemas naturales, que evidencian procesos de degradación y pérdida poniendo en riesgo especies que ya están en condición de amenaza o riesgo de extinción, así como la provisión de servicios ecosistémicos fundamentales para el desarrollo. El Plan Nacional de Restauración señala que aproximadamente 23.339.878 hectáreas son susceptibles a ser restauradas, rehabilitadas o recuperadas bajo diferentes enfoques (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015)<sup>48</sup>. En concordancia, la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” establece **medidas y acciones que contribuyen al pacto por la sostenibilidad, “Producir conservando y conservar produciendo”, para lograr un equilibrio entre la conservación y la producción, de forma tal que la riqueza natural del país sea apropiada como un activo estratégico de la Nación. Las acciones identificadas para proteger el capital natural del país corresponden a gestión del conocimiento, uso sostenible, restauración (rehabilitación, recuperación y restauración ecológica) y preservación de los ecosistemas.**

Teniendo en cuenta lo anterior y los efectos del COVID19 en términos económicos y sociales, la restauración activa, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, se propone



como un instrumento que permitirá a las poblaciones obtener beneficios económicos, sociales, ambientales e inclusive culturales. Esta actividad enfocada a dinamizar procesos de recuperación de ecosistemas degradados también es una alternativa efectiva para impulsar actividades económicas no tradicionales, permitiendo generar ingresos para población en condición de vulnerabilidad reduciendo condiciones de pobreza. La meta de 301.900 ha planteada por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo, generará al menos 47 mil jornales directos,

### **Intensidad en el uso de materiales y economía circular**

En 2018, Colombia fue el primer país en Latinoamérica y el Caribe en formular una Estrategia Nacional de Economía Circular con el objetivo de maximizar el valor agregado de los sistemas de producción y consumo, a partir de la circularidad de materiales, agua y energía, liderada por MinAmbiente, MinComercio y el DNP, con la firma de un Pacto Nacional que suscribieron 50 entidades públicas y privadas (Gobierno de Colombia, 2019).

Como marco de gobernanza para su implementación, la economía circular fue priorizada en el plan de acción del Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) para coordinar las acciones de 20 entidades públicas y privadas. De manera complementaria, se han instalado 20 mesas regionales, de 24 departamentos priorizados, en las cuales se avanza en la formulación de más de 50 proyectos para las agendas departamentales.

A pesar de los esfuerzos que se han hecho para avanzar en la transición a la economía circular con el CONPES de Crecimiento Verde, el PND 2018-2022 y la Estrategia Nacional, todavía hay mucho por recorrer para que el sector privado, clústeres y ciudades aprovechen los beneficios que este esquema genera en los modelos de operación y relevancia dentro del mercado y el crecimiento económico.

La dependencia de la extracción o importación de materiales sigue siendo muy alta, y no muestra tendencias claras de disminución. El consumo de materiales para los procesos productivos en Colombia aumentó un 27,6% entre 2010 y 2017. Este aumento es 3 veces superior a los países de la OCDE y comparativamente, Colombia genera solo un 45% de valor agregado por tonelada de materiales, respecto a dicha organización (Consejo Privado de Competitividad, 2019). (Consejo Privado de Competitividad, 2019). Esta transición es una oportunidad para expandir economías más sostenibles e intensivas en la generación de empleos verdes. Las tendencias internacionales en productos, servicios y tecnologías con bajas emisiones y huellas ambientales constituyen una oportunidad en la expansión y consolidación de mercados; sin embargo, estos cambios vienen realizándose lentamente, persisten barreras en el marco normativo y es necesario acelerar el proceso para competir a nivel nacional e internacional.

Cómo es de esperarse, en los primeros años de la transición a la Economía Circular, los esfuerzos se concentran en la reintroducción de materiales al ciclo productivo, mediante el aprovechamiento material y energético de residuos, la inclusión de recicladores, la responsabilidad extendida del productor, entre otros. Sin embargo, la eficiencia en el uso de recursos también requiere atención multi-actor para reducir la intensidad en el uso de materiales, impulsar el ecodiseño, extender el ciclo de vida de los productos, fomentar esquemas colaborativos y motivar el consumo sostenible. Aunque esta estrategia puede presentar lineamientos aplicables a todas las actividades productivas, es pertinente la priorización en aquellos sectores intensivos en el uso de recursos como el agroalimentario, construcción y manufactura, principalmente de envases y empaques. Además, focalizar el trabajo con las medianas y grandes empresas, clústeres y áreas metropolitanas debido a la capacidad de inversión e implementación que estas tienen respecto a otros actores de menor tamaño.

### **2.3.3. Gobierno**

El componente de gobierno desarrolla temas transversales que son clave para el funcionamiento del Estado en todas sus dimensiones y su capacidad de adaptación frente a coyunturas de crisis o emergencias. En este apartado se plantea un abordaje desde cinco subcomponentes, que realizan un recorrido tanto por los esfuerzos normativos y de política pública más relevantes como por los principales retos en materia de relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía. Posteriormente, se precisan aspectos que complementan y propician una estructura institucional que facilite dicho relacionamiento, como la aplicación de los principios de articulación institucional y fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales. Finalmente, se desarrollan los subcomponentes de seguridad y acceso a justicia, como condiciones fundamentales para garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

#### **Relacionamiento Estado-Ciudadanía**

A partir de la Constitución Política de 1991, el país inició una senda de consolidación de importantes avances en relación con el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. En efecto, vale la pena resaltar que los artículos 1°, 2°, 3° y 103° de la Constitución Política de 1991 determinan que la participación ciudadana es un principio, un derecho fundamental, y un fin esencial del Estado Social de Derecho, lo cual le otorga un valor supremo que guía la fundación y mantenimiento del Estado colombiano. En este sentido, se entiende la participación ciudadana como el derecho fundamental de la ciudadanía de relacionarse autónomamente entre sí y con las instituciones públicas con el fin de intervenir en los asuntos públicos. En este sentido, la participación debe contribuir a la promoción de

un efectivo relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía, entendiéndolo como el pilar fundamental de la construcción de legitimidad de la gestión pública y de la confianza entre los actores.

En 1998, la Ley 489<sup>71</sup> estableció que, de acuerdo con los principios de democratización, las entidades deberían crear mecanismos que permitieran la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en la gestión pública. Por su parte, la Ley 850 de 2003<sup>72</sup> retomó la función de control y fiscalización social para avanzar en la reglamentación de las veedurías ciudadanas, a través de las cuales la ciudadanía podría ejercer su derecho a la participación en la fiscalización de la gestión pública en los distintos niveles de la administración. De manera complementaria, en el país se ha avanzado en la reglamentación de la rendición de cuentas de la rama ejecutiva, particularmente, a través de la expedición del documento CONPES 3654 *Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*<sup>73</sup> y a través de la Ley 1474 de 2011<sup>74</sup>. Dichas normas fortalecieron los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Posteriormente, la Ley 1712 de 2014<sup>75</sup> marcó un hito al determinar que el acceso a la información pública se constituye en un derecho fundamental. En relación con la transparencia en la emisión de normas, el documento CONPES 3816 *Mejora Normativa Análisis de Impacto*<sup>76</sup> reconoció la relevancia de las buenas prácticas regulatorias, y sentó las bases para la institucionalización de la Política de Mejora Normativa, para fortalecer la confianza, efectividad y transparencia de la normatividad. Por su parte, el Estatuto de la Participación Democrática<sup>77</sup> definió que, en los planes de gestión de las instituciones públicas se debe incluir la promoción de la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.

---

<sup>71</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>72</sup> Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

<sup>73</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3654.pdf>.

<sup>74</sup> Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

<sup>75</sup> Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Conocida como la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública.

<sup>76</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>.

<sup>77</sup> Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

En el 2017, el Decreto 270<sup>78</sup> reglamentó la elaboración de proyectos de regulación en materia de la participación de ciudadanos y grupos de interesados. A su vez, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) ha definido orientaciones específicas sobre la participación de la ciudadanía en la gestión pública (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Es fundamental anotar que, en línea con lo anterior, el PND 2018-2022 define, en su Pacto por la Legalidad, la formulación de una Política Pública de Inclusión y Participación Democrática y de una Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad. Así mismo, en su Pacto por el Emprendimiento, el PND desarrolla estrategias para simplificar y reducir trámites, garantizar una regulación más clara y ejecutar el Sistema Único de Consulta Pública, el cual permita que cualquier ciudadano, organización de la sociedad civil y actor del sector privado participe y comente los proyectos de norma.

Esta importante cantidad de normas y documentos de política pública han permitido consolidar en el país avances trascendentales en relación con la apertura de la gestión pública hacia la ciudadanía. No obstante, persisten retos considerables en relación con el cabal cumplimiento de estas disposiciones, con su efectiva aplicación en todo el territorio nacional y con la percepción de la ciudadanía de una verdadera voluntad institucional de acercarse a ella. Ahora bien, en la coyuntura actual, estos retos adquieren una mayor magnitud en la medida en que las brechas en materia de acceso a la información pública se han profundizado con la virtualidad.

Es por esto que la Ley 2052 de 2020<sup>79</sup>, relacionada con la racionalización de trámites, tiene por objetivo garantizar el acceso a los derechos, combatir la corrupción y fomentar la competitividad. En efecto, debido a la emergencia sanitaria, se tomaron diferentes medidas respecto de la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas que se enmarcaron en el Decreto 491 de 2020<sup>80</sup>, buscando promover la mayor digitalización de los trámites. Así mismo, se ampliaron los plazos de respuesta establecidos por ley para la atención de peticiones a 30 días, la entrega de información a 20 días y las consultas especializadas a 35 días contados a partir de la recepción de la

---

<sup>78</sup> Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto número 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación.

<sup>79</sup> Por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.

<sup>80</sup> Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

petición (Ministerio de Justicia, 2020). No obstante, las dificultades habituales para los ejercicios de control social y obtención de información relacionada con la gestión de las entidades públicas se han profundizado, no sólo a causa de las disparidades en la conectividad y acceso a medios virtuales en diferentes territorios del país, sino también como consecuencia de los marcados contrastes en materia de conocimiento y manejo de herramientas virtuales entre poblaciones.

Adicionalmente, las medidas de emergencia en materia de gestión pública que fueron emprendidas evidenciaron la necesidad de adaptar el relacionamiento a un contexto de toma de decisiones expeditas, que pueden ser percibidas como arbitrarias. En estas medidas la forma de incidencia de la sociedad civil para la toma de decisiones no está clara y el control social se ve afectado, pues los espacios, mecanismos y canales de participación no están diseñados para un contexto de confinamiento.

En este sentido, la implementación de los avances normativos y de política en materia de relacionamiento Estado – ciudadanía reviste de una cantidad importante de retos en la coyuntura actual, a los que las instituciones públicas deben responder de manera estratégica, buscando garantizar la legitimidad y el apoyo a las decisiones públicas que se tomen. Lo anterior debe considerar la necesidad de niveles importantes de agilidad y flexibilidad que garanticen la adaptación a una nueva realidad y que permitan la reactivación social y económica, pero que no pueden ir en desmedro de la transparencia y la apertura a ejercicios de control social. De igual manera, es fundamental garantizar que las personas puedan involucrarse en la búsqueda de soluciones a una situación sin precedentes en la historia reciente del país.

Así, en un contexto de crisis, los procesos institucionales deben ser más ágiles, en aras de atender la emergencia y mitigar sus efectos nocivos. Lo anterior no implica que estos deban verse desprovistos de todo elemento de transparencia y participación ciudadana que fortalezca la toma de decisiones. Según expresa la OCDE, en el marco de la coyuntura motivada por la emergencia del COVID-19, es vital proporcionar información suficiente a los afectados, de suerte que puedan comprender el propósito y alcance de las medidas que, por la naturaleza de la emergencia, suelen ser restrictivas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2020).

### **Articulación institucional**

En línea con los esfuerzos por generar un contexto institucional adecuado que fortalezca la capacidad de respuesta del Gobierno ante la crisis, se requieren acciones de coordinación entre las autoridades administrativas de los diferentes niveles de gobierno para cumplir con los fines del Estado en el contexto de el COVID-19. Dicho mandato se evidencia

en el artículo 209 de la Constitución Política y se define como principio a través del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>81</sup>.

Dentro de la arquitectura institucional del Estado colombiano, el modelo de desarrollo regional ha enfatizado en la importancia de lograr la articulación entre los diferentes niveles de gobierno bajo los principios de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. Este énfasis se ha materializado en la creación de mecanismos orientados a la gestión de recursos, consolidación de infraestructura de datos para la toma de decisiones<sup>82</sup>, promoción de inversiones de alcance regional y en el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales. Dentro de estos mecanismos, se destacan los Pactos Territoriales, el Sistema General de Regalías y los Esquemas Asociativos Territoriales.

Ahora bien, con el Pacto por la Descentralización del actual PND se busca conectar territorios, gobiernos y poblaciones, y su objetivo es garantizar la coordinación y articulación primordialmente en la planeación e inversiones, con el fin de contribuir a la generación de economías de escala orientadas al desarrollo regional. Como parte de la implementación de este pacto, el Gobierno Nacional promueve el diseño e implementación de proyectos de impacto regional, así como la concurrencia de fuentes y actores para el desarrollo territorial.

Con base en este marco normativo y de política, se implementaron instrumentos para garantizar una atención inicial a la situación de emergencia. Dentro de estas medidas se encuentran algunas que permitieron la reducción de tiempos y trámites para la aprobación y ejecución de proyectos de inversión, reorientación de recursos para la atención de la emergencia y plazos adicionales para la discusión y aprobación de los planes de desarrollo territoriales (Decretos 513<sup>83</sup>, 678 y 683<sup>84</sup> de 2020). Sin embargo, se plantean desafíos adicionales en relación con su capacidad de respuesta y la posibilidad de impulsar nuevos mecanismos que promuevan la recuperación y estabilización del país en el mediano y largo

---

<sup>81</sup> Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En desarrollo de este principio, el Gobierno nacional ha implementado un gran número de estrategias como la Estrategia de Corresponsabilidad del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV); el Sistema Nacional de Bienestar Familiar; los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); y el Comité de Gestión y Desempeño del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), las cuales buscan garantizar la gestión articulada y coordinada de las políticas, planes, programas y proyectos en los diferentes niveles de gobierno.

<sup>82</sup> Por ejemplo: Portal Territorial de Colombia, TerriData, Manual de Oferta Institucional e índices como el Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado por Capacidades, índice de Ciudades Modernas, entre otros.

<sup>83</sup> Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>84</sup> Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

plazo. Entre estos desafíos se identifica la necesidad de consolidar una oferta institucional del Gobierno nacional integrada y oportuna para las entidades territoriales; el desarrollo de proyectos de impacto regional entre los diferentes niveles de gobierno y, el trabajo entre sectores y organismos de control para el adecuado seguimiento en la ejecución de los recursos públicos para la reactivación.

### Fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales

Paralelo a la promoción de la articulación institucional, se ha hecho necesario profundizar en el fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales<sup>85</sup>, debido a que es una función asumida por el Gobierno nacional con el propósito de cualificar a los funcionarios locales y mejorar los niveles de organización y gestión de los municipios y departamentos. En esta materia, en el país se ha implementado un número importante de iniciativas, entre las que se cuenta el Programa de Desarrollo Institucional PDI (1990 – 1996); el Programa Mejor Gestión de los Departamentos (1996 – 2003); el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SNCM) (2000 – 2004); el Programa de Gobernabilidad para Colombia (2012 – 2015); el Programa Sinergia Territorial; y el Proyecto de Fortalecimiento Institucional Territorial (PFET) (2012 - actualmente). El común denominador de estas iniciativas es el fortalecimiento a las entidades territoriales en cuanto a sus capacidades para la planeación e inversión territorial.

No obstante, persisten retos como los que se señalan en el documento CONPES 3765 Proyecto de Fortalecimiento Institucional Territorial 86, publicado en 2013, en el cual se indica que aún no hay instrumentos efectivos de acompañamiento y seguimiento a la gestión para promover el desarrollo de capacidades de las entidades territoriales. Además, este proyecto insiste en la diversidad en materia de capacidades técnicas e institucionales que limitan la provisión eficiente de bienes y servicios a la ciudadanía.

En cuanto al fortalecimiento institucional, el Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones del PND 2018 - 2022 propone que se modernicen las entidades territoriales, con el fin de que la ejecución de los recursos sea eficiente y que promuevan el bienestar de la ciudadanía. Como parte de la implementación de este pacto,

---

<sup>85</sup> Se entiende por capacidades de las entidades territoriales el proceso mediante el cual se fortalecen “los habilidades y posibilidades de individuos, instituciones y colectividades para fijarse y lograr objetivos, ejecutar funciones y resolver problemas en forma permanente [es decir] las facultades que los agentes ejercen libremente a fin de conseguir una mejor calidad de vida” (PNUD, 2009). Lo que para la reactivación económica se constituye un elemento dinamizador, en la medida que: al contar con entidades territoriales con capacidad para asumir las funciones, competencias y procesos de la gestión pública, que se están viendo afectados con la crisis, mayor será la capacidad de respuesta del Estado en su conjunto ante la misma.

<sup>86</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3765.pdf>.

el DNP adelanta la Estrategia Gobierno al Plan, cuya finalidad es acompañar a través de procesos de asistencia técnica a 360 entidades territoriales en el ciclo de la gestión. En el proceso de reactivación económica, es preciso ampliar los avances obtenidos en este, y en otros programas, para fortalecer las capacidades de los municipios y departamentos en la gestión de los retos de la reactivación económica.

Es por esta razón que, frente al mejoramiento de las capacidades de las entidades territoriales, se identifican desafíos importantes en materia de cumplimiento de los planes de desarrollo territorial, integrados a las metas que para la reactivación establezca el Gobierno nacional. En este escenario, es fundamental el acompañamiento a las entidades territoriales en dos áreas claves de la inversión pública, las etapas del ciclo de proyectos y en el fortalecimiento de las finanzas territoriales; al tiempo que se incorpora un enfoque de desarrollo sostenible en los proyectos que se lleven a cabo para dar respuesta a la crisis, en particular, frente a procesos para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático. Todos estos temas son ejes centrales de la acción de fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales para afrontar, desde la perspectiva del gobierno a nivel local y regional, los efectos producidos por el COVID-19.

Hay que señalar que la respuesta del Gobierno ante la crisis se puede ver limitada en la medida que persistan debilidades en las capacidades de gestión de las entidades territoriales para la provisión efectiva de bienes y servicios a la ciudadanía, cuya demanda se acrecentó como consecuencia de los efectos de la pandemia. Para revertir esta situación y mejorar las capacidades de los municipios y departamentos, entre los principales desafíos se cuenta el acompañamiento y seguimiento al cumplimiento de los planes de desarrollo territorial; la implementación de un plan de asistencia técnica integral para las entidades territoriales en todo el ciclo del proyecto que permita el desarrollo de inversiones estratégicas para la reactivación; la promoción de acciones para el fortalecimiento de las finanzas territoriales; la apropiación de procesos para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático; y la implementación de estrategias innovadoras que desde el nivel local ofrezcan soluciones efectivas a las demandas sociales, económicas y ambientales.

### **Convivencia y seguridad ciudadana**

Contrarrestar los factores generadores de violencia y los que no permiten una sana convivencia ciudadana se hace indispensable para afianzar la confianza entre el Estado y los ciudadanos. En este sentido, la legitimidad de las instituciones y la garantía de los derechos de la ciudadanía se convierten en condiciones habilitantes para garantizar la presencia del Estado en todo el país y para la generación de crecimiento económico.



Por tal razón, en materia de convivencia y seguridad ciudadana, el Gobierno nacional ha creado un marco normativo y de política pública para atender dichos asuntos. Entre estos, se encuentran el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana<sup>87</sup>; el Pacto por la Legalidad en el PND 2018-2022; la Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la legalidad, el emprendimiento y la equidad; y, la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSCS). Sus objetivos y líneas específicas buscan atender los principales retos en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Sin embargo, la pandemia generada por el COVID-19 y las medidas sanitarias establecidas para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo han tenido un impacto en esta materia (Alvarado, N., Norza, E., Pérez-Vincent, S., Tobón, S. & Vanegas-Arias, M., 2020), por lo cual se hacen necesarias medidas que generen las condiciones de seguridad requeridas para el desarrollo del país en el nuevo contexto.

Particularmente, en el PND 2018- 2022 se sustenta que para la consolidación del Estado de derecho se debe garantizar la protección a la vida, honra y bienes de todos los colombianos. Entre sus objetivos, en el Pacto I, Pacto por la Legalidad, se propuso fortalecer la convivencia ciudadana y la seguridad como un servicio público indispensable para la legalidad. Además, se propuso mejorar la convivencia ciudadana a través de la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y fortalecer las autoridades de policía, aumentando sus capacidades tecnológicas, de infraestructura, dotación y la interoperabilidad de los sistemas de información.

Igualmente, se expidieron dos documentos específicos que abordan las estrategias en materia de seguridad y convivencia ciudadana a implementar en los próximos años. Primero, la PDS, que busca generar condiciones de seguridad necesarias para promover el emprendimiento y el desarrollo económico en una sociedad con equidad y con protección de los derechos humanos. Estas estrategias enfatizan en la necesidad de garantizar el derecho a la propiedad privada, las libertades económicas, la seguridad para la inversión y los emprendimientos económicos, así como la libre movilidad en el territorio nacional, condiciones necesarias para el proceso de reactivación económica y social.

De conformidad con lo ordenado por el PND 2018- 2022, se formuló la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Este documento cuenta con 20 líneas de acción, entre las que se destacan la *Efectividad del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana* y la *Cultura de legalidad y valores democráticos* como mecanismos

---

<sup>87</sup> En referencia al marco normativo que regula aspectos en seguridad y convivencia ciudadana, existe la Ley 1801 de 2016, "por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" que tiene un carácter preventivo y que busca establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas.

fundamentales para construir legalidad y valores de convivencia democrática. Por tanto, esta política también contempla elementos que soportan el proceso de reactivación, y que tienen como fundamento el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, tales como: la transformación de entornos; nuevo modelo de vigilancia y control para distritos, municipios y veredas seguras; la inteligencia e investigación criminal para la anticipación y disrupción del delito; la prevención de delitos cibernéticos y la persecución del ciberdelincuente (ciudadanos ciberseguros), la concentración en los delitos de mayor impacto, y la seguridad ciudadana en el campo.

Sin embargo, aunque existen todos los instrumentos normativos y de política mencionados, la pandemia generada por el COVID -19 generó nuevos retos y oportunidades en materia de convivencia y seguridad ciudadana y profundizó ciertos problemas estructurales que requieren ser atendidos. Por lo cual, las nuevas demandas sociales que surgirán en el periodo de reactivación requieren de acciones preventivas que atiendan los fenómenos prioritarios asociados a la convivencia y seguridad de los ciudadanos.

Especialmente, se hace necesario un proceso de corresponsabilidad entre las diferentes instituciones públicas, autoridades de policía, del sector privado, la academia y de la ciudadanía en general, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de normas, la tranquilidad de los ciudadanos, la protección de la salud pública y del medio ambiente, y el goce efectivo de los derechos. Para esto, es indispensable el uso de mejores sistemas integrados de información y el fortalecimiento de los servicios de inteligencia e investigación criminal, que permitan anticipar efectivamente hechos en tiempo real, atendiendo los comportamientos contrarios a la convivencia y los delitos durante el proceso de reactivación.

Mejores sistemas de información permitirán tener un proceso de toma de decisiones articulado entre las diferentes autoridades; así como focalizar las acciones en las personas, lugares, comportamientos u objetos que vulneran la tranquilidad y la convivencia pacífica de la ciudadanía; para, finalmente, implementar políticas basadas en la evidencia disponible, a través de mecanismos rigurosos de seguimiento y evaluación.

## **Justicia**

El acceso efectivo y equitativo a la justicia es fundamental para la garantía y restablecimiento de derechos, la resolución de conflictos, superar las desigualdades y contribuir al bienestar general de las sociedades (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Open Society Justice Initiative, 2018). Este acceso se concibe como una dimensión importante del crecimiento inclusivo, un pilar fundamental de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas, 2019) y un eje estratégico para el diseño de políticas públicas. En este sentido, tal y como

se indica en el PND 2018-2022, la justicia es un bien y servicio público indispensable que permite materializar los derechos de las personas.

En términos generales, se cuenta con un marco estratégico de política de justicia que se concreta en cinco instrumentos principales: el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027<sup>88</sup>; el documento CONPES 3975 *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*<sup>89</sup>, publicado en 2019; el PND 2018-2022; el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2019-2022 *Justicia moderna con transparencia y equidad*, y las recomendaciones y compromisos de post acceso a la OCDE en materia de justicia. En los últimos años se destacan dos procesos adicionales: el Memorando de entendimiento de expediente judicial electrónico entre el Gobierno nacional y la Rama Judicial<sup>90</sup> y el desarrollo del Programa de transformación digital de la justicia colombiana<sup>91</sup>. Estos instrumentos han establecido estrategias, objetivos y enunciado acciones que buscan la transformación digital de la justicia con el fin de mejorar las condiciones de acceso y de prestación del servicio. Sin embargo, estos están en proceso de desarrollo y su implementación es incipiente, lo que no permitió que en el contexto de pandemia se mantuvieran los servicios de administración de justicia, obligando al cierre de juzgados y suspensión de términos generando una mayor congestión judicial.

La emergencia sanitaria ha aumentado las barreras que los individuos enfrentan al momento de acceder a la justicia, y ha hecho evidente la limitada capacidad del sistema judicial, lo que implicó que no se computaran los términos al interior de los procesos judiciales, alargando los tiempos de estos. Por tanto, el no abordar estos desafíos<sup>92</sup> que presenta el sistema de justicia en este contexto traerá consigo efectos sobre la confianza y la satisfacción de los individuos, aspectos fundamentales en el proceso de reactivación económica e institucional. Dado lo anterior, acelerar los procesos de digitalización constituye un paso fundamental para afrontar los cuellos de botella que presenta la administración de justicia, adaptando de manera rápida las necesidades tecnológicas que requiere el sistema,

---

<sup>88</sup> Decreto 979 de 2017.

<sup>89</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>.

<sup>90</sup> En el que se viene trabajando en una prueba concepto y formular una prueba piloto en cinco (5) trámites judiciales priorizados por la Rama Judicial.

<sup>91</sup> Este programa contemplará la implementación del expediente judicial digital y el Plan de Transformación Tecnológica, y el expediente digital en las entidades públicas del orden nacional con funciones jurisdiccionales, integrando todas las iniciativas que se desprenden de las diversas necesidades de la administración de justicia.

<sup>92</sup> Es menester aclarar que se exceptúan los trámites de acciones de tutela, los términos en los despachos judiciales que cumplen la función de control de garantías, y los términos de los despachos penales de función de conocimiento que tengan audiencias con personas privadas de libertad programadas. Estas últimas se debían realizar de forma virtual.

con el fin de agilizar los procesos y flexibilizar la atención de los usuarios del servicio de justicia. No obstante, hay que destacar que la digitalización de la justicia y su transformación digital han sido líneas de política pública desde las cuales el Estado colombiano ha trabajado tiempo atrás y cuenta con importantes avances. Entre estos, la implementación del sistema Samai (palabra de origen Inga que significa conexión o vínculo universal) del Consejo de Estado, la herramienta Prometea de inteligencia artificial de la Corte Constitucional, el software Justicia XXI del Consejo Superior de la Judicatura y la implementación de salas de audiencia virtual en los ERON<sup>93</sup>.

Por otro lado, el Estado colombiano ha implementado algunas estrategias para resolver necesidades tecnológicas que aquejan al sistema judicial en el marco de la emergencia social y económica con ocasión del COVID-19, por medio de la definición de una serie de requisitos para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, y, de esta manera agilizar los procesos y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia. No obstante, dichas medidas deben ser reforzadas debido a la importancia estructural de implementar herramientas digitales que faciliten el acceso a la justicia y garanticen el ejercicio eficiente de los derechos y la solución de disputas y conflictos, reconociendo las necesidades y restricciones derivadas de las condiciones de salud pública actuales. Por lo cual, la transformación digital en la administración de justicia y la gestión judicial es fundamental en el contexto de la reactivación, como una estrategia para atender las brechas sociales y económicas agudizadas por la pandemia, donde se requerirá celeridad en la toma de decisiones judiciales, con el fin de salvaguardar y proteger derechos.

#### **2.3.4. Desarrollo digital**

La Ley 1341 de 2009<sup>94</sup>, modificada por la Ley 1978 de 2019<sup>95</sup>, determina el ordenamiento y marco general para la formulación de las políticas públicas del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y reconoce el carácter transversal de estas tecnologías como pilares para la consolidación de la sociedad de la información y del conocimiento en Colombia. A partir de los principios y conceptos definidos en estas Leyes, el país ha tenido importantes avances en materia de masificación de las TIC y transformación

---

<sup>93</sup> Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. Iniciativa del documento CONPES 3828 publicado en 2015.

<sup>94</sup> Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

<sup>95</sup> Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones.

digital; sin embargo, el acceso, uso y apropiación de las TIC se convirtieron en un reto mayor durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con ocasión de la pandemia originada por el COVID-19, ya que la crisis llegó cuando aún en el país persisten diferencias regionales, geográficas, socioeconómicas, etarias e institucionales en la penetración de los servicios TIC, esto sin desconocer los grandes proyectos de conectividad en zonas rurales y apartadas que viene adelantando el Ministerio de las TIC y los diferentes proyectos que adelantó durante la pandemia.

Así, es importante destacar que, en el Estado de Emergencia, la Directiva Presidencial 02 de 2020<sup>96</sup> enfatizó la necesidad de utilizar las herramientas digitales para el desarrollo de actividades laborales, sociales y de educación en el país para evitar la proliferación del virus, ya que una de las medidas más efectivas para enfrentar el COVID-19 a nivel mundial ha sido el aislamiento social. En este contexto, del listado de actos administrativos expedidos en el marco del Decreto 417 de 2020<sup>97</sup>, se pueden destacar para el sector cuatro grupos de medidas: (i) declaración de los servicios de telecomunicaciones como servicios públicos esenciales; (ii) disponibilidad de los servicios y despliegue de infraestructura; (iii) asequibilidad de los servicios por parte de los usuarios y (iv) flexibilización de disposiciones normativas y regulatorias para la prestación del servicio.

### Conectividad y despliegue de infraestructura TIC

Colombia avanzó en materia de conectividad mediante el Plan Vive Digital I y II, el Plan Nacional de Fibra Óptica y el Plan Nacional de Conectividad de Alta Velocidad, los cuales permitieron impulsar el acceso, uso y apropiación de las TIC en el país. No obstante, todavía existen retos asociados a las barreras al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, entre otros, para llevar servicios TIC a población pobre y vulnerable de zonas rurales y apartadas. Por esta razón, el Pacto VII por la Transformación Digital del PND 2018-2022 definió estrategias para acelerar la inclusión social digital y para empoderar a ciudadanos y hogares en el entorno digital. Además, los artículos 309 y 310 de la Ley 1955 de 2019<sup>98</sup> establecieron condiciones para, ampliar el acceso y servicio universal a los servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, e incentivos para que las

---

<sup>96</sup> Medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19, a partir del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC –.

<sup>97</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

<sup>98</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

entidades territoriales remuevan barreras al despliegue de infraestructura<sup>99</sup>. Por su parte, la Ley 1978 de 2019 habilitó las condiciones para incentivar la inversión privada en el sector, la generación de certeza jurídica y la facilitación del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. En línea con lo anterior, el Plan TIC 2018-2022 formuló estrategias para masificar el acceso a las TIC y para mejorar la velocidad y calidad de los servicios de telecomunicaciones.

En la ejecución de los instrumentos mencionados, el Gobierno nacional llevó a cabo en diciembre de 2019 la subasta del espectro radioeléctrico en las bandas 700, 1.900 y 2.500 MHz, bajo el principio de maximización del bienestar social<sup>100</sup> para mejorar la conectividad. Además, se publicó el Decreto 825 de 2020<sup>101</sup> sobre obligaciones de hacer y la agenda digital en materia de conectividad: Política Pública de Espectro 2020-2024, Plan Marco de Asignación de Permisos de uso del Espectro 2020-2022, Plan 5G Colombia y Plan de Transición a Nuevas Tecnologías 2020-2022. Así mismo, se aprobaron los documentos CONPES 3968<sup>102</sup> *Declaración de Importancia Estratégica del proyecto de desarrollo, masificación y acceso a Internet nacional, a través de la fase II de la iniciativa de incentivos a la demanda de acceso a Internet* y 4001<sup>103</sup> *Declaración de Importancia Estratégica del Proyecto Nacional Acceso Universal a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Zonas Rurales o Apartadas*, para promover la inclusión social digital de hogares vulnerables en zonas rurales y apartadas; y el documento CONPES 3988<sup>104</sup> *Política Nacional para Impulsar la Innovación en las Prácticas Educativas a través de las tecnologías digitales (Tecnologías para Aprender)*, para la transformación educativa mediante el aprovechamiento de las TIC.

---

<sup>99</sup> Respecto a los incentivos, las entidades territoriales deben cumplir con lo definido en Circular CRC 126 de 2019 sobre la expedición del concepto de acreditación y el Código de Buenas Prácticas para el Despliegue de Redes de Comunicaciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

<sup>100</sup> Parágrafo 3° del Artículo 8° de la Ley 1978 de 2019.

<sup>101</sup> Por el cual se subroga el título 15 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, para establecer los criterios para la formulación, presentación, autorización, ejecución, cuantificación de la inversión y verificación de las obligaciones de hacer como forma de pago por el uso del espectro radioeléctrico y la prestación de los servicios postales.

<sup>102</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3968.pdf>

<sup>103</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4001.pdf>

<sup>104</sup> Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

A pesar de estas iniciativas, todavía persisten retos para el cierre efectivo de la brecha digital<sup>105</sup>, por tanto, el sector TIC debe continuar impulsando medidas que aceleren la conectividad en el país durante y posterior a la pandemia, así como fortalecer estrategias que faciliten el trámite oportuno de solicitudes ante entidades públicas y privadas para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en los territorios.

## Servicios y soluciones digitales en el sector público

Colombia ha tenido una constante evolución técnica y conceptual en el aprovechamiento de las TIC en el sector público. Esta ruta empezó con el documento CONPES 3072<sup>106</sup> *Agenda de conectividad*, del año 2000, y tuvo un hito importante con el Decreto 1151 de 2008<sup>107</sup> que estableció la Estrategia de Gobierno en línea y favoreció la implementación de los primeros trámites en línea. El desarrollo e implementación de estos trámites ha progresado a través de diversos instrumentos de política como el documento CONPES 3650<sup>108</sup> *Importancia Estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea*, de 2010 y la actualización de los lineamientos de esta estrategia mediante el Decreto 2693 de 2012<sup>109</sup>, y el Decreto 1078 de 2015<sup>110</sup>. Para el año 2018, se adopta el concepto de Gobierno Digital<sup>111</sup> que incorpora los principios de innovación, competitividad, proactividad y seguridad de la información.

La necesidad de crear condiciones para aprovechar nuevos conceptos y fenómenos relacionados con el uso de la tecnología en el sector público ha exigido la definición de nuevas políticas como el documento CONPES 3920<sup>112</sup> *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)*; el documento CONPES 3975<sup>113</sup> *Política Nacional para la Transformación*

---

<sup>105</sup> La brecha digital hace referencia a la brecha entre personas, hogares, empresas y áreas geográficas en diferentes niveles socioeconómicos con respecto a sus oportunidades para acceder a las TIC, durante un amplio período de tiempo, para su uso en diferentes actividades (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2006)

<sup>106</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3072.pdf>

<sup>107</sup> Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones.

<sup>108</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3650.pdf>

<sup>109</sup> Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamentan parcialmente las Leyes 1341 de 2009, 1450 de 2011, y se dictan otras disposiciones.

<sup>110</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

<sup>111</sup> Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector TIC.

<sup>112</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>

<sup>113</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

*Digital e Inteligencia Artificial*, las cuales han permitido que Colombia pueda aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos relacionados con la Cuarta Revolución Industrial (4RI); y el documento CONPES 3995<sup>114</sup> *Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital*, para desarrollar la confianza digital y mejorar la seguridad digital.

Todas estas definiciones recientes de política se han desarrollado como parte de la ejecución del PND 2018-2022, pionero en otorgarle un rol protagónico a la transformación digital de la sociedad dentro del desarrollo económico y social del país, y de los artículos 147 sobre principios de la transformación digital pública y 148 relacionado con gobierno digital de la Ley 1955 de 2019. En este contexto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) publicó en 2020 el Marco de Transformación Digital, el cual contiene los lineamientos para que las entidades públicas del orden nacional elaboren sus planes de transformación digital. Además, INNpursa, con apoyo de DNP y de MinTIC, creó MiLAB, un laboratorio de innovación pública que caracteriza y conecta desafíos de entidades públicas con emprendedores del ecosistema de innovación.

De forma paralela al PND, en 2019, el Gobierno nacional expidió la Directiva Presidencial 02<sup>115</sup> con el propósito de avanzar en la transformación digital del Estado. A partir de esta Directiva, nació el Portal Único del Estado Colombiano, el cual busca ser el único punto de acceso digital del ciudadano con los trámites, servicios, información pública, ejercicios de participación y colaboración que ofrecen las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional. En línea con esto, se ha trabajado en definiciones normativas para trámites con el Estado, las cuales fueron establecidas mediante el Decreto Ley 2106 de 2019<sup>116</sup>, norma sobre simplificación de la interacción digital entre los ciudadanos y el Estado, el Decreto 620 de 2020<sup>117</sup>, sobre los lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales, y la Ley 2052 de 2020<sup>118</sup>, que define disposiciones sobre racionalización de trámites.

---

<sup>114</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3995.pdf>

<sup>115</sup> Simplificación de la interacción digital entre los ciudadanos y el Estado.

<sup>116</sup> Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

<sup>117</sup> Por el cual se subroga el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, para reglamentarse parcialmente los artículos 53, 54, 60, 61 y 64 de la Ley 1437 de 2011, los literales e, j y literal a del párrafo 2 del artículo 45 de la Ley 1753 de 2015, el numeral 3 del artículo 147 de la Ley 1955 de 2019, y el artículo 9 del Decreto 2106 de 2019, estableciendo los lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales.

<sup>118</sup> Por medio de la cual se establecen disposiciones, transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y administrativas en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.



Adicionalmente, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se expidió el Decreto 614 del 2020<sup>119</sup> para establecer canales oficiales de atención a ciudadanos y empresas en emergencias sanitarias, el cual creó la aplicación tecnológica “CoronApp Colombia”. Considerando la relevancia que mostró el uso estratégico de TIC para aumentar la eficiencia, transparencia y acceso a la información pública durante la pandemia, es necesario continuar promoviendo la innovación pública para crear, mejorar o desarrollar soluciones para la prestación de servicios y atención al ciudadano. Uno de los recursos con mayor potencial a nivel mundial para la innovación pública es el desarrollo y fortalecimiento de la industria *Govtech*<sup>120</sup>.

### Infraestructura de datos

Como se mencionó, el Decreto 1151 de 2008 fue el punto de partida para sentar las bases de la transformación digital del Estado, y la posterior aprobación de una *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)*, documento CONPES 3920 de 2018, permitieron la estructuración de un marco normativo para la protección de datos personales (Ley 1581 de 2012<sup>121</sup>), el acceso a la información pública (Ley 1712 de 2014<sup>122</sup>) y el intercambio de información entre entidades públicas. Como resultado de esto, Colombia fue el primer país que adoptó las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en materia de Gobierno Digital, sin ser parte de los países miembros, lo que lo llevó a ocupar el cuarto lugar en el ranking de datos abiertos gubernamentales de la OCDE (*OurData Index*, por sus siglas en inglés) en 2017, por su aprovechamiento de datos abiertos.

En la ejecución del documento CONPES 3920 *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)*, se evidenció la necesidad de definir conceptualmente la infraestructura de datos. Por esta razón, en 2018, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) la definió como un conjunto de recursos compartidos y dinámicos que habilitan la provisión permanente de datos clave para su aprovechamiento y generación de valor social y económico. La infraestructura de datos integra componentes como la gobernanza de datos, la gestión de datos maestros, la interoperabilidad, y la articulación con elementos estructurales como las

---

<sup>119</sup> Por el cual se adiciona el título 18 a la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para establecer los canales oficiales de reporte de información durante las emergencias sanitarias.

<sup>120</sup> Emprendimiento basado en el uso de las TIC que ofrece soluciones tecnológicas a las administraciones públicas, para mejorar la eficiencia, la participación y los servicios al ciudadano (Digital Future Society, 2020).

<sup>121</sup> Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

<sup>122</sup> Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

políticas de datos abiertos y analítica de datos y Big Data. En este contexto, se expidió el Decreto 1008 de 2018<sup>123</sup> que establece como uno de sus propósitos la toma de decisiones basadas en datos, a través del aumento, el uso y aprovechamiento de la información. Lo cual ha permitido elaborar directrices y lineamientos técnicos para fortalecer las capacidades de aprovechamiento de los datos en las entidades públicas.

Adicionalmente, este mismo año, el MinTIC definió a *X-road* como la plataforma de Interoperabilidad del Estado Colombiano y que hace parte de los Servicios Ciudadanos Digitales, siendo un importante avance a nivel de infraestructura tecnológica al estandarizar el intercambio de información entre entidades públicas, en conjunto con lineamientos técnicos, semánticos y políticos para su adopción. La plataforma digital *X-road* es un software de código abierto que permite a instituciones y organizaciones intercambiar información a través de Internet.

A propósito de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) expidió la Circular Externa 001 del 2020<sup>124</sup> para que los operadores de telefonía y las entidades privadas suministren al DNP y demás entidades públicas los datos personales necesarios para atender el Estado de Emergencia. Mediante esta Circular fue posible llevar a cabo, entre otros, el Programa de Ingreso Solidario. Por lo anterior, se evidenció la necesidad de disponer y usar datos confiables para identificar y atender oportunamente a ciudadanos y empresas, por lo que es indispensable darle sostenibilidad y mantenimiento a la infraestructura de datos del país, con el fin de aumentar la disponibilidad, acceso, uso y reutilización de datos de calidad. Lo anterior, permitirá soportar la interoperabilidad de trámites, servicios y consultas de información, alimentar registros nacionales, y reducir costos administrativos y operativos de la función pública, bajo un marco ético y normativo que proteja los datos personales y los derechos fundamentales.

#### 2.4. Justificación

Durante los años 2000 y 2019, el PIB de Colombia creció de manera continua a una tasa promedio anual de 3,81 %, con dos periodos de expansión por encima del promedio (2004-2007 y 2010-2014). Este crecimiento sostenido condujo a la mejora en algunos

---

<sup>123</sup> Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

<sup>124</sup> Suministro de información al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y demás entidades estatales que las requieran para atender, prevenir, tratar o controlar la propagación del COVID-19 (coronavirus) y mitigar sus efectos.

indicadores socioeconómicos como la tasa de incidencia de la pobreza y la tasa de desempleo. Aunque otros indicadores clave como la informalidad en el empleo y el coeficiente GINI no mejoraron de igual forma, la economía del país se percibía sólida y con tendencias a mejorar sus resultados en términos de inclusión social y de bienestar material (ver sección de Diagnóstico de este documento).

En este contexto, el COVID-19 inició su propagación por el mundo en enero de 2020 y en marzo la OMS declaró el estado de pandemia. Colombia detectó el primer caso de COVID-19 en su territorio el 6 de marzo y el Gobierno declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica el 17 de marzo. De inmediato, el impacto de las medidas de contención sobre la oferta y la demanda agregadas se hicieron sentir: la tasa de desempleo pasó de 12,2 % en febrero a 21,4% en mayo de 2020 y el crecimiento del PIB durante el segundo trimestre de 2020 fue de -15,7% en comparación con el mismo periodo de 2019 (DANE, 2020). Uniandes (2020) estimó que los efectos del COVID-19 sobre la desigualdad y la pobreza implicarán un retroceso de dos décadas.

A pesar de que se ha avanzado en la creación y la puesta en marcha de instrumentos de política pública en materia de salud, protección social, sector productivo y finanzas públicas –las cuales fueron expuestas en los Antecedentes de este documento CONPES–, el país ha entrado en una crisis económica y social sin precedentes en la historia reciente. Esta situación demanda el diseño y la implementación de intervenciones de política pública adicionales a las ya existentes, con el fin de mitigar, en el corto plazo, los impactos negativos que el coronavirus ha ocasionado sobre los hogares, el sector productivo y el marco institucional, y de mejorar, en el largo plazo, la ruta de desarrollo que el país estaba transitando cuando fue golpeado por la pandemia y la resiliencia del sistema para soportar choques futuros como los del COVID-19.

De cara a resolver esta problemática, la política pública expuesta en este documento CONPES incluye acciones en diferentes frentes para generar soluciones que sean sostenibles, integrales y complementarias entre sí. Dichos frentes son: hogares, con acciones encaminadas a reducir el incremento de la pobreza y la vulnerabilidad económica de los hogares y mitigar la desacumulación de capital humano que ha acentuado la pandemia; sector productivo, con acciones para reforzar su capacidad para transitar hacia una producción más sostenible y sofisticada; Gobierno, con acciones para reforzar las capacidades institucionales necesarias para soportar el óptimo desarrollo del proceso de reactivación; y, finalmente, el desarrollo digital, con acciones para acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.

En términos generales, la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente es necesaria, debido a que adelanta esfuerzos adicionales a los ya existentes para: 1) complementar la política pública vigente que está relacionada con la reactivación de corto plazo y el crecimiento económico de largo plazo; 2) acelerar la ejecución de las

apuestas por el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la gestión pública efectiva y el desarrollo digital que están establecidas en el PND 2018-2022; y 3) articular la política pública orientada a la reactivación que ha sido aprobada recientemente y que será aprobada en los próximos meses por el CONPES y otros organismos.

### 3. MARCO CONCEPTUAL

Para entender el impacto de la pandemia en la economía colombiana y cómo generar soluciones de política, es conveniente emplear alguna conceptualización acerca del funcionamiento de la economía en el agregado. El sistema económico es una red compleja de partes interdependientes compuesto por individuos, hogares, empresas y gobiernos, dentro y fuera de un país, que se relacionan a través de mercados. Cada parte es –directa o indirectamente– empleado, cliente, vendedor, prestamista, deudor, etc., de otra (Gourinchas, 2020). Si estas relaciones económicas fallan a gran escala, se puede generar una reacción en cadena que potencialmente produzca una crisis económica (Baldwin y Weder di Mauro, 2020b).

El flujo circular del ingreso es un modelo del sistema económico que explica cómo el dinero circula entre los actores económicos y, con ello, permite el funcionamiento del aparato productivo. Específicamente, el modelo plantea que: (i) Los hogares reciben salarios por su trabajo y ganancias por su capital, gastan sus ingresos en impuestos que pagan al Gobierno, compras de bienes y servicios locales e importados, y ahorros que depositan en el sector financiero; (ii) Las empresas reciben ingresos por la venta de sus bienes y servicios en el mercado nacional e internacional, pagan salarios a los trabajadores y ganancias a sus propietarios, compran insumos para la producción, cancelan deudas en el sector financiero y pagan impuestos; y (iii) El Gobierno usa sus ingresos provenientes de impuestos y créditos para solventar sus gastos, inversiones y pagos de deuda (Mankiw, 2019).

Los choques e impactos económicos relacionados con el COVID-19 también pueden entenderse a partir del flujo circular del ingreso. El primer choque que el coronavirus produjo en la economía fue la afectación en la salud física de los trabajadores y los miembros de los hogares, con lo cual se redujeron los salarios pagados (por ausencias laborales y menos horas trabajadas) y el consumo privado (por temor a salir a la calle y confinamiento voluntario), respectivamente (Baldwin y Weder di Mauro, 2020b). Este choque sobre la salud de las personas afecta más la economía de los hogares que la economía agregada, toda vez que no todas las personas se enferman al mismo tiempo por COVID-19 ni el número total de enfermos en un momento dado del tiempo es lo suficientemente grande como para paralizar la economía en su conjunto.

El segundo choque del COVID-19 al sistema económico –mucho más fuerte y extendido que el primero– se generó a través de las medidas de contención que tomó el Gobierno para disminuir la velocidad con la que el virus se expandía por el territorio y contagiaba a la población; en particular, las restricciones a la libre movilidad de las personas y a la operación normal de los negocios. Estas medidas implicaron contracciones adicionales en las compras y los ingresos de los hogares y, visto desde la otra perspectiva, en las ventas y los pagos de las empresas. Adicionalmente, el Gobierno sufrió un doble choque: de un lado, sus ingresos por impuestos disminuyeron debido a la contracción de la actividad económica, y de otro, sus egresos se aumentaron debido a las políticas de choque que tuvo que emprender para contrarrestar el avance de las dos crisis hermanas: la de salud pública y la económica. El documento CONPES 3999 sintetiza la respuesta inicial del Estado ante los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre la salud pública, los hogares, el aparato productivo y las finanzas públicas (ver sección de Antecedentes y Justificación de este documento).

La crisis originada por el coronavirus se diferencia de otras crisis económicas por varias razones. Primero, por su rápida difusión e intensidad. En menos de un trimestre –entre el 31 de diciembre de 2019 y el 31 de marzo de 2020–, el COVID-19 se esparció desde Wuhan (China) por Asia oriental, Europa, Medio oriente, Norte América, Latinoamérica y África, con afectaciones desiguales sobre la salud, la producción y el empleo. Segundo, por golpear a casi todos los países y sectores productivos (Baldwin y Weder di Mauro, 2020a). Por lo general, las crisis económicas se originan en un sector –por ejemplo, el inmobiliario, el financiero o el industrial– de un país, y luego se esparcen de forma desigual por los países y mercados con los que se tienen relaciones estrechas. Así ocurrió, por ejemplo, con la crisis financiera que estalló en Asia en 1998 (Krugman, 1999) y la crisis inmobiliaria y financiera que explotó en Estados Unidos en 2007 (Stiglitz, 2010). Y, tercero, por ser una crisis producto de las medidas para atender un choque externo, no económico y de gran impacto, como lo fue el COVID-19. Por lo general, las crisis económicas van madurando lentamente hasta que explotan en algún sector o país, pero esta crisis económica constituye un daño colateral de las medidas adoptadas por los gobiernos para defender la salud y la vida de las personas (Mankiw, 2020).

Si bien la crisis económica empezó realmente con las medidas de contención decretadas por el Gobierno, el fin de la contracción económica no terminará necesariamente con el control del coronavirus y el levantamiento de las restricciones a la movilidad (Uniandes, 2020). Alguno de los impactos del COVID-19 sobre la economía y la sociedad serán irreversibles (como la muerte de personas y el cierre permanente de algunas empresas) y otros tardarán un tiempo en desaparecer (como la destrucción de algunos empleos y el cierre temporal de negocios). Debido a que la recuperación económica y social espontánea es un

proceso que no será inmediato y conlleva un margen de incertidumbre, es necesario que el Gobierno ponga en marcha una Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI).

### **3.1. Principios rectores de la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI)**

La política planteada en este documento CONPES busca desarrollar capacidades en los hogares, el sector productivo y el gobierno para lograr una reactivación y un crecimiento económicos que estén basados en criterios de sostenibilidad, resiliencia e intersectorialidad. En vista de que estos conceptos y criterios son los principios rectores de este documento CONPES, a continuación, se definen y explican.

Las variables económicas como el Producto Interno Bruto (PIB), el empleo, la inflación y la tasa de interés presentan variaciones continuas hacia el alza y la baja que forman lo que se denomina ciclo económico. Específicamente, el ciclo económico consiste en una serie de fases por las que se desenvuelve la economía y que suceden en un orden específico hasta llegar a la fase final en la que comienza un nuevo ciclo. En líneas generales, las fases del ciclo económico son: expansión (o fase de aumento de la producción y el empleo), cresta (o pico de la expansión económica y punto de inflexión), contracción (o fase de desaceleración o decrecimiento) y valle (o fondo de la caída en la producción y el empleo, y nuevo punto de inflexión). Después del valle viene una expansión, con lo cual se da comienzo a un nuevo ciclo económico (Samuelson y Nordhaus, 2010). El ciclo económico exhibe parámetros particulares, en el sentido de que la extensión y la profundidad de sus fases cambia de un ciclo a otro y de una economía a otra. Bajo esta perspectiva, la política de reactivación propone acciones para sacar rápidamente a la economía del valle y acelerar su expansión.

El crecimiento económico se refiere al aumento continuo del PIB (o producción agregada) con el paso del tiempo (Lora, 2005). El crecimiento económico continuo es una medición del aumento de la riqueza material de un país, razón por la cual se presta tanta atención a la tasa promedio a la que crece la economía de un país. Con el paso del tiempo, incluso aceleraciones relativamente pequeñas del ritmo de crecimiento generan resultados bastante disímiles. Así, por ejemplo, al cabo de 30 años, si un país creciera a una tasa promedio anual del 3 % tendría un PIB 34 % más grande que si hubiera crecido a una tasa de 2 % y un PIB 80 % más grande que si hubiera crecido a una tasa de 1 % (Snowdon y Vane, 2005).

Otra razón por la cual los economistas y los políticos se esmeran por aumentar la riqueza material de los países es que el PIB per cápita –o ingreso promedio por habitante– tiene una correlación positiva con variables socioeconómicas clave como la esperanza de

vida al nacer, los años de educación y el aumento del consumo, entre otras. Esto significa que los países ricos tienden a tener mejores resultados en salud, educación y bienestar material que los países pobres (Deaton, 2015). Bajo esta perspectiva, la política de crecimiento económico propone acciones para aumentar la tasa promedio a la que se expande la producción agregada de un país.

La PRCS tendrá un enfoque de desarrollo sostenible (o sostenibilidad). El desarrollo sostenible se puede entender de dos formas complementarias: primero, como marco analítico que estudia las interacciones entre tres sistemas complejos: la economía mundial, la sociedad global y el medio ambiente físico (Sachs, 2014); y segundo, como marco normativo que establece cómo deberían funcionar los tres sistemas complejos para garantizar la sostenibilidad del planeta (Tulder, 2018).

En 1987, año en que fue acuñado el término desarrollo sostenible, la sostenibilidad hacía referencia al aprovechamiento racional de los recursos naturales, en el sentido de que su explotación permanente no sobrepasara los límites que podrían afectar la capacidad de los ecosistemas para recuperarse (Rodríguez, 2018). Hoy en día, el término ha evolucionado hacia un enfoque más holístico y menos centrado en las necesidades intergeneracionales, de manera que articula el desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental (Calvo, Pérez y Romero, 2020).

A nivel internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son el marco normativo del desarrollo sostenible más influyente y establecen una serie de acciones, metas y objetivos orientados a lograr que el desarrollo internacional actual migre hacia una senda de crecimiento económico que sea socialmente incluyente y ambientalmente sostenible (Sachs, 2014). Los ODS están compuestos por 17 objetivos distribuidos en cinco áreas del desarrollo, a saber: Personas, Prosperidad, Planeta, Paz y Alianzas.

En el desarrollo de este documento CONPES se hace uso del concepto desarrollo sostenible en sus dos acepciones. En la Sección 4 – Diagnóstico, se hace un análisis de sostenibilidad, toda vez que se estudian las dimensiones económicas, sociales y ambientales presentes el problema central que intenta resolver esta política, así como en sus principales causas y efectos. En la Sección 5 – Definición de la Política, se plantea un conjunto de acciones que, en su conjunto, buscan desarrollar capacidades en el sistema para lograr una reactivación y un crecimiento socialmente incluyentes y ambientalmente responsables. Por lo tanto, este documento CONPES complementa las políticas expuestas, en especial, en los documentos CONPES 3874 (Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos),

3918<sup>125</sup> (Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] en Colombia), y 3934 (Política de Crecimiento Verde).

En economía, la resiliencia se concibe como

la capacidad económica que le permite a una región o entidad resistirse y/o adaptarse ante las fuerzas de cambio, la cual se refleja en una trayectoria de crecimiento (tendencia) estable y positiva, cuya pendiente no se ve alterada significativamente después de la presencia de los efectos del shock económico externo” (González y Oliva, 2017, 151).

La resiliencia económica depende positivamente de factores como la diversificación del aparato productivo, la igualdad en la distribución del ingreso, los avances en la formación del capital humano, la flexibilidad del mercado laboral y la penetración de los créditos de la banca comercial (González y Oliva, 2017). Elaborar una PRCS basada en el principio de resiliencia significa que, entre otras cosas, se busca desarrollar capacidades en el sistema para que choques futuros de similar envergadura a la del COVID-19 tengan impactos de menor magnitud y que así la economía pueda recuperarse más rápidamente.

Finalmente, la intersectorialidad en la que se basa esta política es una de las estrategias implementadas para lograr materializar el enfoque de sostenibilidad. La intersectorialidad hace referencia a la intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector en la realización de acciones destinadas a tratar problemas de interés común y de naturaleza diversa. El trabajo intersectorial se basa en los siguientes principios: información compartida (construcción de confianza, lenguajes comunes y base del diálogo informado), cooperación (ya sea incidental, casual, reactiva o estratégica); coordinación (ajuste de las políticas y programas de cada sector en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia); e integración (representa las necesidades y los intereses de los sectores involucrados en una política o programa concreto) (FLACSO, 2015).

### 3.2. Naturaleza dual de la PRCSI

La política desarrollada en este documento CONPES tiene una naturaleza dual, pues contiene un conjunto de acciones orientadas a reactivar la economía en el corto plazo y otro conjunto de acciones dirigidas a sentar las bases para lograr un crecimiento sostenible e incluyente

---

<sup>125</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>



en el largo plazo. Los principios rectores sobre los cuales se construye la política de reactivación y la de crecimiento son los mismos, de manera que los esfuerzos orientados a la reactivación constituyen avances para migrar hacia una senda de crecimiento más deseable.

La **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** expone la naturaleza dual de la PRCS. En la columna de la izquierda, se describe el componente de la Política que está orientado hacia la reactivación de corto plazo, y en la columna de la derecha, el componente de la Política que está orientado hacia el crecimiento sostenible e incluyente de largo plazo.

El componente de corto plazo busca que la economía del país retorne rápidamente a la senda de crecimiento que estaba recorriendo cuando fue golpeada por el COVID-19, así como contrarrestar las problemáticas que fueron creadas o profundizadas por la pandemia y las medidas de contención del Gobierno. En ese sentido, el paquete de acciones incluye apuestas por la reducción de la pobreza y la mejora en el capital humano de los hogares urbanos y rurales más vulnerables y afectados por la crisis, así como apuestas por estimular la producción y el empleo de empresas y sectores productivos más impactados por la pandemia. Las acciones de este componente se ejecutarán entre 2021 y 2022, por lo cual se proyecta que, al menos en el primer año, el COVID-19 continuará siendo un problema prioritario de salud pública y que algunas medidas de restricción a la movilidad y al curso normal de los negocios pueden ser implementadas ocasionalmente.

El componente de largo plazo, a su vez, busca que la economía colombiana migre hacia una senda de crecimiento más sostenible que la que estaba recorriendo cuando fue impactada por el COVID-19, en el sentido de que el crecimiento permita, por ejemplo, mejorar los avances en reducción de la pobreza, mejora de la educación, aumento del empleo de mujeres y jóvenes, apertura de negocios verdes, producción minera y ganadería más responsable con el medio ambiente, y desarrollo de actividades productivas con mayor valor agregado y sofisticación. Por lo tanto, estas acciones están dirigidas a un grupo más amplio de hogares y sectores productivos, y buscan resolver problemas que tienen raíces estructurales pero que han sido profundizados por el COVID-19 y el horizonte de implementación de las acciones termina en 2026. El escenario posible para la política de crecimiento es uno en el que el COVID-19 ya ha sido controlado –ya sea con medidas farmacológicas o no farmacológicas– y, por lo tanto, ha dejado de ser necesaria la implementación de medidas que puedan restringir la movilidad de las personas y el funcionamiento convencional de los negocios.

Figura 1 Naturaleza dual de la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI)

 <b>Reactivación de corto plazo</b>	 <b>Crecimiento de largo plazo</b>
<p><b>*Objetivo:</b> volver rápidamente a la senda de crecimiento en la que estaba el país antes del COVID-19.</p> <p><b>*Receptores:</b> hogares y sector productivo más impactados por el COVID-19, además de Gobierno.</p> <p><b>*Problemáticas que intenta resolver:</b> Coyunturales relacionados con la crisis del COVID-19.</p> <p><b>*Escenario:</b> COVID-19.</p> <p><b>*Periodo:</b> 2021 y 2022.</p>	<p><b>*Objetivo:</b> mejorar la senda de crecimiento en la que estaba el país antes del COVID-19.</p> <p><b>*Receptores:</b> hogares y sector productivo clave para lograr un crecimiento sostenible, además de Gobierno.</p> <p><b>*Problemáticas que intenta resolver:</b> Estructurales relacionados con el COVID-19 y crisis.</p> <p><b>*Escenario:</b> post COVID-19.</p> <p><b>*Periodo:</b> hasta 2026.</p>

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se expondrán algunos conceptos clave sobre la reactivación y el crecimiento económico que sirvieron de soporte para la construcción de la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente.

### 3.2.1. Reactivación de corto plazo

El modelo de oferta y demanda agregada explica cómo se determinan los niveles de producción y de precios de una economía en el corto plazo, y cómo éstos son afectados por choques internos –como cambios en el gasto público o en la tasa de interés– o externos – como una crisis financiera originada en otro país o el surgimiento de una pandemia como la del COVID-19–, que generan fluctuaciones en la producción y el empleo que dan forma al ciclo económico (Blanchard, 2000).

La oferta agregada recoge la producción de todos los sectores de la economía y la demanda agregada, la suma de los egresos de todos los actores, a saber: consumo de los hogares, inversión de las empresas, el gasto público y las exportaciones netas (es decir, la diferencia entre el valor de las exportaciones y el de las importaciones de un país). De acuerdo con el modelo, el cruce entre la oferta y la demanda agregadas determinan el nivel de precios y de producción que vacía el mercado en el corto plazo.

La afectación a la salud física de los trabajadores ocasionada por el COVID-19 y las medidas decretadas por el Gobierno para contener la expansión de la pandemia son

choques que se pueden entender como golpes tanto la oferta agregada como la demanda agregada, que han generado, a su vez, una contracción en el empleo y en la producción (Grupo Bancolombia, 2020). Por el lado de la oferta, los choques han afectado la capacidad de producción por medio de la enfermedad temporal de algunos trabajadores, así como con el cierre parcial o total de los negocios por quiebra, bajo valor de las ventas o restricciones para operar. Por el lado de la demanda, los ingresos de los hogares han caído principalmente porque uno o varios de sus miembros perdió su empleo, trabajó menos horas que antes del surgimiento del COVID-19 o porque las ganancias de sus negocios disminuyeron. Los choques de oferta y de demanda se retroalimentaron unos a otros, con lo cual se ha potenciado el impacto de los choques iniciales.

En escenarios de crisis como el actual, los gobiernos están llamados a actuar de manera pronta para promover una reactivación económica y social que permita volver a los niveles previos de producción y de empleo y recuperar las pérdidas que ha habido en el bienestar de la población. Para ello, de acuerdo con Baldwin y Weder di Mauro (2020a), los gobiernos pueden hacer uso de un portafolio variado de medidas en diferentes sectores que incluyen –entre otras– las siguientes:

- Salud: Bonificación salarial para los trabajadores de la salud.
- Hogares: asignación de transferencias temporales y no condicionadas a los hogares más vulnerables, suspensión de los pagos de servicios públicos por concepto de energía eléctrica en las zonas afectadas y apoyo a los hogares sin seguro para gastos médicos.
- Empresas: subvención de planes de empleo a corto plazo; apoyo financiero específico para el turismo, el alojamiento y la aviación; ayuda financiera para las empresas, incluido un mayor apoyo a la nómina de trabajadores ausentes; y reducción del impuesto sobre los beneficios y préstamos a bajo interés para empresas pequeñas y medianas.
- Sector financiero: apoyo de liquidez a los bancos y provisión de liquidez a los bancos condicionada a la concesión de préstamos a pequeños actores.
- Estímulos fiscales: reducciones fiscales de emergencia, suspensión de los pagos de la seguridad social, aumentar del gasto público y relajamiento de los criterios fiscales para los departamentos más afectados dentro del país.

Con este conjunto de políticas sociales, industriales, financieras y fiscales, los gobiernos a lo largo del mundo han intentado estabilizar sus economías para generar choques simultáneos que estimulan la oferta y la demanda agregadas y que, por lo tanto, promueven el aumento de la producción y la generación de empleo como mecanismos para contrarrestar los

impactos de la pandemia sobre la pobreza, las desigualdades sociales y la informalidad (Baldwin y Weder di Mauro, 2020b).

Algunas de estas medidas han sido implementadas por el Gobierno colombiano para mitigar los efectos de la pandemia sobre la salud pública, los hogares, las empresas y las finanzas públicas y sintetizadas en el documento CONPES 3999, el cual fue aprobado el 5 de agosto de 2020. De hecho, el presente documento CONPES actualiza el reporte de la respuesta del Gobierno que expuso el documento anterior y plantea una política complementaria para lograr una reactivación y un crecimiento sostenible e incluyente.

### 3.2.2. Crecimiento económico de largo plazo

El crecimiento del PIB per cápita depende de dos tipos de fuentes: unas inmediatas y otras fundamentales. Las primeras se relacionan con la acumulación de factores de producción como el capital y el trabajo, y con variables que influyen en la productividad de los factores, como las economías de escala y el cambio tecnológico. Las segundas se relacionan con las variables que influyen en la capacidad de un país para acumular factores de producción e invertir en la producción de conocimientos, como el comercio, la geografía y las instituciones (Rodrik, 2003).

El PIB es el resultado de la utilización productiva de recursos como el trabajo (calificado y no calificado) y el capital (insumos, maquinaria y equipo). El crecimiento del PIB per cápita depende, por lo tanto, de la tasa a la que se acumulen estos factores, dada la técnica de producción. Dicha técnica determina la cantidad de producto resultante de la combinación específica de los factores de producción.

La teoría económica ha encontrado que el crecimiento económico continuo no puede explicarse exclusivamente por la acumulación de factores, sino que depende del progreso técnico (Solow, 1957). El progreso técnico hace referencia al aumento en la productividad de los factores de producción, es decir, en lograr más producción con la misma cantidad de factores o en lograr el mismo nivel de producción con menor cantidad de factores. Dicho progreso depende principalmente de la inversión de recursos en capital humano y en investigación y desarrollo (Lucas, 2005; Romer, 1994).

La innovación es un tipo de progreso técnico que se caracteriza por ser disruptivo en vez de continuo. El progreso técnico continuo implica mejoras en el margen, sin cambiar la esencia de la tecnología de producción que se está usando, como las que pueden derivarse de la división y la especialización del trabajo dentro de una empresa. El progreso técnico discontinuo lleva –en palabras de Schumpeter (1912, pág. 77)– a **“hacer las cosas de una manera diferente dentro del campo de la vida económica”**. Algunas innovaciones que han cambiado la sociedad contemporánea son, por ejemplo, el uso masivo en los hogares, el

sector productivo y el Gobierno de los computadores, el Internet y la telefonía celular en los hogares, el sector productivo y el Gobierno. En general, Schumpeter (1912) identificó cinco formas complementarias para innovar: 1) la introducción de un nuevo bien o de una nueva calidad de un bien; 2) la introducción de un nuevo método de producción; 3) la apertura de un nuevo mercado; 4) la conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de bienes intermedios; y 5) la creación de una nueva organización de cualquier industria.

La escala de producción también suele afectar la productividad, toda vez que algunos sectores productivos exhiben rendimientos crecientes (es decir, disminución del costo marginal de producción a medida que aumentan el volumen). Esto ocurre principalmente en la industria (textil, automotriz, informática, de alimentos y bebidas, etc.), debido a aquellas mejoras en la producción que dependen de la organización y eficiencia de la dirección en las empresas individuales que son conocidas como economías internas. La reducción de costos de producción permite que las empresas puedan vender a un menor precio, lo que, a su vez, tiende a aumentar el tamaño del mercado, si éstas ofrecen bienes que no son de primera necesidad. Las economías internas dependen de algunos factores ya mencionados, como la especialización del trabajo, el aprender haciendo y el uso de la maquinaria, y de otros que no, como la cooperación de los trabajadores en el sitio de trabajo y el tipo de dirección que implementen los administradores y empresarios (Krugman, 1992).

No todo el progreso técnico depende de lo que se haga al interior de las empresas; éste también depende del grado de desarrollo de la industria y del territorio en el cual las empresas operan o, en términos técnicos, de las economías externas. La concentración de la producción en un mismo espacio eleva la productividad de las empresas, debido a tres factores principales: 1) la conformación de un mercado conjunto de trabajo calificado, que permite contratar a precios asequibles y competitivos los servicios requeridos; 2) la conformación de mercados de bienes intermedios, que permite a las empresas adquirir los insumos que necesitan en mejores términos y condiciones que si hubieran tenido que traerlos o importarlas de otros departamentos o países; y 3) las externalidades tecnológicas, que permiten que los aprendizajes y mejoras logrados al interior de una empresa se difundan al interior de la industria y el territorio (Krugman, 1996).

Con el paso de las economías internas a las economías externas también se ha hecho la transición de las fuentes inmediatas del crecimiento económico a las fuentes fundamentales. Las fuentes inmediatas explican que unos países crecen más rápido que otros porque, por ejemplo, acumulan factores o innovan a tasas relativamente más altas, mientras que las fuentes fundamentales explican por qué unos países son mejores que otros en la acumulación de factores, la innovación propia o la adopción de conocimiento (Snowdon & Vane, 2005).

Por medio del comercio internacional se pueden estimular las fuentes directas del crecimiento económico, ya que permite acceder a factores de producción más eficientes o baratos, se puede dinamizar el proceso de innovación (con la transferencia de tecnología o la migración de del capital humano, por ejemplo) y se puede aumentar la escala de producción, gracias al acceso a mercados más grandes (Currie, 1993). Sin embargo, el comercio internacional en sí mismo no aumenta el crecimiento; de hecho, la apertura de los mercados al comercio internacional puede afectar el proceso de crecimiento, si las empresas locales no son lo suficientemente competitivas para resistir la competencia internacional.

La geografía también cumple un rol en el crecimiento económico. Ésta hace referencia a aquellos factores que son dados a las sociedades como parte de los ambientes físicos, naturales y ecológicos en donde desarrollan sus actividades. La geografía abarca el clima, la calidad de las tierras y las reservas de recursos naturales (Sachs, 2014)(Sachs, 2014). Los factores geográficos no son un *destino*, ya que, por ejemplo, un país rico en oro y petróleo no necesariamente contará con un PIB per cápita relativamente alto ni tampoco un país que carezca de recursos naturales está condenado a la pobreza (Acemoglu & Robinson, 2012).

Finalmente, la teoría económica destaca a las instituciones como fuentes de crecimiento (o estancamiento, dependiendo de cuáles sean sus características). De acuerdo con North (1993), las instituciones son “las reglas de juego de una sociedad, ya que o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el ser humano que dan forma a la interacción humana”. Dentro de las instituciones caben reglas, leyes, regulaciones y políticas –tanto escritas como no escritas– que afectan los incentivos que tienen los actores económicos para cooperar (o no) en el mercado. El respeto de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos, el sistema judicial eficiente, la garantía del orden público y la transparencia en las empresas, entre otras, son parte de las características de las matrices institucionales que incentivan el crecimiento económico (PARES, 2018) (Acemoglu & Robinson, 2012) (Cortes y Vargas (2012)).

### 3.3. El desarrollo digital como una plataforma que media el desarrollo social, económico y cultural

Desde 2009, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés)<sup>126</sup> ha medido el Índice de Desarrollo de las TIC, a partir de un marco conceptual que reconoce estas tecnologías como habilitadores del desarrollo socioeconómico y que las agrupa en tres componentes: (i) el alistamiento para las TIC relacionado con la infraestructura

---

<sup>126</sup> La ITU es la agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas para las tecnologías de información y comunicaciones.

de conectividad, (ii) el nivel de uso de las TIC en la sociedad, y (iii) los resultados e impactos que surgen del uso efectivo y eficiente de las TIC. Recientemente, la creciente conectividad, el uso intensivo de TIC y la transformación económica y social relacionada ha llevado a la consolidación del concepto de desarrollo digital.

El desarrollo digital se constituye como el efecto que tiene la evolución de las TIC en la aceleración del desarrollo social; económico y cultural; y la generación de oportunidades y soluciones para los ciudadanos. Bajo el paradigma del desarrollo digital, las TIC dejan de ser herramientas para habilitar aspectos específicos del desarrollo, y se constituyen como la plataforma que media el desarrollo en su conjunto (Heeks, 2016). El desarrollo digital es dinámico, dado que los objetivos de desarrollo a nivel mundial, las decisiones de consumo y comportamiento de las personas y la aparición de tecnologías emergentes están mutando constantemente (Heeks, 2016).

Para garantizar su profundización y difusión, el desarrollo digital requiere de habilitadores como la conectividad a Internet, el desarrollo de trámites y servicios y la consolidación de una infraestructura de datos para mejorar la toma de decisiones.

### **Conectividad a Internet**

La ITU y la Comisión sobre Banda Ancha para el Desarrollo Digital definen la banda ancha como una conexión de alta capacidad que siempre está disponible (BID, 2017). Por esta razón, su expansión requiere de la consolidación de un ecosistema de infraestructura fiable, capaz de ofrecer servicios convergentes a través de un acceso con alta capacidad para transportar datos a partir de una combinación de tecnologías (ITU, 2010).

Dado que la banda ancha es un concepto dinámico que depende de la interacción entre los componentes de oferta de infraestructura y consumo, la velocidad de transmisión de banda ancha es definida de manera particular por cada país. De acuerdo con la ITU, el desarrollo de la conectividad de banda ancha de alta velocidad y calidad es un insumo clave para lograr un entorno centrado en las personas, que además sea inclusivo y orientado al desarrollo (ITU, 2019).

### **Trámites y servicios**

Los trámites son interacciones entre gobierno y los ciudadanos o con las empresas a través de las cuales las personas y las organizaciones cumplen procedimientos definidos en las normas para ejercer sus derechos o cumplir sus obligaciones con el Estado. En Colombia, las principales definiciones sobre el uso de TIC para la prestación de servicios y trámites digitales hacen parte de la Política de Gobierno Digital que fue definida en el Decreto 1008 de

2018<sup>127</sup>, para promover el uso y aprovechamiento de las TIC en el sector público. Uno de los propósitos específicos de dicha política es habilitar y mejorar la provisión de servicios digitales de confianza y calidad para ofrecer trámites y servicios del Estado, con esquemas de manejo seguro de la información ágiles, sencillos y útiles, a ciudadanos, usuarios y grupos de interés en general.

### **Infraestructura de datos**

Los datos son considerados actualmente como un nuevo factor de producción, al lado del trabajo, el capital y la tierra (Foro Económico Mundial, 2020) y son el motor central de la economía digital, ya que soportan trámites y servicios, permiten la aplicación de tecnologías emergentes de la cuarta revolución industrial, y habilitan la creación de nuevos modelos de negocios.

La disponibilidad de datos de calidad está soportada por las infraestructuras de datos, que se constituyen como un conjunto de normativas, políticas, estándares, tecnologías, técnicas y personas que habilitan el acceso, la gestión y el aprovechamiento de los datos (Gov.uk, 2020). En Colombia, la infraestructura de datos es necesaria para la implementación de elementos requeridos en la gobernanza de datos, la gestión de datos maestros, y la articulación con elementos estructurales datos abiertos y analítica de datos y macrodatos conocidos en inglés como *Big Data* en inglés (DNP, 2018).

### **Las TIC en la gestión pública, el sector productivo y los hogares**

El entorno de desarrollo digital presenta diferentes oportunidades y desafíos para la formulación de políticas públicas que buscan mejorar la gestión pública, la productividad de las empresas y la calidad de vida de las personas. El uso de TIC en la gestión pública ha tenido una evolución técnica y conceptual desde el concepto de gobierno electrónico hasta el concepto actual de gobierno digital (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Banco Interamericano de Desarrollo, 2016a) , como una etapa de transición hacia al gobierno inteligente nutrido por datos. Para el sector productivo, el desarrollo digital implica el surgimiento de nuevos modelos de negocio y de productos y servicios basados en TIC, y para los hogares, el desarrollo digital transforma la manera en que las personas se relacionan, consumen y se desempeñan en campos como la educación y el mercado laboral. En este entorno digital, las personas asumen roles que, dependiendo del acceso, la

---

<sup>127</sup> Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones



capacidad y la experticia en el uso de tecnologías, pueden ir desde un uso indirecto hasta un involucramiento directo en el desarrollo de soluciones TIC.

#### 4. DIAGNÓSTICO

Los primeros veinte años del siglo XXI arrojaron resultados positivos en materia de crecimiento económico para Colombia. Luego de una crisis económica a finales de la década de 1990, que significó un decrecimiento de 5,6% en 1999, el PIB del país se expandió de manera sostenida a una tasa anual de 3,81% entre 2000 y 2019. Durante todos los años de este periodo Colombia presentó tasas de crecimiento positivas y tuvo periodos de expansión por encima del promedio entre los años 2004 y 2007 y entre 2010 y 2014.<sup>128</sup>

El crecimiento económico sostenido implicó la mejora en algunos de los indicadores socioeconómicos más relevantes. Así, por ejemplo, la tasa de incidencia de la pobreza pasó de 49,7% en 2002 a 27 % en 2018, de manera que se redujo en un 45,7 % en 16 años. De igual manera, la tasa de desempleo –el porcentaje de población económicamente activa que no tiene trabajo– pasó de 20 % en 1999 a 8,3 % en 2016, así que se redujo en más del 50% (Romero y Pérez, 2019).

Pero no todos los indicadores mejoraron con el crecimiento económico. El país encontró dificultades para reducir, por ejemplo, la informalidad en el empleo, que en promedio fue de 50,8 % entre 2007 y 2018, en las 23 principales ciudades capitales y áreas metropolitanas del país. Lo mismo ocurrió con el coeficiente GINI –un indicador que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso–, el cual permaneció por encima de 0,50 en la década del 2010, lo que ubica a Colombia como uno de los países más desiguales de Latinoamérica y del mundo. Entre 2009 y 2018, en Colombia se deforestaron más de 100.000 hectáreas (Ha) por año, con un pico de 197.159 Ha en 2017 (Ideam, 2019).

A pesar de que era posible obtener mejores resultados en materia de sostenibilidad, Colombia venía recorriendo una ruta de desarrollo que se caracterizaba por generar un crecimiento económico sostenido y relativamente alto, si se le comparaba con los países de la región. En este contexto, el 6 de marzo de 2020 se detectó el primer caso de contagio por COVID-19 en el país, el 16 de marzo murió la primera persona por coronavirus y el 25 de marzo se decretó la primera etapa del aislamiento preventivo obligatorio. Estos choques que afectaron la oferta y la demanda agregadas provocaron una caída de la producción que se proyecta en cerca de 8,0% para 2020. La contracción en el PIB y el empleo ocurrirá,

---

<sup>128</sup> Cálculos propios con base en estadísticas del Banco Mundial obtenidas en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=CO&start=1990&view=chart>

a pesar de las políticas de salud, sociales, industriales, financieras y fiscales que el Gobierno ha ejecutado desde el inicio de la pandemia del COVID-19 (DNP, 2020).

El Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CODS) estima que, en el corto plazo, en América Latina y el Caribe, el COVID-19 tendrá impactos negativos en doce de los 17 ODS, impactos neutros en dos e impactos positivos en tres. Los ODS que tendrán los mayores retrocesos serán los ODS 10 (Reducción de las desigualdades), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), 1 (Fin de la pobreza), 3 (Salud y bienestar) y 4 (Educación de calidad), los cuales pertenecen a las dimensiones económica y social de la sostenibilidad. A su vez, los ODS que mejorarán sus resultados serán los ODS con enfoque ambiental números 14 (Vida submarina), 12 (Producción y consumo responsable) y 13 (Acción por el clima). Los dos ODS cuyos resultados no mejorarán ni empeorarán a raíz del COVID-19 son los ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y 17 (Alianzas) (CODS, 2020). Estas proyecciones son un indicador del tamaño y la diversidad de los daños causados por la pandemia del COVID-19 en el país.

En este orden de ideas, el problema central que intenta solucionar esta Política es la desviación de la ruta de desarrollo del país y la inhabilidad de los hogares, el sector productivo y el marco institucional para adaptarse y transitar hacia un crecimiento sostenible e incluyente ante choques como los introducidos por el COVID-19. Este problema fue generado por seis causas (o ejes problemáticos) que están ligadas a tres receptores (hogares, sector productivo y Gobierno) y un habilitador (desarrollo digital), como lo evidencia la siguiente Tabla:

**Tabla 2. Causas explicativas del problema central que intenta solucionar esta Política**

Receptor / Habilitador	Causa (o eje problemático)
Hogares	Incremento de la pobreza y la vulnerabilidad económica de los hogares en el marco de la emergencia del COVID-19
	Desacumulación de capital humano acentuada por la pandemia del COVID-19
Sector productivo	Afectación de manera dramática las operaciones de las empresas y la demanda por sus productos y servicios por las restricciones del manejo de la pandemia.
Gobierno	Capacidades institucionales débiles para soportar el óptimo desarrollo del proceso de reactivación
Desarrollo digital	Necesidad de dar continuidad y fortalecer los habilitadores de desarrollo digital en el país

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se exponen las causas explicativas del problema central en el orden en que aparecen en la Tabla 2.

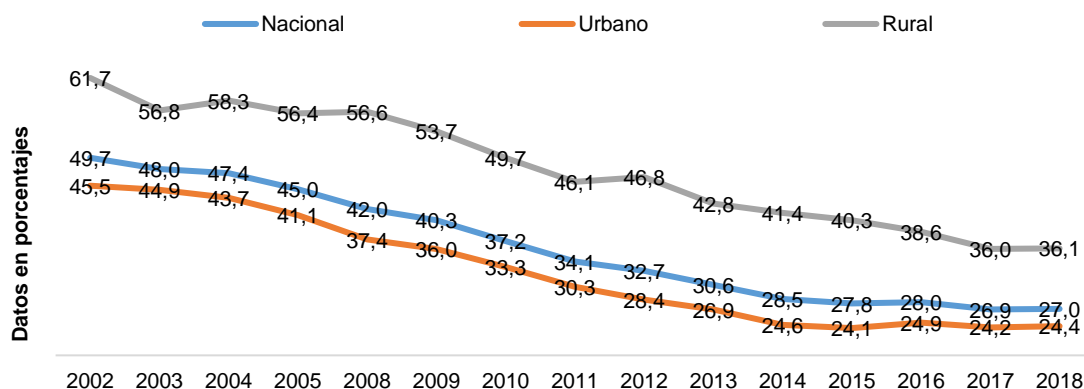
#### 4.1. Hogares

##### 4.1.1. Incremento de la pobreza y vulnerabilidad económica de los hogares en el marco de la emergencia por el COVID-19

##### Aumento de la pobreza monetaria y multidimensional en el marco del COVID-19

En la pandemia causada por el COVID-19 el país experimentó un aumento de la pobreza monetaria y multidimensional. Con el incremento del gasto social, aunado al crecimiento económico del país entre 2002 y 2018, 6,8 millones de personas lograron salir de la pobreza<sup>129</sup>, 4,4 millones en la zona urbana y 2,4 millones en la rural, siendo esta última donde más se redujo esta cifra. Esto significa que, mientras en 2002 casi la mitad de la población del país se encontraba en condición de pobreza monetaria (49,7 %), hacia 2018 esta incidencia había disminuido a 27 %, es decir, una reducción de 22,7 puntos porcentuales (p.p.) (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Incidencia de pobreza monetaria en Colombia, 2002-2018



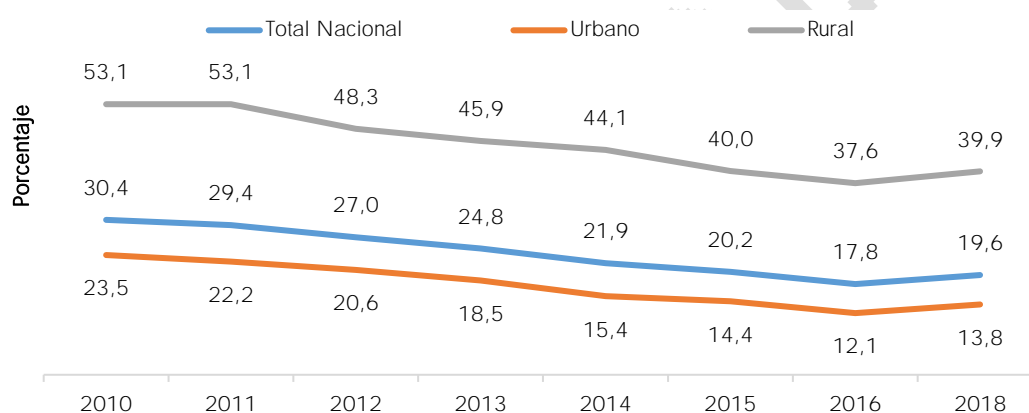
Fuente: elaboración SPSCV, DNP, a partir de DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (2002-2018)

En relación con la pobreza multidimensional en el país, que evalúa los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a ciertas características que se

<sup>129</sup> La pobreza monetaria corresponde a una condición cuando el ingreso per cápita del hogar se encuentra por debajo de la línea de pobreza, que corresponde al costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes y servicios alimentario y no alimentarios (DANE, 2018).

consideran vitales como salud, educación, empleo, vivienda y servicios públicos (Foro Económico Mundial, 2020), en el Gráfico 3 se observa que entre 2010 y 2018<sup>130</sup> esta se redujo de 30,4 % a 19,6 %, una disminución de 10,8 puntos porcentuales (p.p.). En la zona urbana se redujo en 9,7 p.p., mientras en la zona rural la reducción fue mayor con 13,2 p.p. En valores absolutos, esto significa que 4 millones de personas mejoraron sus condiciones de vida en términos de salud, educación, empleo, vivienda y servicios públicos, 2,8 millones en la zona urbana y 1,2 millones en la rural.

Gráfico 3. Incidencia de pobreza multidimensional en Colombia, 2010-2018



Fuente: elaboración SPSCCV, con base en DANE, Encuesta de Calidad de Vida (2010-2018).

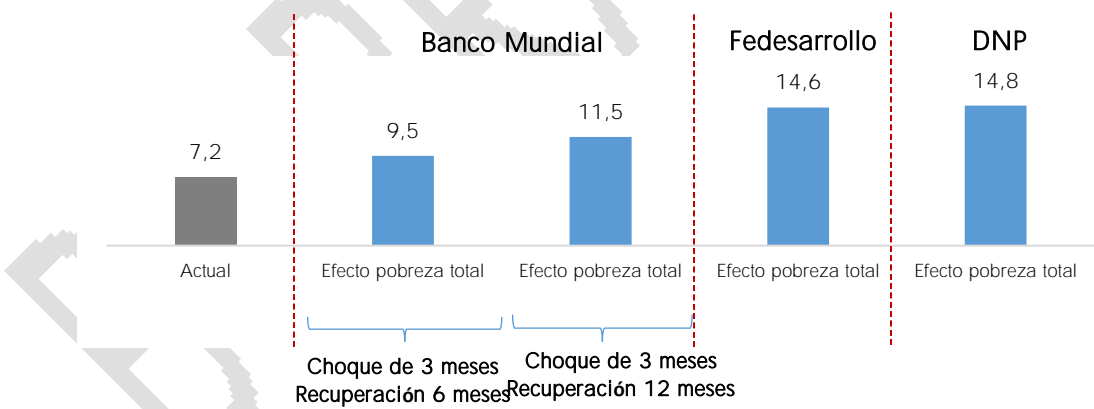
A pesar de los avances en reducción de pobreza de los últimos años, con la situación actual desatada por la aparición del COVID-19 y las medidas de aislamiento preventivas decretadas por el Gobierno nacional, se estima un incremento en la pobreza a niveles de una década atrás. El Banco Mundial (Banco Mundial, 2020), desarrolló un ejercicio con el acompañamiento del DNP, en el cual se tuvo en cuenta la reducción de los ingresos de trabajadores formales e informales para simular el efecto de las medidas de aislamiento sobre la incidencia de la pobreza, utilizando como fuente la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del año 2018. Por su parte, el DNP realizó simulaciones para estimar los cambios en

<sup>130</sup> Para 2019, la pobreza multidimensional en el país fue 17,5%, sin embargo, cabe aclarar que los resultados del índice de pobreza multidimensional (IPM) para ese año se estimaron usando proyecciones de población con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 y aplicadas a los factores de expansión de la Encuesta de Calidad de Vida de 2019. Asimismo, junto con los resultados de 2019 se publicaron los de 2018 actualizados usando los nuevos factores de expansión a partir del CNPV 2018 y aplicados a la Encuesta de Calidad de Vida de 2018. En cuanto a la serie de datos descrita en el gráfico 2 (2010 a 2018), todas las calibraciones de los factores de expansión se realizaron teniendo en cuenta las proyecciones de población con base en el Censo Nacional del año 2005, por tanto, estas cifras no son comparables con la serie que usa proyecciones poblacionales con base en el Censo 2018, razón por la cual se omite el dato 2019 en el gráfico.

la población ocupada entre 2019 y 2020, tras la aparición de la pandemia y las medidas de aislamiento (DNP, 2020); igualmente, se realizaron simulaciones para estimar el efecto de esas medidas en las clases sociales. Finalmente, Fedesarrollo (Fedesarrollo, 2020) realizó simulaciones alternas utilizando como fuente la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH). A continuación, se describen los principales resultados de estos ejercicios.

El Banco Mundial simuló un choque de 3 meses y una recuperación paulatina de 6,9 y 12 meses, en el cual los incrementos en pobreza extrema van desde 2,3 p.p. en el mejor escenario (pérdida del 50 % de los ingresos de los trabajadores con recuperación de 6 meses), hasta 4,3 p.p. en el peor escenario (pérdida del 100 % de los ingresos de los trabajadores con recuperación de 12 meses). En otras palabras, se pasará de una pobreza extrema<sup>131</sup> de 7,2 % a una pobreza extrema estimada mayor al 9,5 %, correspondiente a más de 1,1 millón de personas en situación de pobreza extrema. Por su parte Fedesarrollo afirma que se incrementaría a 14,6 % y el DNP a 14,8 %, de manera que aumentaría 7,6 p.p. en el peor escenario, lo cual significa que más de 3,6 millones de personas caerían en esta situación, como se muestra en el Gráfico 4. Impacto medidas de aislamiento por COVID – 19 en pobreza extrema

Gráfico 4. Impacto medidas de aislamiento por COVID – 19 en pobreza extrema

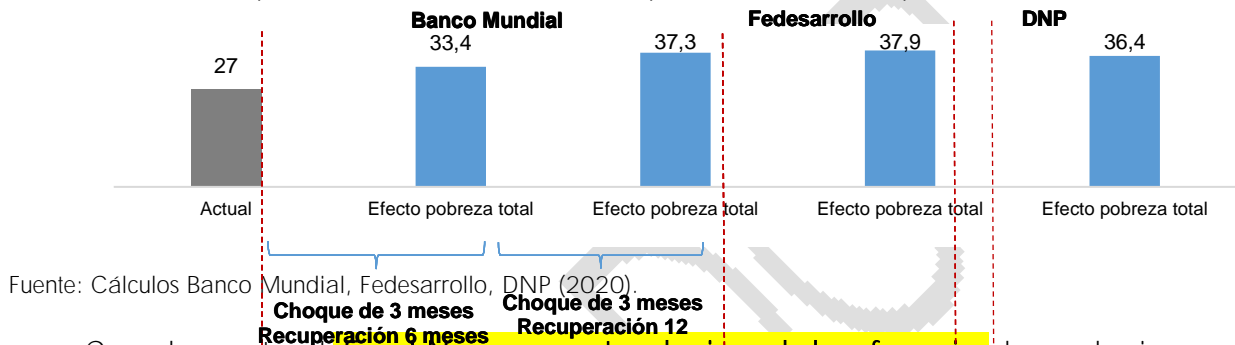


Fuente: Cálculos Banco Mundial, Fedesarrollo, DNP (2020).

<sup>131</sup> La pobreza extrema corresponde a la condición donde el ingreso per cápita del hogar se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema, que corresponde al costo per cápita mínimo necesario para adquirir una única canasta de bienes alimentarios.

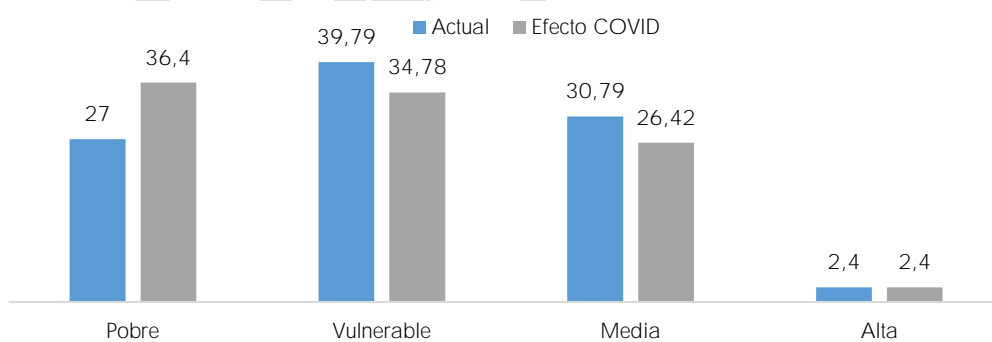
Frente a la pobreza moderada<sup>132</sup>, el Banco Mundial también estima en su estudio que los incrementos en pobreza van desde 6,4 p.p. hasta 24,3 p.p. en el peor escenario, pasando de una pobreza estimada de 27 % a una pobreza mayor al 33,4 %, correspondiente a más de 16 millones de personas que caerían en pobreza. Por su parte Fedesarrollo estima que se llegará al 37,9 % y DNP al 36,4 %, es decir un incremento máximo de 10,9 p.p., las simulaciones se muestran en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Impacto medidas de aislamiento por COVID - 19 en pobreza moderada



Como lo muestra el gráfico, la pandemia generada por el COVID-19 también genera impactos negativos en la movilidad en clases sociales, pues se estima un aumento en la clase pobre de 9,4 p.p. mientras que se esperan reducciones en las clases vulnerable y media de 5 p.p. y 4,3 p.p., respectivamente. Con la pandemia por el COVID-19 estos avances sociales retrocedieron a los niveles observados hace una década.

Gráfico 6. Cambios en la composición de las clases sociales



Fuente: DNP (2020).

<sup>132</sup> La pobreza moderada, mide el porcentaje de la población cuyos ingresos per cápita se encuentran por encima de la de pobreza extrema, pero por debajo del mínimo de ingresos mensuales definidos como necesarios para cubrir sus necesidades básicas (línea de pobreza).

Cabe mencionar que las estimaciones anteriores realizadas por DNP no contemplan las medidas sociales y económicas adoptadas por el Gobierno nacional con el fin de mitigar los efectos negativos del aislamiento, las cuales se encuentran consignadas en el documento CONPES 3999 (DNP, 2020). Dichas medidas se resumen en transferencias monetarias condicionadas adicionales y extraordinarias, nuevas transferencias monetarias dirigidas a población pobre y vulnerable que no recibía ayudas del gobierno nacional, canastas nutricionales para niños, niñas y adolescentes, mercados para adultos mayores, líneas de crédito para empresas y subsidios a la nómina.

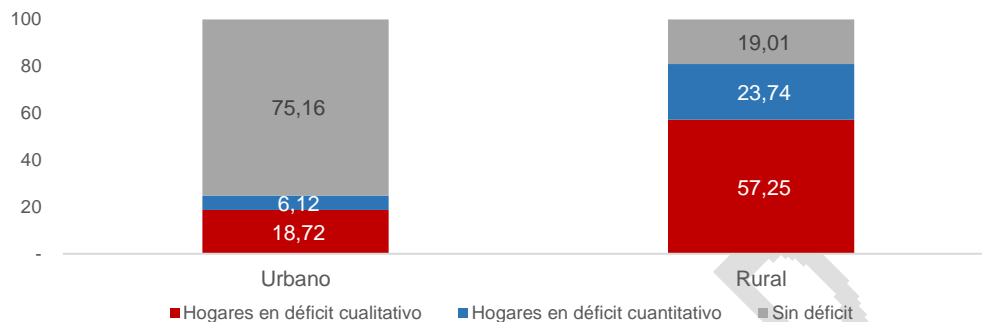
Una vez se incorporan estas medidas de mitigación, los efectos en el incremento de la pobreza se aminoran entre 2,7 y 2,8 p.p. A pesar de que las estimaciones revelan que las medidas de mitigación están bien focalizadas y están dirigidas a la población más afectada por la crisis, no resultan ser suficientes en evitar un retroceso en los resultados de los últimos años en cuanto a reducción de la pobreza.

Por esta razón, se requieren esfuerzos adicionales para mejorar la implementación y focalización de las medidas que ya existen. Es importante seguir fortaleciendo los programas de transferencias monetarias, implementando los rediseños que sean pertinentes e identificando los nuevos criterios de entrada y salida de sus programas a la luz de la entrada en vigencia del Sisbén IV. Otra acción que requiere esfuerzos es la puesta en marcha del Registro Social de Hogares, por lo que es necesario agilizar la suscripción de acuerdos de intercambio de información entre entidades públicas y privadas en aras de contar con una base dinámica y actualizable en el tiempo, que será clave para mejorar la focalización de la oferta social en el país.

### **Deficiencias en el acceso a vivienda adecuada**

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE-CNPV, 2018) (DANE-CNPV, 2018), 5,15 millones de hogares del país se encontraba en déficit habitacional en 2018. De estos, 3,77 millones presentaban carencias habitacionales de tipo cualitativo, en tanto que 1,38 millones requerían de una vivienda nueva para satisfacer sus necesidades habitacionales. Las carencias por vivienda en las zonas rurales son tres veces mayores en comparación con sus pares urbanos, como se muestra en Gráfico 7..

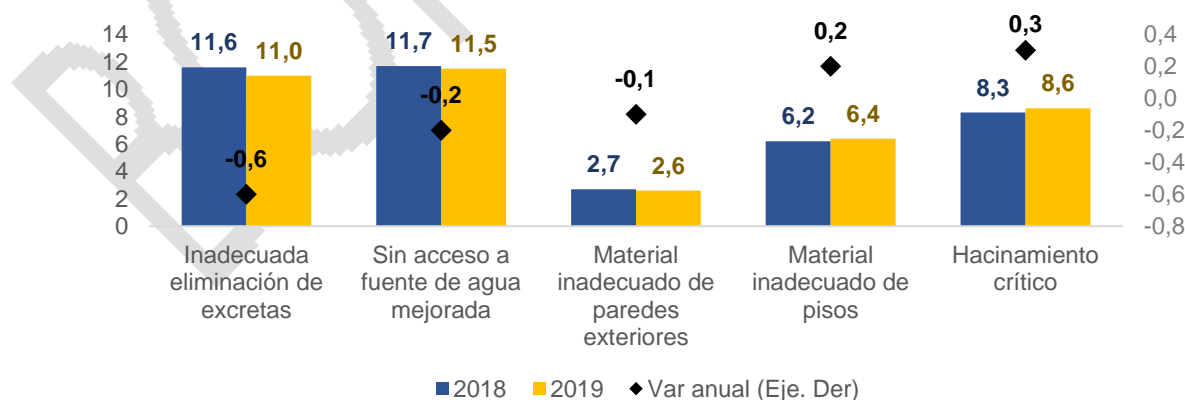
Gráfico 7. Porcentaje de hogares en déficit de vivienda, 2018



Fuente: DANE, Déficit Habitacional (2018).

De otro lado, aún persisten retos en el acceso a servicios públicos para toda la población, en especial para la población rural, a pesar de que en 2019 la población en situación de pobreza multidimensional se redujo en 615 mil personas, de las cuales 413 mil habitaban en zonas rurales. Entre 2018 y 2019, en la dimensión de condiciones de la vivienda del índice de pobreza multidimensional (IPM), se evidenció una reducción en tres de cinco indicadores: inadecuada eliminación de excretas (-0,6 p.p., sin acceso a fuente de agua mejorada (-0,2 p.p.) y material inadecuado de paredes exteriores (-0,1 p.p.); en contraste los indicadores de hacinamiento crítico y el material inadecuado de pisos tuvieron incrementos del orden de 0,3 y 0,2 puntos porcentuales respectivamente, como se observa en el **Gráfico 8**.

Gráfico 8. Indicadores de la dimensión de condiciones de la vivienda del IPM. 2018-2019

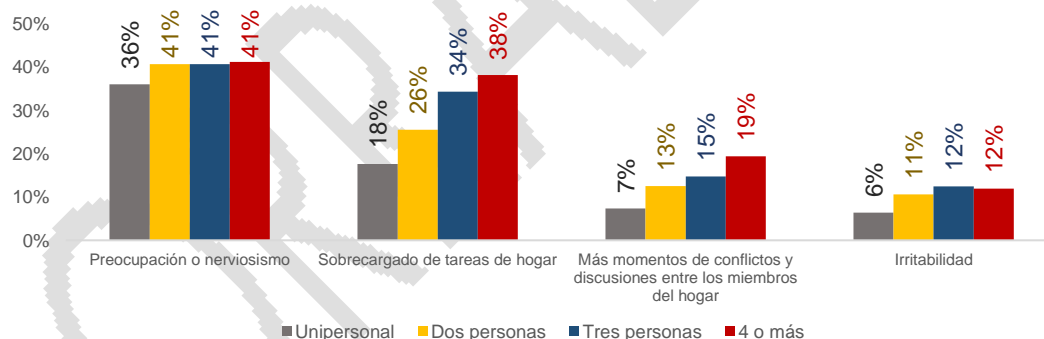


Fuente: DANE (2018-2019).



Es de resaltar que la carencia de una vivienda adecuada como una de las dimensiones de la pobreza multidimensional de los hogares tiene un efecto colateral que se relaciona estrechamente con situaciones de violencia doméstica, mayor exposición a enfermedades, estrés, falta de privacidad y problemas de convivencia entre los miembros del hogar (ONU HÁBITAT, 2015) (Brandily, Brébion, Briole, & Houry, 2020), pues una baja calidad en la vivienda, particularmente de hacinamiento, se vincula con un mayor impacto en la salud por cuenta del COVID-19. En este orden de ideas, de acuerdo con la Encuesta de Pulso Social (DANE, 2020) por cuenta del COVID, en el país 40,4 % de las personas han sentido preocupación y nerviosismo, 22,5 % han sentido tristeza, 32,6 % menciona estar sobrecargadas con las tareas del hogar, 15,6 % reportaron un incremento en los conflictos familiares, al tiempo que un 11,2 % se ha sentido con irritabilidad, como se observa en el **Gráfico 9**. Encuesta de Pulso Social. Resultados según tamaño de hogar. Primera ronda Julio de 2020

**Gráfico 9. Encuesta de Pulso Social. Resultados según tamaño de hogar. Primera ronda Julio de 2020**



Fuente: DANE, Encuesta de Pulso Social (2020).

### **Aumento en el riesgo de mayor incidencia de la pobreza y vulnerabilidad para la población en las zonas rurales**

Históricamente, las condiciones sociales de las zonas rurales son más restrictivas que las condiciones en las áreas urbanas (PNUD, 2011). Al analizar el IPM, se identifica que en 2019 el 17,5 % de la población del país se consideraba como pobre en términos multidimensionales; no obstante, al observar en la ruralidad esta cifra duplica el promedio nacional con un valor de 34,5 %, mientras que en las zonas urbanas es de 12,3 %. Las principales privaciones de la población rural son: trabajo informal (90,6 %), bajo logro educativo (77,6 %) y falta de acceso a fuente de agua mejorada (41,2 %).

El mercado laboral en la ruralidad se caracteriza por empleos de baja calidad en los que priman la inestabilidad en la tenencia del empleo y en la generación de ingresos que son en general precarios (DNP, 2015). La actual situación del mercado laboral rural ya es desalentadora, con amplias brechas frente al ámbito urbano que podrían empeorar con los impactos de la pandemia. Por ejemplo, según cálculos del DNP a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), el 71,7 % de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al SMMLV, mientras que en el área urbana esta proporción es de apenas del 35,2 % (DANE, 2018). A esto se suma la limitada capacidad de los hogares para acumular activos, y a partir de allí generar ingresos, así como la baja participación en esquemas asociativos: 20,8 % logra tener acceso a alguno de los factores productivos de tierra, asistencia técnica, crédito o riego intrapredial (DANE-ECV, 2011) y solo el 14,7 % de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) pertenece a algún tipo de esquema asociativo.

Otros factores que aumentan el riesgo de vulnerabilidad de los hogares e impiden su inserción sostenible en las cadenas de valor agropecuarias radican en el hecho de producir en pequeñas extensiones: a escala nacional el 70,4 % de las UPA tiene menos de cinco hectáreas y ocupa solo el 2,1 % del territorio nacional (DANE, 2014). Este limitado acceso a activos productivos fundamentales y a las redes de cooperación que facilitan los esquemas asociativos impiden la inserción sostenible de los productores agropecuarios que emprenden en territorios rurales; por lo tanto, no logran estándares de calidad requeridos por los mercados ni los volúmenes de producción demandados, lo que disminuye su poder de negociación frente a comercializadores y supermercados (DNP, 2015).

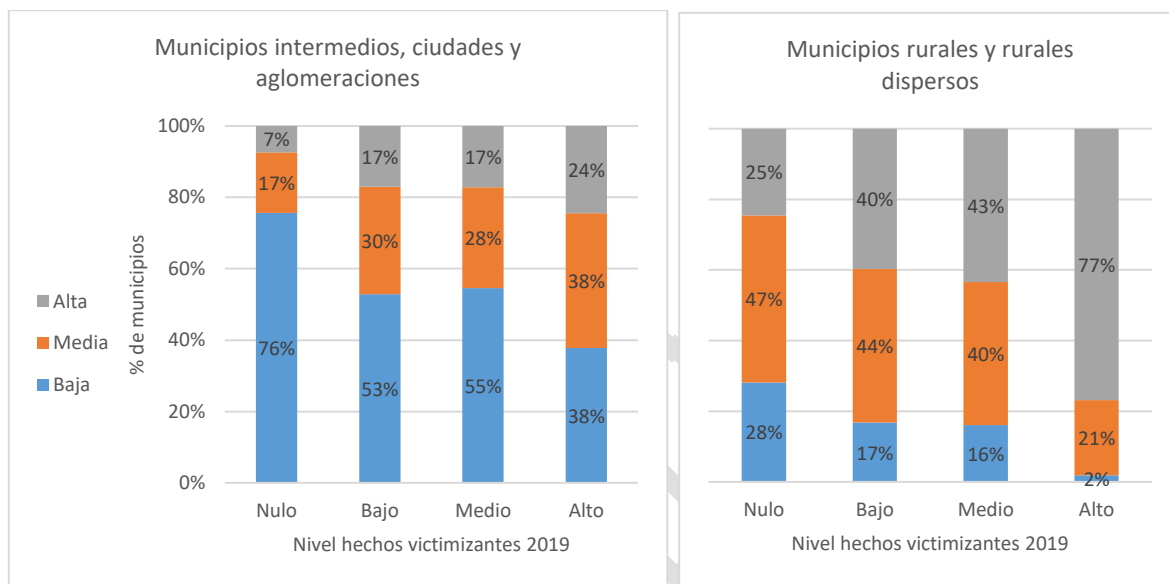
Por último, la emergencia acentúa las victimizaciones en territorios empobrecidos y aún más en entornos rurales donde la alta presencia de hechos victimizantes<sup>133</sup> va de la mano con la pobreza; por ejemplo, 77 % de los municipios rurales con un nivel elevado de hechos victimizantes son pobres, mientras que en las ciudades esta cifra es de 24% (Gráfico 10). Estos hechos incluyen los relacionados con el despojo y su relación con la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, que en la ruralidad es un activo productivo fundamental. El Centro de Estudios para el Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, evaluó el impacto del Programa de Proyectos Productivos de la Unidad de Restitución de Tierras y determinó que los hogares beneficiarios reducen su nivel de pobreza multidimensional entre 8% y 14% y que sus emprendimientos son sostenibles en el tiempo, incluso después de la

---

<sup>133</sup> Corresponden a las violaciones al Derecho Internacional Humanitario y a los Derechos Humanos ocurridas en el marco del conflicto armado conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Estas son: amenaza, atentado terrorista, desplazamiento forzado, minas antipersona, integridad sexual, tortura, desaparición forzada, homicidio, masacre, secuestro, vinculación, despojo y abandono.

intervención de la entidad. En este extenso proceso de restitución de tierras la *demanda de restitución* es el primer paso y la pandemia propició retrasos en sus gestiones por parte de la Unidad de Restitución de Tierras (URT).

**Gráfico 10. Distribución municipal según hechos victimizantes y nivel de pobreza.**



Fuente: Elaboración GPE-DNP con base en; Pobreza DANE, Censo 2018, Hechos victimizantes UARIV, RUV 2020

En resumen, las condiciones precarias en el empleo rural, así como su bajo nivel de formalización y asociatividad para la generación de ingresos que se relaciona a su vez con la baja cobertura y calidad de la educación técnica y superior, dan cuenta de la pobreza rural y limita la capacidad de los productores de crear economías de escala que reduzcan sus costos e incrementen su competitividad y en últimas su capacidad de generación de ingresos.

#### 4.1.2. Desacumulación de capital humano acentuada por la pandemia del COVID-19

La emergencia ha agravado problemáticas estructurales que afectan al sector educativo, productivo y laboral y en específico a los hogares en pobreza, con integrantes con discapacidad y en especial a la niñez, sobre todo a las niñas. Además del aumento previsible de la pobreza en la niñez, del trabajo infantil y de los impactos en los sectores mencionados, se esperan aumentos en los casos de violencia física o emocional en el hogar (Save the Children, 2020), resultados negativos que podrían impactar en mayor medida a la ruralidad que las zonas urbanas.

## Efectos negativos en el desarrollo integral de la niñez

La emergencia está afectando las distintas dimensiones del desarrollo de las niñas, niños y adolescentes y ha agravado problemáticas estructurales que los afectan (Save the Children, 2020). En primer lugar, hay impactos en la salud mental, encontrándose evidencias de que la actual situación puede derivar en ansiedad, depresión, trastorno adaptativo o estrés agudo postraumático. A partir de una encuesta realizada a 1.044 menores de edad, se encontró que el 41 % ha tenido problemas para dormir o levantarse, el 31 % se frustra, el 25 % está irritable o llora con frecuencia, y el 8 % ha desarrollado nuevos miedos (Instituto Colombiano de Neurociencias, 2020). Esto coincide con los resultados de la *Encuesta de Innovation for Poverty Action (IPA)* con colaboración del DNP, donde más del 30 % reportó que alguien en el hogar ha tenido dificultades para dormir, ansiedad, comportamientos agresivos o tristeza (IPA, 2020).

En segundo lugar, se presentan impactos en el desarrollo integral de la primera infancia, en especial en su desarrollo cognitivo y en el acceso a atenciones fundamentales, como la educación inicial (el aislamiento llevó a la no presencialidad), la vacunación y la valoración integral en salud (UNICEF y OMS, 2020) y (Save the Children, 2020). En el acceso a la educación inicial, si bien en el preescolar se ha incrementado la matrícula oficial en 1,18 % de enero a abril de 2020, comparado con los mismos meses de 2019, la matrícula no oficial disminuyó en 3,9 % para el mismo período. Así mismo, el DNP ha calculado el impacto de la privación asociada a la primera infancia en el IPM, en un aumento de 0,16 puntos porcentuales (DNP, 2020).

En tercer lugar, la emergencia ha evidenciado retos para el desarrollo integral de la infancia y la adolescencia. La política pública iniciará su implementación en el año 2021, y existe un déficit en la atención integral<sup>134</sup> y debilidades para la atención en desarrollo de talentos en artes, cultura, deportes y ciencia y tecnología. Este último aspecto es crucial, en tanto se asocia a estilos de vida que permiten una buena salud mental, a la prevención de situaciones problemáticas como el conflicto con la ley y el consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), entre otras vulneraciones (Milkman, 2016), y a la posibilidad de cultivar talentos con mirar a mejorar el desarrollo económico del país.

Al respecto, los datos provenientes de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) (DANE - ECV, 2019) muestra la baja participación en actividades para el desarrollo de talentos, principalmente para la niñez que se encuentra en pobreza, como se observa en la Tabla 3. Sólo el 11,3 % de la infancia y adolescencia participa fuera de la escuela en espacios

---

<sup>134</sup> Sólo cerca del 8 % de la infancia y adolescencia, según el PND 2018-2022, Pacto III, Línea A.

artísticos, el 3 % de ciencia y tecnología, y el 19,9 % en deportivos, lo que es aún más crítico para quienes están en pobreza. Ello, como se ha dicho, impacta la construcción de proyectos de vida, la salud mental y la toma de decisiones futuras en educación y empleo.

**Tabla 3. Participación en actividades para el desarrollo de talentos**

<b>Cuáles de las siguientes actividades realiza fuera de la jornada escolar</b>	<b>En pobreza</b>	<b>Fuera de la pobreza</b>	<b>Total</b>
Participa en cursos, talleres o grupos artísticos (música, teatro, danza, pintura, etc.)	13,6 %	7,0 %	11,3 %
Participa en cursos, talleres o grupos de ciencia y tecnología (computación, botánica, robótica, etc.)	4,0 %	1,4 %	3,1 %
Asiste a cursos, prácticas o escuelas deportivas (fútbol, gimnasia, natación, tenis, atletismo, etc.)	24,3 %	11,5 %	19,9 %
Participa en grupos de estudio	11,2 %	9,3 %	10,5 %
Sale al parque	46,7 %	30,5 %	41,1 %
Lee libros	35,5 %	25,4 %	32,0 %
Juega	66,4 %	79,2 %	70,8 %

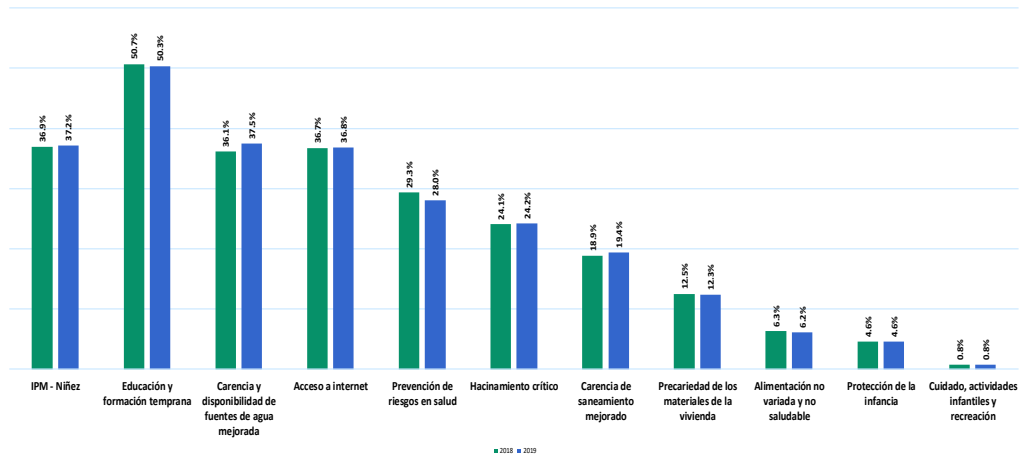
Fuente: DANE, ECV 2019 – Cálculos DNP (2019).

Sumado a lo anterior, el acceso de esta población a espacios abiertos para su recreación es limitado, en especial para aquellos niños y niñas que viven en condición de pobreza, solo el 30,5 % de dicha población manifiesta salir a parques;%), lo cual, además de evidenciar hábitos de la población, puede revelar déficit en infraestructura de acceso público. Por último, los indicadores de juego son mejores, aunque para quienes están fuera de la pobreza es menor (66,4 %), evidenciando la progresiva importancia que tiene la tecnología en el uso del tiempo libre, si bien puede implicar riesgos.

En cuarto lugar, la emergencia tendrá impactos en el aumento de la pobreza en la niñez<sup>135</sup>, en especial para quienes se encuentran en la ruralidad, son migrantes provenientes de Venezuela, grupos étnicos, o con discapacidad (Save the Children, 2020). El **Gráfico 11** muestra el IPM preliminar para la niñez en 2019, cuando el 37 % de las niñas, niños y adolescentes del país vivían en condiciones de pobreza. Se prevé un aumento de las privaciones en educación, salud, alimentación, protección, cuidado y recreación ante la emergencia, que ya tenían un porcentaje alto de niñez privada.

<sup>135</sup> El DNP es el secretario técnico del Comité de Expertos para la Medición de la Pobreza en la Niñez, que permitirá al país contar con una medición en el tema. En este marco, se ha construido este IPM para la niñez de forma preliminar.

Gráfico 11. Índice de Pobreza Multidimensional para la niñez (preliminar), 2019



Fuente: DANE, ECV 2019 – Cálculos DNP (2019).

Teniendo en cuenta que en el país más de la tercera parte de la niñez no tenía acceso a Internet, en la emergencia esta situación agravará las posibilidades de educarse e interactuar socialmente. Así mismo, como en un porcentaje similar existen carencias de disponibilidad de fuentes de agua mejoradas, esenciales para la prevención del COVID-19 y la desnutrición, puede profundizarse los contagios y enfermedades como la diarrea aguda (EDA).

En quinto lugar, la emergencia tendrá impactos en el acceso a servicios de salud. Según la encuesta Pulso Social (DANE, 2020) en junio de 2020 el 42 % de los hogares reportó que algún miembro había dejado de asistir a consultas médicas, incluyendo la valoración integral en salud para la niñez, el 15,2 % a tratamientos médicos, 20,3 % a vacunación y el 14,3 % a reclamar medicamentos. Así mismo, en tanto no se ha desarrollado una vacuna o tratamiento contra el COVID-19 para la fecha, el riesgo de contagio sigue presente; con corte al 14 de septiembre de 2020, se han registrado un total de 72.452 niñas, niños y adolescentes contagiados por COVID-19 y 62 muertes.

Finalmente, el rol de las familias en el marco de la emergencia se ha evidenciado crucial debido a que son estas quienes han asumido el rol de educadores ante el aislamiento preventivo y han desarrollado simultáneamente actividades laborales, educativas y de crianza, aunque con impactos en la salud mental. Se evidencia la necesidad de fortalecer su papel en el desarrollo integral de la niñez, crear capacidades para la crianza positiva y la resolución de conflictos (Universidad de la Sabana, 2020).

### Efectos negativos en la situación nutricional de las niñas y los niños

La emergencia del COVID-19 afecta a las familias y en especial a la niñez debido a la disminución de los ingresos, lo cual podría profundizar los problemas de inseguridad alimentaria y nutricional en el país (Save the Children, 2020). Según cifras de la Encuesta de Pulso Social (DANE, 2020) (DANE, 2020) el número de hogares que consumieron al día en promedio 3 comidas o más se redujo en 1,7 millones, frente al período anterior al inicio del aislamiento preventivo. Así mismo, la encuesta del IPA, en colaboración técnica con el DNP (IPA, 2020), encontró que cerca de un tercio de las personas encuestadas reportó haber reducido el tamaño de las porciones de sus comidas más de tres veces en la última semana, además un 40 % tuvo que saltarse una comida en la última semana<sup>136</sup>.

Esta situación era preocupante incluso antes de la emergencia del COVID-19, pues las cifras de la Encuesta de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2015 (ENSIN, 2015) señalaban una prevalencia nacional de inseguridad alimentaria y nutricional del 54,2 %, la cual se había reducido en 3,5 puntos porcentuales respecto a 2010 (57,7 %). Están por determinarse los efectos de la emergencia, sin embargo, es muy posible que contrarreste<sup>137</sup>, al menos de manera parcial, los avances de la política pública. Colombia venía registrando reducciones de la prevalencia de subalimentación de acuerdo con las mediciones de la FAO, al pasar de 11,3 % en el trienio 2004-2006 a 5,5 % para 2017-2019, se espera que estos porcentajes aumenten debido a la ingesta insuficiente de alimentos (FAO-SOFI, 2020).

Los impactos negativos en el estado nutricional también son esperados, en especial por el posible aumento de la desnutrición de niños y niñas. Para la misma encuesta, la prevalencia de desnutrición crónica o retraso en talla en menores de 5 años era del 10,8 %, y de desnutrición aguda de 1,6 %. Para las comunidades indígenas las prevalencias son superiores: 29,6 % en desnutrición crónica, y 2,9 % en desnutrición aguda. Por su parte, en el PND 2018-2022 (Pacto III, Línea D) con cifras del Sistema de Información de la Protección Social (SISPRO), se señala que la tasa de mortalidad infantil por desnutrición se incrementó de 6,8 p.p, en 2015, a 8,2 p.p, en 2016, y el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer pasó del 8,8 %, en 2015, al 9,1 %, en 2016.

## Efectos negativos en la garantía de los derechos de la niñez

---

<sup>136</sup> Esta encuesta fue realizada en el marco de la emergencia por COVID-19.

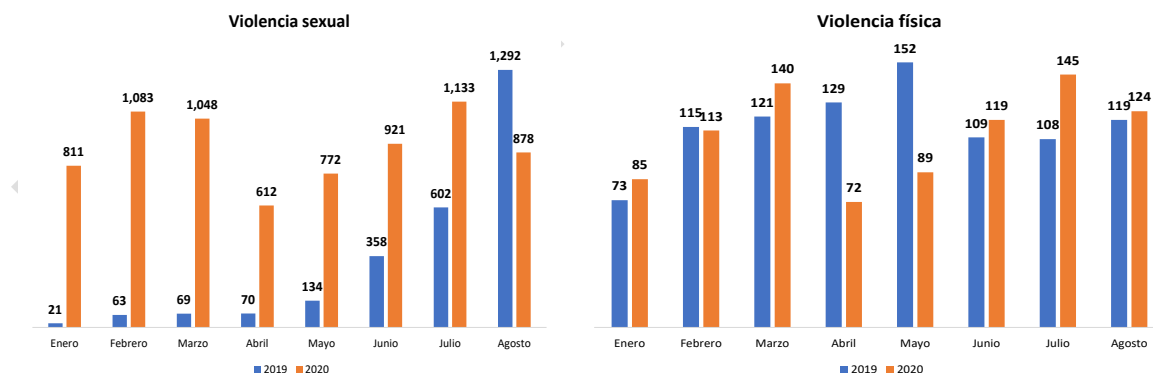
<sup>137</sup> Estudios y proyecciones adicionales son requeridos para determinar la magnitud del impacto del COVID-19 sobre el estado nutricional de la población. El DNP se encuentra desarrollando de agosto a octubre de 2020, con apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y de Alianza Caoba, un modelo predictor para estimar el riesgo de desnutrición de niñas y niños, a partir de los microdatos del Sisbén IV y el uso de otros registros administrativos. Este ejercicio cuantificará los impactos de la emergencia y permitirá trazar con precisión los lineamientos de política.

El informe mundial de Save the Children, el cual incluye a Colombia, muestra que la emergencia por el COVID-19 agrava la situación de violencia física, sexual y psicológica sobre las niñas, niños y adolescentes, en particular para quienes se encuentran en pobreza, para las niñas, para quienes tienen una discapacidad, o para los que viven en contextos frágiles. Así mismo, lo hace con otras problemáticas como el trabajo infantil, el matrimonio infantil, el embarazo y la mutilación genital femenina (Save the Children, 2020)

En Colombia se evidencian varias dinámicas sobre las vulneraciones de derechos a la niñez en el Gráfico 12. Los Procesos Administrativos de Restablecimientos de Derechos (PARD) iniciados entre los meses de enero y agosto de 2019 fueron 27.913, mientras que para el mismo período de 2020 fueron 20.513, una aparente disminución. Los ingresos al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SRPA) también disminuyeron para los mismos meses, pasando de 11.573 ingresos de enero a agosto de 2019, a 3.859 para el mismo período de 2020. Efectivamente, es previsible que muchas de las vulneraciones disminuyan, en tanto el entorno hogar se fortalece para su protección, pero también es posible que aumente el subregistro debido a la invisibilización de los distintos hechos.

Cuando se examinan las cifras de violencia sexual, el año 2019 sigue siendo más alto que el 2020, pero con un crecimiento sostenido entre abril y julio. En violencia física hay crecimiento sostenido también desde abril, aunque abril y mayo fueron mayores que 2019.

**Gráfico 12. Violencia sobre niñas, niños y adolescentes en 2020**



Fuente: ICBF - ingresos a PARD (incluir año).

En reclutamiento forzado, se evidencia que la emergencia del COVID-19 puede generar riesgos adicionales sobre niñas, niños y adolescentes. Efectivamente las alertas generadas por la Defensoría del Pueblo evidencian que el cierre de establecimiento educativos puede incidir en esta situación (CIPRUNNA, 2020). La encuesta RECOVER de IPA



y el DNP muestra que el 15% de los hogares con niñas, niños y adolescentes entre 6 y 18 años, perciben que en la emergencia del COVID-19 ha aumentado el reclutamiento por arte de grupos armados y bandas criminales (BACRIM).

Por otra parte, a través del Censo 2018 se encuentra que el embarazo en la infancia es del 0,4 % y el embarazo en la adolescencia del 6,3 %. En uniones tempranas se encuentra que las mujeres entre los 15 y 19 años, casadas o en una unión temprana era del 13,4 %. Como se ha señalado, en el marco de la emergencia, es posible que estas problemáticas se encuentren aumentando.

Colombia tienen diversos retos de política para hacer frente a las vulneraciones de derechos que afectan a la niñez. En primer lugar, a través del PND 2018-2022, Pacto III, Línea A, se creó un Subsistema de Protección de Derechos, el cual aún no ha iniciado su proceso de implementación. En segundo lugar, el ICBF lideró el diseño la *Alianza Nacional contra todas las formas de violencia hacia niñas, niños y adolescentes*, la cual se encuentra en construcción de su plan de acción.

En tercer lugar, el país cuenta con líneas de política contra el trabajo infantil, el reclutamiento, la explotación sexual comercial y la atención a la migración, pero no existe un instrumento de armonización de política que organice la focalización y la coordinación de los programas, de tal manera pueda atenderse a la población con mayor vulnerabilidad. Finalmente, hasta el presente, se construyen las líneas de política sobre pobreza en la niñez, y de prevención del embarazo y de las prácticas nocivas, que incluye a las uniones tempranas.

### **Cambio en los comportamientos durante la pandemia que limitan el acceso a la atención en salud y aumentan la carga de la enfermedad**

La pandemia por COVID-19 ha fomentado cambios en los comportamientos individuales y sociales de la población colombiana. La situación de emergencia ha reducido el acceso a las atenciones en salud no relacionadas al virus. Así mismo, las medidas para la mitigación del contagio han fomentado hábitos no saludables en las poblaciones, lo que implica que a mediano y largo plazo se incrementen las personas que padecen enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT).

Paradójicamente, las personas con ECNT tienen mayor riesgo de mortalidad ante contagio por COVID-19, lo que evidencia un círculo vicioso entre dos fenómenos epidemiológicos de incidencia global, esto lo ha denominado la comunidad científica como

una Sindemia<sup>138</sup> (Horton, 2020). Lo anterior, evidenció además debilidades en algunas instancias de decisión sobre política pública para enfrentar de manera integral el COVID-19 y la propagación de casos de ECNT.

Entre el primer semestre de 2019 y el mismo período de 2020 se redujo en 20 % las atenciones a servicios en el sistema de salud; así mismo, en lo correspondiente con las ECNT (enfermedades del sistema circulatorio, respiratorias crónicas, metabólicas y neoplasias) la reducción fue del 8 % (RIPS, 2020). Las causas de esta disminución pueden estar asociadas a la cancelación de atención efectiva, falta de transporte, personal insuficiente para la atención y cierre de servicios hospitalarios (World Health Organization, The Impact of the COVID 19 Pandemic on Noncommunicable Disease Resources and Service: results of a rapid assessment, 2020, pág. 11). Además, factores individuales como el miedo, generaron barreras de acceso debido a la alta percepción de riesgo de contagio por COVID-19 en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) (Wong, Hawkins, & Murrell, 2020).

La reducción de la atención es más preocupante en población con ECNT debido a que la ausencia de controles aumenta la probabilidad de deterioro físico y mental de la población, e incrementa la carga de enfermedad asociada a discapacidad y mortalidad prematura (Organización Panamericana de la Salud, 2017). La no atención oportuna de personas con ECNT impacta de manera directa en el cumplimiento del ODS 3.4 el cual busca la reducción de la mortalidad prematura por enfermedades cardiovasculares, enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores, diabetes y cáncer, asociadas al PND 2018-2022 (Conpes: 3918, 2018; PND 2018-2022).

Las medidas de prevención de contagio de COVID-19 podrían acelerar el incremento de casos de ECNT en el país y aumento de la carga en salud. Es posible que las medidas implementadas para mitigar la pandemia hayan fomentado hábitos no saludables en la población. Los aislamientos, el distanciamiento físico y las restricciones de viaje en muchos países han promovido la aparición de ECNT a través de cambios en comportamiento; por ejemplo, limitar la actividad física, reducir el acceso a alimentos frescos y saludables, no priorizar acciones de prevención de la enfermedad y promoción de la salud y aumentar la exposición a otros factores de riesgo de las ENT, incluido el consumo de tabaco y el consumo nocivo de alcohol (World Health Organization, 2020).

En Colombia se encontró que a mitad de julio de 2020, 75,2 % de los niñas y niños no lograron cumplir los minutos recomendados de actividad física, 82,8 % superaron los 60

---

<sup>138</sup> Corresponde al encuentro de dos eventos epidemiológicos masivos, la proliferación del COVID-19 y de las ECNT que interactúan entre sí.

minutos diarios frente a dispositivos electrónicos y 44 % subieron de peso (Urina T & Santacruz, 2020). Además, 40 % de la niñez y la adolescencia ha desarrollado síntomas de ansiedad o preocupación adicional desde el inicio de la cuarentena y un poco menos de la mitad de la población general reportaron desafíos en salud mental (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

El incremento del número de casos de ECNT acarrea al país costos económicos y sociales en tres agentes: (i) el individuo debido a la afectación de su calidad de vida (Megari, 2013); (ii) el cuidador relacionado con aumento en la carga de cuidado (Carreño M & Chaparro D, 2016); (iii) la sociedad ya que la evolución de las ECNT es lenta y demanda costos regulares de atención y tratamiento e indirectos asociados al cuidado, que aumentan a medida que se complica la enfermedad (Bloom, y otros, 2011).

Finalmente, si bien existe una institucionalidad que podría abordar de manera intersectorial las problemáticas asociadas a las ECNT durante y después de la pandemia, esta instancia no ha sesionado durante la emergencia sanitaria. La CISP<sup>139</sup> fue creada para el desarrollo, coordinación y armonización de las políticas en salud pública; sin embargo, esta ha presentado limitaciones en el cumplimiento de su función debido a un débil posicionamiento en los diferentes sectores para la toma de decisiones de política en salud pública. Esto puede evidenciarse porque a la fecha esta comisión no ha formulado ninguna política que aporte a la movilización de determinantes sociales, para lo que fue creada.

### **Insuficiente infraestructura física y de personal para implementar las actividades de administración de la vacuna contra el COVID-19**

La producción de una vacuna enfrenta varios desafíos entre los que se encuentra el rápido avance del brote, la falta de conocimiento sobre el virus, la necesidad de completar las tres fases de pruebas con humanos que comprenden estos desarrollos, y tener la capacidad de producir dosis a gran escala. Debido a la pandemia que ha generado el COVID – 19 existe una competencia internacional por lograr acceso y suministro temprano de dosis de vacunas en cada país, en este sentido los países desarrollados y con capacidad de producción tienen la ventaja.

Por otra parte, es importante precisar los desafíos internos que se presentan, en primer lugar, la gestión y operación del PAI presenta algunas dificultades administrativas que pueden afectar los procesos de vacunación contra el COVID-19 en algunas entidades territoriales. Estas dificultades están relacionadas con: (i) deficiencias y demoras en la contratación de

---

<sup>139</sup> Ley 1438 de 2011 por la cual por medio de la cual se reforma el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.

logística y personal encargado de las labores operativas del programa en el nivel local en su mayoría; (ii) dificultades reiteradas para acceso a los servicios de vacunación, y (iii) Altos costos de desplazamiento por la dispersión geográfica.

En segundo lugar, se ha identificado que entidades territoriales no cuentan con los equipos de red de frío necesarios para el almacenamiento y conservación de los biológicos. Aunque actualmente el país cuenta con una bodega nacional con 2 cuartos fríos de refrigeración y uno de congelación, y 104 cuartos fríos departamentales, distritales y municipales distribuidos en el todo el país, se ha identificado que en un escenario de ingreso a la vacuna al país 8 departamentos pueden presentar un riesgo alto y 16 entidades territoriales un riesgo medio de no mantener la efectividad del biológico por la falta de condiciones necesarias para el almacenamiento.

Adicionalmente, en el escenario de implementación de una jornada de vacunación contra el COVID-19, se requerirá un aumento en el personal operativo para las actividades dentro de las modalidades intramural y extramural en los niveles locales<sup>140</sup>.

Por último, el país no cuenta con la capacidad y la infraestructura necesaria para la producción del biológico y de otros insumos, que deben tenerse en cuenta en el momento de realizar inversiones en este tipo de infraestructura, situación que limitaría una eventual producción local de dosis de la vacuna del COVID-19. Aunque en el país existen 90 plantas de medicamentos de la industria farmacéutica, ninguna cuenta con la capacidad de producir vacunas. Desde hace más de 35 años el país adquiere las vacunas a través de Fondo Rotatorio de la OPS. Si bien desde el punto de vista de política de salud pública este objetivo es deseable, esta alternativa desestimuló en algunos países de América Latina y farmacéuticas privadas la producción local de vacunas, con excepción de Brasil, Argentina y México que sí desarrollaron capacidad de producción.

### **Ausencia de información sobre costos y precios de las vacunas**

En el país no se cuenta con estudios de costos relacionados con las vacunas en desarrollo ni con posibles fuentes de financiación que incluyan al sector público, al privado y de otros donantes, que orienten las inversiones requeridas de tal forma que una vez se apruebe una o varias opciones de vacunas, se puedan adquirir oportunamente y que un alto

---

<sup>140</sup> La vacunación extramural se realiza a través de visitas en casa, en albergues, puestos fijos en zonas de concentración poblacional (parques, centros comerciales, iglesias, guarderías, centros educativos, hogares geriátricos, centros recreativos, entre otros); puestos móviles y en instalaciones de puestos de vacunación en barrios.

porcentaje de la población puedan estar vacunada contra la COVID-19 en 2021<sup>141</sup>. En la actualidad, el mercado global presenta diferentes precios de negociación de vacunas que se han hecho públicos y que implican diferentes que, dependiendo de la vacuna seleccionada, los costos en los que debe invertir el país varíen. Algunos laboratorios ya tienen precios que oscilan entre los USD 3 y 4 por dosis (sin ánimo de lucro) y entre USD 12 y 37 (con ánimo de lucro).

### **Desinformación y mitos sobre la vacuna contra el Covid-19**

Uno de los grandes retos que genera la pandemia es mantener informada a la población sobre el nuevo virus de la manera más oportuna y verás, aclarando sus efectos, la manera de mitigarlo y de prevenirlo, así mismo, se deben precisar los beneficios, riesgos, mitos y realidades de la vacuna contra el COVID-19, en un escenario actual mundial en donde existen posiciones en contra frente a los efectos de las vacunas en las personas que en los últimos años se evidencian en el auge de movimientos antivacunas, ocasionando desinformación y en muchas ocasiones pánico y zozobra en la población.

### **Afectación negativa en las trayectorias educativas, así como en la acumulación de capital humano y la movilidad social a raíz del COVID-19**

En educación los efectos del COVID-19 están asociados principalmente a pérdidas en el aprendizaje y a un aumento de la deserción estudiantil, pues el aprendizaje acumulado durante el período en el que los establecimientos educativos estuvieron cerrados es una pequeña proporción de lo que los estudiantes pudieron haber aprendido de manera presencial (OECD, 2020). En el caso específico de Colombia, el Banco Mundial estimó que de mantener una metodología de educación a distancia en lo que queda de 2020, los estudiantes habrán perdido en promedio un 52 % de los aprendizajes totales de un año escolar; mientras que en un esquema de alternancia dicho porcentaje sería del 37 %. Esta es una problemática que tiende a acentuarse en los hogares más vulnerables y en aquellos que se encuentran ubicados en las zonas rurales, para los cuáles se estima que las pérdidas en aprendizaje serán mucho mayores dadas las dificultades con las que cuentan para poder acceder a los recursos económicos y tecnológicos que les permitan adaptarse a un esquema de aprendizaje a distancia<sup>142</sup> (Banco Mundial, 2020).

---

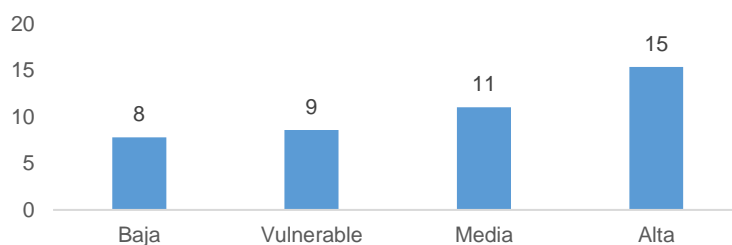
<sup>141</sup> No obstante, esto dependerá de la disponibilidad y características de la vacuna, la fecha de arribo de la vacuna al país; la distribución nacional y local, el inicio de la estrategia de vacunación, la capacitación y entrenamiento del talento humano en salud y aceptación de la vacuna por parte de la población.

<sup>142</sup> Según el Banco Mundial, las pérdidas en el aprendizaje de los NNA pertenecientes a hogares ubicados en el quintil más pobre de la población, duplicarán a aquellas presentadas por los estudiantes que pertenecen al quintil de mayores ingresos.

Los efectos que la emergencia del COVID-19 ha generado en el sistema educativo pueden ampliar las brechas en el aprendizaje ya existentes, sobre todo cuando se estima que en el 96 % de los municipios de país, menos del 50 % de los estudiantes de educación básica y media tienen acceso a herramientas tecnológicas que les permitan asumir sus estudios fuera de las aulas de clase (LEE, 2020)<sup>143</sup>. Lo anterior puede repercutir, a su vez, en acentuar aún más las brechas de calidad educativa por zona, teniendo en cuenta que los resultados de las pruebas PISA 2018 muestran que la diferencia entre los puntajes obtenidos por los colegios oficiales de zonas urbanas y rurales del país en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias supera los 60 puntos (ICFES, 2018).

Asimismo, se encuentra que la permanencia estudiantil puede verse afectada de manera considerable como consecuencia de factores asociados a la crisis económica generada por el COVID-19, principalmente por la disminución de los ingresos en los hogares como consecuencia del cese de actividades productivas, siendo mayor este choque en la población vulnerable y de la clase media, como se observa en el gráfico. Esto puede generar a futuro disminuciones en la acumulación del capital humano, teniendo en cuenta que la clase vulnerable en el país alcanza en promedio de apenas nueve años de educación, lo que equivaldría a contar apenas con la básica secundaria (DANE-GEIH, 2018).

**Gráfico 13. Años promedio de educación en Colombia por clases sociales para población de 15 años y más**



Fuente: construcción propia DNP a partir de la GEIH (2018).

De acuerdo con datos de la Encuesta Longitudinal Colombiana (ELCA) de 2016, en tiempos de crisis la inversión en capital humano tiende a reducirse entre un 7 % y 11 % en hogares urbanos y entre el 10 % y el 24 % en hogares rurales, lo que puede conllevar al retiro de niños, niñas y adolescentes de los establecimientos educativos y, por ende, a una interrupción en sus trayectorias educativas. Así, según la GEIH, el número de personas entre

---

<sup>143</sup> Se debe aclarar que el 4% al que el artículo se refiere como los municipios que estarían en capacidad de implementar las lecciones virtuales corresponde a 45 municipios del país, que concentran el 70% de la población colombiana.

los 5 y 15 años que reportan no estar asistiendo a un establecimiento educativo aumentó en 51 % entre febrero y junio de 2020 (DANE-GEIH, 2020). De igual manera, el Banco Mundial estima que, en el escenario más favorable a diciembre de 2020, 53.000 estudiantes de educación básica y media habrán desertado del sistema educativo colombiano (Banco Mundial, 2020).

En educación superior, las medidas iniciales de confinamiento impactaron al 80 % de los estudiantes matriculados, afectando a cerca de 1,9 millones de estudiantes. Este proceso obligó a docentes y estudiantes a cambiar las formas de interacción presenciales, por métodos con Tecnologías Digitales (TD). Teniendo en cuenta que el 90 % de la oferta en educación superior se encuentra diseñada para la presencialidad, además que todas las IES no contaban con las plataformas ni los recursos tecnológicos apropiados para la enseñanza virtual, ocasionando desigualdad en el acceso, calidad y permanencia en la educación superior (Beunoyer, Dupéré, & Guitton, 2020).

Adicionalmente, para el segundo semestre 2020 y para 2021 se prevé reducción de los estudiantes matriculados la cual, de acuerdo con la (IESALC-UNESCO, 2020) podrá corresponder al abandono de los estudiantes más vulnerables y que ingresaron en condiciones más frágiles a la educación; lo que para Colombia podría representar un 30,9 %<sup>144</sup> de los estudiantes matriculados en educación superior. En el mismo sentido, según la GEIH se presentó una reducción de la población que asiste a educación superior en un 22 % durante el primer semestre de 2020. Entre las causas de este comportamiento, la GEIH muestra que, entre los meses de mayo a julio, aumentó en 10,2 % los hogares con estudiantes de educación superior que perdieron su trabajo o fuente de ingresos.

Finalmente, la pandemia evidenció cómo la educación posmedia en modalidades no presenciales carece de estructuras normativas, tecnológicas y de aseguramiento de calidad. Además de la limitada conectividad, que define las oportunidades que tienen los estudiantes para acceder a esta modalidad educativa, uno de los problemas que ha tenido la educación a distancia y virtual en Colombia, y en otros países, ha sido el reconocimiento y valoración del *e-learning* como mecanismo efectivo de enseñanza-aprendizaje (Facundo, 2010). Sin embargo, la emergencia sanitaria requirió que las IES e IETDH realizaran esfuerzos de corto plazo en pro de la virtualidad, constituyendo una oportunidad para consolidar la educación en modalidades que involucren e-learning, y contribuyan al desarrollo de un mayor número de programas de educación que sean estratégicos para el país y las regiones.

---

<sup>144</sup> Según cruce matrícula SNIES 2018 del Ministerio de Educación con Sisbén, teniendo en cuenta aquellos que tienen menos de 30 puntos en la encuesta de Sisbén.

## Baja calidad y cobertura de la formación para el trabajo

El mercado laboral colombiano se ha caracterizado por la presencia de altos niveles de informalidad y desempleo, asociados en parte a los desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo que afectan principalmente a los grupos más vulnerables y a los trabajadores con menor acervo de capital humano<sup>145</sup>. Estos desajustes presentes en el mercado laboral se han visto acentuados por la coyuntura que enfrenta el país con el COVID-19, tanto en términos del deterioro de los indicadores laborales como en la ampliación de las brechas de capital humano, situación que afecta en gran parte a los trabajadores menos cualificados, ya que a un mayor nivel de calificaciones hay una mayor capacidad para enfrentar los desequilibrios económicos (Schultz, 1975).

De acuerdo con la información del (DANE, 2020), para el mes de julio de 2020 el empleo registró una disminución de 4,15 millones de puestos de trabajo en comparación con el mismo período en 2019; con mayor incidencia en el sector comercio (-848.000 trabajadores), sector que tradicionalmente se ha caracterizado por la baja demanda de habilidades y altos niveles de informalidad. Las mayores reducciones en el empleo se presentaron para la población con educación básica primaria y secundaria (-22,5 %) y educación media (-19,8 %); en contraste, la población ocupada con educación universitaria fue la menos afectada durante este período con una disminución del -7,6 %.

En términos de empleo en las zonas rurales, al comparar el segundo trimestre de 2020 con el primer trimestre, se identifica que en la zona rural se perdieron 570.000 empleos (de los cuales 315,7 mil hombres y 254,4 mil mujeres), situación que repercutió en gran magnitud a la juventud (menores de 28 años) debido a que el 41,6 % del total corresponde a este grupo poblacional (237,1 mil)<sup>146</sup>. De todas formas, es importante considerar que la pérdida de empleos en la ruralidad inició antes de la pandemia, en 2018-II.

Por su parte, el 42 % de los empresarios en Colombia ha presentado dificultades en la contratación de personal, principalmente por la falta de experiencia laboral, de competencias y de habilidades específicas (ManpowerGroup, 2018); situación que se relaciona con lo observado por (Cárdenas, 2020), quien ha encontrado que entre 2010 y 2018 los

---

<sup>145</sup> De acuerdo con los cálculos del Ministerio del Trabajo, a partir de la información de la GEIH 2019, la tasa de informalidad por pensiones, es decir la relación porcentual entre la población ocupada que no contribuye a pensión y la población total ocupada, a nivel nacional fue 60,6 %, mientras la tasa de la población entre 18 y 28 años fue 61,6 %. Por nivel educativo, la tasa para las personas con estudios hasta básica primaria fue 84,9 % y la tasa para las personas con básica secundaria fue 77 %. En contraste, las personas con formación superior o universitaria registraron una tasa de informalidad del 30,3 %. Consultado en: <http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/indicadores.jsf?nombre=Tasa+de+Informalidad+por+Pensiones&ind=370>

<sup>146</sup> Cálculos DNP-DDRS a partir de GEIH, 2020.



trabajadores con bajos niveles de cualificación representaron el 43 % del total de trabajadores en el país, seguidos por los trabajadores con niveles de cualificación medios con el 32 %.

A pesar de los esfuerzos para lograr una educación y formación pertinente, el SNC aún conserva un enfoque nacional, y no ha implementado acciones territoriales concretas que involucren al sector productivo y educativo con el propósito de enfrentar un escenario post COVID-19, que requiere fortalecer el capital humano en competencias y sectores estratégicos para la reactivación. Por ejemplo, se observa que durante marzo y abril de 2020 incrementó la publicación de vacantes requiriendo recurso humano con conocimientos en el manejo de programas y software informáticos en un 7,7 % con relación a los mismos meses de 2019 (Servicio Público de Empleo, 2020).

A su vez, el desarrollo sostenible también presenta grandes retos de cara a los escenarios de la emergencia sanitaria, ya que esta crisis puede aumentar las brechas ya existentes en el país en temas de sostenibilidad, es decir, la baja oferta de servicios o productos sostenibles, pocos perfiles técnicos y académicos orientados a la sostenibilidad, y por ende, bajas capacidades en el sector productivo, rezago en las inversiones verdes, las políticas laborales, los empleos emergentes y la oferta académica, lo que trae grandes retos y oportunidades para la formación y el empleo del capital humano, estas circunstancias pueden hacer más lenta o rápida la transición hacia la sostenibilidad.

Las principales barreras que existen para afrontar estos cambios están relacionadas, en primera instancia, con los vacíos en la identificación y medición de las brechas de capital humano<sup>147</sup>, lo anterior, requiere información estadística que identifique el tamaño y composición de grupos específicos de trabajadores, las unidades económicas que aporten al crecimiento verde y a la economía nacional; por lo cual no se cuenta con información sobre la cantidad, los perfiles y las competencias requeridas para el sector productivo en función del crecimiento verde (DNP, 2018). Los estudios realizados por (UNIDO & GGGI, 2015)<sup>148</sup> evidenciaron el potencial de generación de empleos de inversiones verdes. Se estimó que, por cada millón de dólares invertidos en energías limpias, se creaban 37 empleos en Brasil, 10 en Alemania, 100 en Indonesia, 70 en Sudáfrica y 15 en la República de

---

<sup>147</sup> Las brechas de capital humano hacen referencia al desencuentro entre la oferta y la demanda laboral, debido a que el talento humano no cumple con los requerimientos del sector productivo. Se han identificado tres tipos de brechas: brechas de cantidad, brechas de calidad y brechas de pertinencia de la formación. Consultado en: <https://compite.com.co/proyecto/lineamientos-para-la-identificacion-y-cierre-de-brechas-de-capital-humano/>

<sup>148</sup> Global Green Growth Institute (GGGI) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO.),),

Corea. Se destaca que, en todos los casos, la creación de empleos era mayor en comparación con la eventual generación de empleos en el sector de combustibles fósiles.

Por tanto, el país enfrenta el doble desafío de transitar hacia un modelo de crecimiento verde y a la vez, generar empleo decente, lo que requiere una fuerte sinergia entre la Política de *Crecimiento Verde* y las políticas laborales. Una economía que se orienta hacia un modelo de crecimiento verde no solo demanda cambios en los medios y tecnologías productivas, sino también un sistema productivo más innovador, más eficiente y competitivo, lo cual, exige políticas de formación y desarrollo de competencias profesionales acordes (DNP, 2018). Es por esta razón que se requiere incluir en la reactivación económica instrumentos para fomentar la formación, la investigación y el desarrollo de nuevos mercados, como medio para mejorar los empleos verdes en las regiones y ciudades. La no implementación de políticas orientadas a mejorar los conocimientos, capacidades y competencias socavaría en una afectación sobre la productividad laboral, el crecimiento de la economía, la generación de empleo y de ingresos (Meléndez, 2018).

#### **4.2. Sector Productivo: Afectación de manera dramática las operaciones de las empresas y la demanda por sus productos y servicios por las restricciones del manejo de la pandemia.**

Debido a la crisis producida por el COVID-19, Colombia espera una caída del 7.8 % del PIB para 2020. Las empresas reportaron una disminución de la demanda del 69,1 % (DANE, 2020), lo cual ha generado dificultades de abastecimiento de insumos para siete de cada diez empresarios y restricciones de acceso al financiamiento en el 28,3 % de las empresas (Confecámaras, 2020). Así mismo, se ha presentado una reducción significativa en el número de unidades productivas creadas, cayendo en un 26,3 % al comparar los periodos enero-junio de 2019 y 2020.

La industria y el comercio fueron dos de los sectores más afectados por las consecuencias del COVID-19. Para junio de 2020, el 59,7 % de las empresas de la industria manufacturera y el 61,2 % de las empresas del sector comercio reportaron una disminución en el flujo de efectivo, mientras que en abril del mismo año los reportes de este indicador se habían ubicado para cada sector en 74,8 % y 81,3 %, respectivamente. Esto sugiere una lenta recuperación en los ingresos a pesar del relajamiento de algunas de las medidas de aislamiento.

En cuanto a la afectación del mercado laboral, se estima que 2,18 millones personas perdieron su empleo a causa de la crisis (DANE, 2020). Durante el periodo de marzo a julio del 2020, la tasa de ocupación disminuyó en 10,6 p.p. con respecto al mismo periodo de 2019, de los cuales la industria manufacturera y el sector de comercio y reparación de

vehículos contribuyeron en conjunto con 6,2 p.p. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística , 2020).

Por su parte, la inversión extranjera directa (IED) cayó en un 68 % en comparación con el segundo trimestre el año pasado. Los dos sectores más afectados por esta disminución fueron la industria manufacturera y minas y canteras (incluyendo carbón) con una reducción del 91 % y 80 %, respectivamente. Así mismo, las importaciones disminuyeron en 20,1% para julio de 2020 al compararlas con el mismo periodo del año anterior, fundamentalmente por una caída de 17,3 % en el grupo de manufacturas. En contraste, las exportaciones del país se contrajeron en un 21,3 % al comparar los datos de agosto de 2019 y 2020, debido principalmente a una caída del 35,8 % de las ventas externas del grupo de combustibles y productos de las industrias extractivas.

En consonancia con lo anterior, se evidenció una contracción del Producto Interno Bruto minero real entre el -6,6 % (escenario base) y -12,5 %. Así mismo, a la emergencia sanitaria se sumó la caída de los precios internacionales del petróleo, ocasionando una disminución de la producción de crudo y gas en el país del 15 % y 7 %, respectivamente, entre el periodo comprendido entre febrero y septiembre de 2020.

La crisis producida por el COVID-19 profundizó e hizo más notorios los problemas estructurales que afectan al sector productivo y su capacidad para aumentar la productividad. Dichos problemas estructurales, los cuales se diagnostican en lo que resta de esta sección, afectarán la capacidad de la economía para ajustarse y reactivarse hacia un crecimiento más alto y más sostenible.

#### **4.2.1. Alta carga regulatoria**

La crisis generada por la pandemia hizo aún más evidente los altos costos, en especial los tributarios, de nómina y de apertura y cierre, que enfrentan los empresarios y los obstáculos que estos representan para el crecimiento de la productividad. En la Política de Formalización Empresarial (documento CONPES 3956) se evidencia que ser formal hay un costo adicional sobre la utilidad bruta anual del 34,3 %, 35,3 % y el 46 % para las micro, pequeñas y medianas empresas, respectivamente (DNP, 2019). Estos costos no solo representan una carga elevada sobre sus ingresos brutos, sino que, además, les restan competencia frente a sus pares informales limitando su crecimiento, productividad y generación de empleos de calidad. Según el Banco Mundial, el 55 % de las empresas en Colombia reportan que las prácticas de las firmas informales son una de las mayores limitaciones para su adecuado funcionamiento.

Esta alta carga regulatoria afecta la baja supervivencia empresarial (entendida como el tiempo en el que la empresa tiene operaciones activas) en Colombia. De las empresas

matriculadas en las cámaras de comercio en 2014, en 2019 solo permanecían activas el 18 %. De acuerdo con el informe de la Dinámica de la Actividad Empresarial en Colombia realizado en 2019, las principales razones de las empresas para justificar su salida son: porque la empresa no era rentable (36,3 %), por motivos personales o familiares (23,4 %) y por problemas de financiación (13,6 %) (Varela, y otros, 2020). En el marco de la crisis generada por la pandemia, según datos del Registro Único Empresarial y Social (RUES), aproximadamente 573.000 empresas no renovaron su matrícula mercantil a 1 de agosto de 2020.

En cuanto a la apertura y cierre de las empresas, los costos asociados a estos trámites son muy onerosos y afectan en mayor proporción a las Mipymes, quienes son las más vulnerables en esta coyuntura. Actualmente, la tarifa de renovación es decreciente en proporción de los activos, es decir que las empresas con menores activos asumen una tarifa mayor frente a las que tienen mayores activos (Salazar, Forero, Becerra, & Pinchao, 2017). Además, las empresas deben pagar por cada establecimiento comercial que tengan registrado. Con respecto a los costos del cierre, para que una empresa pueda realizar esta operación debe tener renovada su matrícula mercantil (Artículo 2.2.2.38.6.5. del Decreto 1074 de 2015). Esto significa que la empresa debe realizar los pagos por la renovación de la matrícula hasta el año que solicita su cancelación; incluso si no está en condiciones de hacerlo. La coyuntura actual afectó negativamente los ingresos de la mayoría de las empresas, y a pesar de esto, las tarifas asociadas a la apertura y cierre de empresas se mantuvieron igual. Razón por la cual, resulta necesario reducir los costos renovación y cierre de las empresas para así acelerar la reacomodación del aparato productivo.

Por otra parte, los costos de la nómina de los empresarios, que representan entre el 9 % y el 22 % de su utilidad bruta anual según el tamaño de la empresa (DNP, 2019), sumada a la contracción de demanda de bienes y servicios por la coyuntura actual, son unas de las posibles causas por las que se disminuye la probabilidad de crear y mantener empleos formales. Entre marzo y julio de 2020, la tasa de desempleo nacional se ha incrementado en 7,6 puntos porcentuales (p.p.). Así mismo, la pérdida de empleo formal<sup>149</sup>, según estimaciones realizadas por el DANE, a junio de 2020, representan una caída del 7,9 % y del 12,9 % en trabajo de dependientes e independientes, en comparación con el mismo mes de 2019. En adición, entre mayo y julio de 2020, hubo 4.444 mil personas menos desarrollando alguna ocupación, en comparación con este mismo periodo del año 2019, variación que se concentró más en los jóvenes (personas entre los 25 a 54 años) y las mujeres (DANE; CAF; Banco Mundial; BID, 2020).

---

<sup>149</sup> Por aquel que se realizan aportes al sistema de seguridad social (salud, pensiones y riesgos laborales).

Los costos laborales no salariales en Colombia son mayores que en los demás países de la región y de la OCDE (Fernández & Villar, 2017). Esto a pesar de que la Ley 1607 de 2012 eliminó las contribuciones al sistema de salud y los pagos parafiscales para el SENA y el ICBF, lo cual significó una reducción de 66 % a 52 % de los costos para trabajadores de un SMMLV (ANIF, 2015). En adición, estos costos son proporcionalmente más altos para los empleados de menores salarios, por ejemplo, el subsidio de transporte se paga a empleados que devenguen entre uno y dos SMMLV, lo que afecta a las personas de menores ingresos (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Puesto que se calcula que un incremento del 1 % en los costos no salariales estaría reduciendo en un 0,4 % los niveles de formalidad (ANIF, 2015), es importante plantear ajustes que permitan reducir los costos de contratación de mano de obra formal.

En cuanto al alto costo en el despido de los trabajadores, este representa barreras no sólo monetarias (que sugieren hasta un 8 % sobre el valor del salario del empleo (Fernández & Villar, 2017)) sino también por la rigidez de sus trámites, que incluye en algunos casos solicitud de permisos ante el Ministerio del Trabajo. Además, al momento de considerar terminar un contrato, se debe tener cuenta: el tipo de contrato laboral pactado, si la terminación es de manera unilateral o por justa causa (artículo 64 del Código Sustantivo del trabajo), si se está ante un despido colectivo (Ley 50 de 1990) o si el trabajador goza de una estabilidad laboral reforzada (Ley 361 de 1997 y los precedentes judiciales de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional).

Por las razones anteriores, se deben considerar acciones que estén encaminadas a la flexibilización laboral teniendo en cuenta las dinámicas de la zona rural, las nuevas formas de empleo, incluido el teletrabajo, y los grupos vulnerables como mujeres y jóvenes.

Por su parte, los altos costos tributarios se asocian no solo al valor monetario que deben asumir los empresarios sino también el tiempo y recursos humanos necesarios para la declaración y pago de estas obligaciones. Al respecto, solo para los impuestos nacionales, un empresario debe realizar en promedio 15 pagos al año y todo el proceso de preparación, declaración y pago le toma cerca de 239 horas (86 horas para los impuestos a la renta, 87 horas para los impuestos laborales y contribuciones a seguridad social y 66 horas para el IVA). Para atender esta problemática, el Régimen Simple Tributario (RST) ha logrado promover la formalidad tributaria en empresas pequeñas al permitir hacer una única declaración de varios impuestos reduciendo los costos de transacción, las cargas formales y sustanciales. Sin embargo, todavía el 75,7 % de los microestablecimientos no tienen RUT, y tan solo el 21,9 % declara impuesto sobre la renta; 5,9% declara IVA y 19% declara ICA. A pesar de que entre agosto de 2019 y julio de 2020 se inscribieron 118.930 contribuyentes y en 2019 se recaudaron \$ 134.982 millones en IVA, consumo y el costo asociado al RST (DNP, 2020), el RST tiene espacio para ajustar sus requerimientos de manera que más

empresas se puedan acoger al régimen ampliando la base tributaria para transitar hacia un esquema de formalización tributaria aún más atractivo para empresarios de diferentes ingresos.

Sobre los procesos de insolvencia, se requieren mejorar sus tiempos y establecer procesos más expeditos, especialmente en momentos de crisis que afectan la operación y sostenibilidad de las empresas. El tiempo necesario para que los acreedores en Colombia recuperen su deuda es de 1,7 años, y aunque está por debajo del promedio de los países de Latinoamérica (2,9 años), aún está lejos de países líderes como Irlanda, Japón, Canadá, con tiempos inferiores a los 10 meses o como Reino Unido y Estados Unidos con promedio de un año en sus tiempos de resolución de procesos de insolvencia (Banco Mundial, 2019). En el marco de las medidas de mitigación de los efectos de la pandemia, el Gobierno reconoce la importancia de facilitar estos procesos, razón por la cual estableció herramientas para atender los procesos de insolvencia y facilitar la recuperación de empresas grandes y pequeñas con dificultades como consecuencia del impacto de la crisis (Decretos 560 y 772 de 2020). Medidas que, para mejorar los procesos de cierre de empresas, deberían ser adoptadas de manera permanente.

Finalmente, teniendo en cuenta que las compras públicas son un elemento clave en la reactivación económica, los empresarios podrían acceder a este mercado asumiendo menores costos de entrada. Actualmente, las tarifas de inscripción, renovación, actualización y modificación del Registro Único de Proponentes (RUP) son proporcionalmente mayores para las mipymes que para empresas grandes. Por ejemplo, el pago anual por renovación del RUP para cada proponente es de 16,17 UVT, lo que representa para una microempresa (con activos totales de 5.000 UVT) el 0,32 % del valor de sus activos, mientras que para una empresa grande (con activos totales de 2.000.000 UVT) representa tan solo el 0,0008 % del valor de estos. Esto pone de manifiesto la necesidad de ajustar y hacer más progresivas para las mipymes, empresas que en estos momentos están en la necesidad de ampliar y diversificar sus mercados.

#### **4.2.2. Bajo acceso a financiamiento**

Los cierres en diferentes sectores productivos durante la pandemia han generado que las empresas, especialmente las mipymes, tengan problemas para el cumplimiento de sus obligaciones financieras. El principal problema es de liquidez, pues de acuerdo con la encuesta de liquidez de la ANDI (2020) al 20,6 % de las empresas la liquidez les permite

operar<sup>150</sup> tan solo entre 1 y 8 días, al 10,8 % les alcanza para operar entre 9 y 15 días y al 26,3 % les alcanza entre 16 y 30 días. De hecho, a 448 empresas se les han admitido las solicitudes de insolvencia/reorganización y liquidación ante la Superintendencia de Sociedades entre enero y junio de 2020, esto representa un incremento de 45 % con respecto a 2019, cuando se admitieron 310 solicitudes (Superintendencia de Sociedades, 2020). Adicionalmente, el 78 % de las personas dice que continúa siendo impactada financieramente por el COVID-19, y el 17 % que reporta ser dueño de un pequeño negocio tuvo que cerrar o ha visto reducidas sus ventas como resultado de las restricciones por el COVID-19 (TransUnion, 2020).

En este sentido, en abril de 2020, la mayoría de los empresarios expresó que las medidas que se necesitaban por parte del gobierno para recuperar la economía por la emergencia causada por la pandemia debían ser de carácter tributario y financiero (Confecámaras, 2020). El Gobierno Nacional creó diversos programas para la reactivación económica tales como: (i) el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), diseñado para dar un subsidio a la nómina de las mipymes; (ii) el Plan de Apoyo a Deudores (PAD), que se creó para ayudar a los deudores a gestionar sus obligaciones financieras; (iii) las líneas de crédito Colombia Responde, que brinda condiciones especiales para los créditos; y (iv) el programa Unidos por Colombia, para dar garantías a los diferentes tipos de créditos.

Sin embargo, algunos empresarios han encontrado dificultades para acceder a estos, es el caso de las empresas de la región de Bogotá y Cundinamarca, donde las líneas de financiamiento son las medidas más solicitadas y también las que más se niegan, pues el 10,9 % de los empresarios solicitó líneas de financiamiento, y al 9,4 % se las negaron (Cámara de Comercio de Bogotá, 2020). Un ejemplo del alto uso de estos instrumentos son las garantías del programa Unidos por Colombia destinadas a capital de trabajo, las cuáles se han utilizado casi en su totalidad, pues se ha usado el 99 % del cupo total de recursos de cobertura al 70 % y 80 % para microempresas; y el 90 % del cupo de cobertura al 80 % para pymes (FNG, 2020).

El buen funcionamiento de estos programas es clave para que las empresas continúen operando. En el caso de Bogotá y Cundinamarca, una de las principales acciones que han tomado los empresarios para reducir los costos y el endeudamiento es la reestructuración y/o renegociación de obligaciones financieras (17,1 %), aunque también han solicitado financiación externa (8,2 %), y han gestionado cartera (6,3 %) (Cámara de Comercio de Bogotá, 2020). Así mismo, a nivel nacional, el 49 % de las sociedades dice que va a recurrir

---

<sup>150</sup> Para operar si destinan la totalidad de la caja de la compañía para cumplir con todas sus obligaciones, es decir, la nómina completa incluyendo seguridad social, proveedores, sector financiero, contratos y los compromisos con la Dian. (ANDI, 2020).

a financiación externa o interna. Lo anterior se refleja a nivel macro en el comportamiento agregado de la cartera comercial y la de microcrédito, las cuales redujeron su crecimiento al punto que en los dos últimos meses (mayo-junio) presentan un crecimiento cercano a cero: a junio 2020 el crecimiento de la cartera comercial fue de -0,06 % y de la cartera de microcrédito fue de -0,4 % (Superintendencia Financiera de Colombia, 2020). A pesar de esta situación, el indicador de calidad de cartera<sup>151</sup> no ha incrementado (Superintendencia Financiera de Colombia, 2020).

En cuanto a la liquidez del mercado, esta también se ha visto afectada. La mayor percepción de riesgo ha causado que haya menor liquidez para las empresas en el mercado financiero, el 28,9 % de las sociedades manifiesta que se encuentra en riesgo de crédito alto o muy alto y el 67 % que se encuentra en riesgo de liquidez muy alto, alto o medio (Superintendencia de Sociedades, 2020) . Para mitigar este resultado, el 25 de septiembre la junta directiva del Banco de la República tomó la decisión de bajar las tasas de interés de intervención a 1,75 %, un mínimo histórico. Como consecuencia, las tasas de las nuevas originaciones a empresas y personas muestran una tendencia decreciente; sin embargo, no han decrecido a la misma velocidad que la tasa de intervención. En términos de la tasa de aprobación de los créditos, se observa en el mes de julio de 2020, que en el segmento de empresas y microempresas la tasa de aprobación de créditos solicitados fue de 82,4 %. Respecto de las razones para la negación de las solicitudes, el 55,6 % están asociadas al riesgo de incumplimiento de la operación, el 13,7 % al flujo de caja y experiencia financiera, y el 30,7 % a razones que se presentan principalmente en la modalidad de microcrédito y que están relacionadas con hábitos de pago inadecuados y el tiempo mínimo de antigüedad del negocio (Superintendencia Financiera de Colombia, 2020).

#### **4.2.3. Bajos niveles de internacionalización**

En materia de comercio internacional, la economía colombiana sigue siendo altamente dependiente de la producción y exportación de productos minero-energéticos, que en el 2019 representaron el 61 % de las exportaciones. Además de la alta concentración y baja complejidad de las exportaciones, su aporte al crecimiento económico del país fue solo de un 3,3 % en 2019 (DANE, 2020). En consecuencia, la economía colombiana no ha logrado capitalizar los beneficios de la internacionalización y la participación del comercio exterior en el PIB ha mantenido a un bajo rendimiento durante los últimos 50 años. Sumado a esto, la pandemia ocasionada por el COVID-19, la OMC proyecta que el comercio mundial experimentará un descenso entre el 13 % y el 32 % en 2020 (Organización Mundial del

---

<sup>151</sup> El indicador de calidad de cartera mide el porcentaje de la cartera bruta que se encuentra en vencida.



Comercio, 2020). En la región, según la CEPAL, se prevé una contracción de la economía de -5,3 % en promedio para 2020.

En Colombia, las exportaciones en julio de 2020 presentaron una disminución de 21,7 % en relación con el mismo periodo en 2019; este resultado se explicó principalmente por la caída de 44,8 % en las ventas externas del grupo de combustibles y productos de las industrias extractivas (DANE, 2020). Las exportaciones de servicios cayeron un 35 % (BanRep, 2020) comparando el primer semestre de 2020 frente al primer semestre de 2019. Esto se puede explicar por el gran peso que tienen los viajes, el transporte y las actividades turísticas en las exportaciones. Sin embargo, a nivel más desagregado, según lo reportado por el DANE (MTCES), las categorías de otros servicios empresariales (call centers, publicidad, servicios profesionales, entre otros) han crecido un 5,6 % y los servicios informáticos se han mantenido constantes. Esto demuestra la resiliencia de estos sectores basados en conocimiento frente a los servicios tradicionales, resultando en mercados estratégicos en escenarios de contracción de demanda internacional.

En este contexto, la efectiva inserción de la economía colombiana en el mercado internacional juega un papel crucial en la reactivación económica a través de la generación de ingresos vía exportaciones, y de una mayor integración del aparato productivo en las cadenas globales de valor. Los países que logran diversificar su economía, trasladando recursos productivos de sectores tradicionales a actividades económicas más modernas, obtienen aumentos en productividad y nivel de ingresos de su población (McMillan et al, 2014). Sin embargo, en el caso colombiano las exportaciones solo representan el 37 % del PIB, por debajo de sus pares regionales 49 % Perú, 63 % Chile y 69 % México (Banco Mundial, 2020), y tienen un alto grado de concentración en pocos productos con bajos niveles de sofisticación, representados en su mayoría por materias primas y productos agrícolas.

#### **4.2.4. Debilidad en la implementación de estándares de calidad y bioseguridad**

Uno de los factores estructurales que han impedido el impulso de la productividad y su sostenibilidad en el país es el cumplimiento de estándares de calidad. Estos estándares son un requisito que debe cumplir el aparato productivo nacional para vender sus bienes y servicios, ya sea en el mercado interno o externo. A continuación, se presentan algunos de los principales retos identificados para fortalecer el cumplimiento de los estándares de calidad en el país.

En países en desarrollo como Colombia, las empresas locales tienden a demandar proveedores de servicios en el exterior para apoyar y mejorar la calidad de sus productos y procesos y satisfacer las necesidades de sus clientes internacionales, debido a la falta de

disponibilidad o resultados inaceptables de algunos de estos servicios a nivel nacional. Lo anterior aumenta los costos, disminuye la competitividad e impide la entrada a nuevos mercados (ONUDI, 2020) (OECD/UN/UNIDO, 2019). Además, la mayoría de los laboratorios y proveedores de servicios de calidad se concentran en las principales ciudades, lo que obstaculiza el desarrollo industrial en otras regiones (OECD/UN/UNIDO, 2019).

En Colombia, algunas empresas tienden a operar a través de canales internacionales y tienen pocos vínculos y poca confianza en la infraestructura pública nacional de calidad (OECD/UN/UNIDO, 2019) (Gallego & Gutiérrez, 2016). Un aspecto que contribuye a esta desconfianza es la baja participación de los laboratorios en proyectos de investigación, desarrollo e innovación, lo que ha creado una mala imagen de este segmento de servicios de calidad en el país. Además, existe una falta de calificación del personal que realiza las actividades en los laboratorios de ensayo (Gallego & Gutiérrez, 2016).

Por otro lado, la pandemia de la COVID-19 generó un incremento a nivel nacional y mundial de estándares de calidad (entre los que están aquellos de bioseguridad), tanto obligatorios como voluntarios, cuyo cumplimiento más allá de abrir una oportunidad para participar en mercados extranjeros, se convirtió en una necesidad para que el aparato productivo colombiano pueda operar. Por ello, aquellos retos señalados anteriormente como necesarios para fortalecer el cumplimiento de estándares de calidad en el país se acentúan y cobran mayor relevancia en una etapa de post pandemia, en la cual es necesaria una reactivación económica que cumpla con los requisitos de calidad y bioseguridad que han impuesto las nuevas condiciones creadas en los mercados por la pandemia.

De esta forma, durante esta coyuntura el Gobierno nacional creó el sello **“Check in certificado, COVID-19 bioseguro”** para garantizar una reactivación biosegura en el sector del turismo, uno de los más afectados por la pandemia. Sin embargo, el país requiere un mayor esfuerzo de implementación y promoción de este sello, el cual tiene como principales objetivos generar confianza entre los viajeros y consumidores, minimizar los riesgos de contagio del virus e incentivar el sector turismo, duramente golpeado durante la pandemia.

#### **4.2.5. Bajo desarrollo productivo en la ruralidad**

El sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca sufrió un decrecimiento del 6,1 % en el segundo trimestre del año<sup>152</sup>, respecto a su crecimiento durante el primer trimestre (DANE, 2020a), como resultado de la afectación general en la economía colombiana por motivo de la pandemia. En particular, se resalta la caída en el valor agregado de los cultivos agrícolas en un 8,5 %, mientras que la ganadería cayó un 8,2 %. Aunque estos resultados

---

<sup>152</sup> Serie corregida de efecto estacional y calendario.

son menores en comparación con otros sectores económicos y el valor agregado nacional en general<sup>153</sup>, se puede apreciar una ralentización del ritmo de crecimiento del sector agropecuario<sup>154</sup>.

El impulso a la productividad en el sector agropecuario permanece restringido por la falta de acceso a factores idóneos para la producción y la persistencia de un inadecuado ordenamiento social de la propiedad rural, cuyas repercusiones se amplificarán ante las dificultades presupuestales que el Gobierno nacional enfrenta en el corto plazo. Según la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2019 (DANE, 2020c), solo el 47,3 % de las unidades de producción agropecuaria (UPA) utilizó energía eléctrica u otros medios energéticos para el desarrollo de sus actividades, y apenas el 19,1 % contó con maquinaria para las labores asociadas a las diferentes fases agronómicas de los cultivos. Por otro lado, la aplicación del riego en los cultivos agrícolas no ha cambiado significativamente en relación con las áreas donde puede desarrollarse la agricultura mediante este servicio, permaneciendo en un 6 % de cobertura de acuerdo con la información contenida en el documento CONPES 3926 *Política de Adecuación de Tierras 2018-2038*.

A pesar de que la frontera agrícola identificada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y adoptada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asciende en la actualidad a 39 millones de hectáreas, y que existan numerosos mapas nacionales de zonificación de aptitud productiva como insumos para una apropiada planificación agropecuaria, aún persisten problemas de identificación física y jurídica de las tierras rurales para emprender proyectos agropecuarios. De acuerdo con cálculos del DNP elaborados a partir de información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2019) para el documento CONPES 3958 *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*, al 1 de enero de 2019 el 28,42 % de la superficie rural del país no tenía el catastro formado, y donde sí lo estaba, solo el 5,6 % de dicha área contaba con información actualizada. Por su parte, la informalidad de la propiedad rural continúa posicionándose como una importante problemática; algunos datos para ejemplificar esta situación dan cuenta de su magnitud: de acuerdo con el Atlas del Mercado de Tierras, elaborado por la UPRA (2019), la tasa de informalidad es del 57 % de los predios que

---

<sup>153</sup> La caída del valor agregado bruto fue del -15,8 %. En comparación con otros sectores económicos, las caídas fueron mucho más pronunciadas: Explotación de minas y canteras, -18,5 %; Industrias manufactureras, -21,6 %; Construcción, -24,8 % y Comercio al por mayor y al por menor, -33,7 %.

<sup>154</sup> El crecimiento del sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca durante 2019 se ubicó en 1,9 % (dato proyectado). Por su parte, la evolución de este sector durante el primer trimestre del año fue estimado en 3,7 % (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

conforman el mercado de tierras en el departamento de Boyacá, 51 % en Cesar, 47 % en Huila y 80 % en Putumayo.

En materia de conectividad de transporte, a pesar de que las vías terciarias del país permiten a las poblaciones rurales tener acceso a servicios sociales, a las dinámicas del mercado y en general a la oferta institucional del estado, en los últimos 4 años tan solo se han invertido \$60.000 millones del Presupuesto General de la Nación en la red terciaria del país, una cifra considerablemente baja teniendo en cuenta que se cuenta con un inventario base de aproximadamente 142.000 km de los cuales más de 100.000 km son responsabilidad de los municipios (Ministerio de Transporte,2014). Adicionalmente, se estima que solo el 25% de esta red se encuentra en buen estado con un 70% en afirmado, 24% en tierra y solo el 6% pavimentado. (DNP,2019). A su vez, se ha identificado que las zonas del país con menor densidad de red terciaria presentan inversamente mayores índices de pobreza multidimensional. (DNP,2016) Esta situación se profundiza con la emergencia del COVID-19, debido a los aislamientos y cierres económicos establecidos por los riesgos de salud pública, que afectaron el desarrollo de las economías rurales.

En este sentido, y considerando la emergencia ocasionada por el COVID-19 en el país, se profundiza la importancia de aumentar la inversión sobre corredores de vías terciarias estratégicos, que tengan un mayor impacto económico y social sobre la población beneficiaria y que permitan el acceso a oportunidades y a los servicios que necesitan todos los colombianos y colombianas para integrarse a la reactivación económica y social que está impulsando el gobierno nacional.

#### **4.2.6. Bajo desarrollo de la producción pecuaria sostenible**

El sector de la ganadería bovina se constituye en un reglón productivo importante para el desarrollo agropecuario; esto se refleja en que en 2019 registró una contribución al PIB nacional del 1,6 %, y aproximadamente 25 % del PIB agropecuario (DANE 2020). El hato bovino nacional cuenta con cerca de 28.2 millones de cabezas dedicadas a la producción nacional de leche y carne, distribuidos en 655.661 predios ganaderos (ICA, 2020). Los sistemas de producción de ganadería bovina producen cerca de 7.358 millones de litros de leche (MADR, 2019) y 769.959 toneladas de carne al año respectivamente (DANE, 2019); en cuanto a las exportaciones, ascendieron a 86.442 animales en pie (representando un incremento del 40 % respecto al año anterior) y a 18.260 toneladas de carne (ICA, 2019).

La ganadería bovina en Colombia ocupa cerca de 33.8 millones de hectáreas del territorio nacional. No obstante, cerca de 27 millones de hectáreas presentan aptitud agropecuaria para la producción de carne y leche (UPRA 2020), lo que representa un gran

reto en términos de ordenamiento de la producción tendiente a garantizar un adecuado uso de las tierras destinadas al desarrollo de actividades ganaderas.

El proceso productivo de estas actividades se ha caracterizado por el establecimiento de monocultivos de pastos; con ello, uno de los principales efectos es el incremento de los posibles efectos medioambientales relacionados con la degradación de los ecosistemas naturales, deforestación, contaminación de aguas y generación de residuos sólidos. Lo anterior, ha aportado a la intensificación del cambio climático con la emisión de gases efecto invernadero (GEI) relacionadas con la producción de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) y óxido nitroso (NO<sub>2</sub>) a lo largo del proceso productivo, generando además en la actividad ganadera una condición de vulnerabilidad ante los eventos climáticos extremos que se vienen registrando en el país. La producción lechera se ha identificado como la actividad más vulnerable al cambio climático con pérdidas estimadas del 20 % respecto a la producción actual (DNP 2014). La tendencia de las emisiones del sector de agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU) para el periodo 1990-2014 indica que el ganado bovino representa cerca del 14 % de las emisiones producidas, representadas principalmente por la fermentación entérica y gestión del estiércol de las especies pecuarias

### **Débil sistema de apoyo a la innovación y extensionismo agropecuario**

De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo (MTC), los principales obstáculos para el avance de las Actividades de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuaria (ACTIA) son la falta de recursos financieros y humanos, de una política clara y articulada, la debilidad del país en asuntos de propiedad intelectual, y la ausencia de buenos procesos de planeación, seguimiento y evaluación (DNP,2015). Por otro lado, el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA), dentro de su diagnóstico de limitantes de la inversión en ACTIA, indicó que la financiación de estas actividades es dispersa y la toma de decisiones se realiza de forma aislada, sin tener en cuenta objetivos de largo plazo, con concentración de la financiación en el sector público.

De manera general, estos hallazgos del PECTIA y de la MTC muestran una debilidad del sistema de innovación agropecuaria relacionados con la gobernanza, la coordinación de actividades entre los actores del sistema, la financiación del ACTIA, la formación de capital humano y la difusión del conocimiento entre los generadores de conocimiento y los productores agropecuarios. Como consecuencia, los productores colombianos están débilmente integrados con entidades promotoras de ACTIA como lo son gremios, asociaciones de productores y centros de investigación. De acuerdo con el Tercer Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014), solo el 1,1 % de las Unidades de producción

agropecuaria (UPA) manifestaron pertenecer a un gremio, el 3,6 % a una asociación de productores y el 0,2 % a un centro de investigación.

La implementación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA) fue impactada por la pandemia por virus SARSCoV-2, puesto que generó retrasos en: (i) la prestación del servicio debido a las medidas de distanciamiento social decretadas para disminuir la propagación del virus, y (ii) la reglamentación del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria (FNEA), el cual es clave para la confluencia de las fuentes de financiación previstas en la Ley 1876 de 2017 para financiar la prestación del servicio; esta reglamentación se expidió por medio del Decreto 1319 del 01 de octubre de 2020. De acuerdo con SINERGIA en el periodo 2018 y 2019 (con corte a diciembre 31 de 2019), se habían atendido a 20.000 (3,64 %) productores con el SPEA siendo la meta del cuatrienio 550.000. Lo anterior evidencia un rezago en la prestación de este servicio, el cual es fundamental para el fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios del país.

Cabe resaltar que los ingresos promedio per cápita de las UPA de los pequeños productores agropecuarios que reciben asistencia técnica fueron 2,2 veces mayores que el ingreso promedio per cápita de las que no reciben asistencia técnica (Leibovich, Botello, Estrada & Vásquez, 2013), lo cual reitera la importancia de las actividades de acompañamiento a los productores para mejorar la transferencia y apropiación del conocimiento, mejorar ingresos para el productor, incentivar el desarrollo de las actividades agropecuarias y mitigar riesgos en inocuidad de los alimentos y deterioro ambiental.

A partir de la emergencia creada por la COVID-19 y como efectos del confinamiento, los agronegocios en general sufrieron un fuerte choque de demanda que se reflejó en una caída de los precios de los alimentos. Muestra de esto es el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los alimentos, que, para los meses de junio, julio y agosto 2020, reportaron crecimientos negativos del 0,13%, 0,90% y 0,53% (DANE, 2020b). Este efecto negativo sobre los precios puede conllevar una reducción de los ingresos de los productores agropecuarios que obliga a buscar nuevas oportunidades de negocio integrando el desarrollo de procesos, productos y servicios innovadores como los basados en la biodiversidad o bioeconomía. Colombia es considerado el segundo país con mayor biodiversidad por metro cuadrado del planeta, ya que el 53 % de su superficie continental está cubierta por bosques naturales, y cuenta con 311 tipos de ecosistemas continentales y marinos diferentes (Colciencias, 2016); en este sentido, es indispensable que la ventaja comparativa que tiene Colombia en cuanto a biodiversidad sea utilizada para fortalecer el sector agrícola.

#### **4.2.7. Insuficientes recursos para consolidar proyectos de infraestructura**

En 2019, Colombia ocupó el puesto No. 57 entre 141 países evaluados en materia de competitividad. Uno de los pilares determinantes de la posición de competitividad es la infraestructura. Dentro de este pilar, Colombia ocupó los puestos 97 y 104 en cuanto a conectividad vial y calidad de la infraestructura carretera respectivamente. (WEF, 2019). En la misma línea, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) reporta que, a cifras del presente año, el 18,48 % de la red vial a su cargo, cuenta con una superficie en pavimento que se encuentra en mal estado (INVIAS, 2020), entendiéndose por esto, pavimentos desgastados debido a la falta de mantenimiento, al desgaste natural por el tráfico promedio de uso diario y/o a las condiciones climáticas que ocasionan el desgaste de la superficie de rodadura.

Es importante mencionar que como consecuencia de la emergencia ocasionada por el COVID-19, diferentes obras que se venían adelantando en el país debieron suspenderse de manera transitoria por cuenta de la crisis de salud pública, afectando los avances de obra y tiempos de entrega.

Para el caso de los proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociación Público-Privada (APP), se han identificado factores que afectan su implementación y que deben ser ajustados para lograr una mejor aplicación y desarrollo de este mecanismo en Colombia, como son: i) incrementar el límite anual de autorizaciones para el compromiso de vigencias futuras, ii) diversificar y viabilizar las fuentes de pago, y iii) estandarizar los lineamientos para la estructuración de proyectos multisectoriales<sup>155</sup>.

Lo anterior, incidirá en un aumento de la participación privada en infraestructura, propiciará las condiciones para la reactivación económica tras la pandemia del COVID-19, amortiguará la recesión económica, generará empleos y aportará al cierre de las brechas sociales que se han evidenciado en mayor medida durante esta pandemia.

Teniendo en cuenta lo anterior, y conscientes de que la inversión en infraestructura con destino a la construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura de transporte ha sido insuficiente para atender la demanda en la movilización del transporte de carga y de pasajeros, el Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el INVIAS, han considerado la importancia de realizar inversiones complementarias, que permitan la culminación de metas físicas, fortalezcan la presencia del Estado en las regiones y favorezcan la reactivación económica nacional. Esto se verá materializado en un CONPES de declaratoria de importancia estratégica que permitirá garantizar la inversión para la realización de los proyectos definidos.

---

<sup>155</sup> Elaboración propia, análisis al interior del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura del DNP.

Adicionalmente, por cuenta de la emergencia ocasionada por la COVID-19, se hizo evidente la importancia de garantizar la continuidad de las cadenas de suministro a lo largo del país y de reducir los tiempos logísticos. Lo anterior, refuerza la importancia de terminar proyectos que permitan consolidar corredores estratégicos para la competitividad y que, a su vez, incentiven la generación de empleos directos e indirectos durante la realización de las obras de construcción de los proyectos, impulsando así el restablecimiento económico del país.

Para el caso de los proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociación Público-Privada (APP), se han identificado factores que afectan su implementación y que deben ser ajustados para lograr una mejor aplicación y desarrollo de este mecanismo en Colombia, como son: i) incrementar el límite anual de autorizaciones para el compromiso de vigencias futuras, ii) diversificar y viabilizar las fuentes de pago, y iii) estandarizar los lineamientos para la estructuración de proyectos multisectoriales<sup>156</sup>.

Lo anterior, incidirá en un aumento de la participación privada en infraestructura, propiciará las condiciones para la reactivación económica tras la pandemia del COVID-19, amortiguará la recesión económica, generará empleos y aportará al cierre de las brechas sociales que se han evidenciado en mayor medida durante esta pandemia.

#### **4.2.8. Retos para consolidar la transición energética**

El servicio de energía eléctrica, al tratarse de un servicio esencial para garantizar el bienestar de los ciudadanos y el funcionamiento de la economía, no detuvo ninguna de sus operaciones y actividades durante el periodo que se decretó la pandemia entre marzo y septiembre de 2020. A pesar de esto, durante los periodos de aislamiento preventivo a causa de la COVID-19, la demanda de energía eléctrica experimentó una disminución del 25,9 % respecto a la demanda máxima del 19 de febrero de 2020, la cual alcanzó 217 GWh en el Sistema Interconectado Nacional (SIN). Las medidas para combatir la pandemia, como el aislamiento preventivo, han incrementado la demanda de energía a nivel residencial, lo cual ha generado una mayor carga económica para muchos hogares. En respuesta a esta situación, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, ha establecido diferentes medidas para aliviar la carga económica como diferir el pago de las facturas, asegurar la prestación del servicio a todos los usuarios y generar líneas de crédito para empresas del sector como comercializadoras y distribuidoras (Decreto 517 de 2020).

La contracción de la economía ha generado condiciones adversas principalmente en el sector industrial y residencial donde se deben enfrentar grandes cargas económicas para



acceder al servicio (Decreto 517 de 2020). Ante esto, la implementación de medidas de eficiencia energética se presenta como una alternativa para poder disminuir el consumo y al mismo tiempo la carga económica. En el PAI-PROURE, la Unidad de Planeación Minero-Energética- UPME ha planteado como meta la reducción del 9,05 % del consumo de energía final en el sector residencial, transporte, industrial y terciario. Específicamente, en el sector residencial el reemplazo de equipos ineficientes como neveras, bombillos, aires acondicionados y equipos de calefacción o refrigeración pueden llegar a representar una oportunidad de ahorro energético hasta del 40 %. En el sector industrial se presentan oportunidades de ahorro entre el 3 % y el 40 %, dependiendo de los diferentes energéticos y usos finales, lo que puede tener impactos en la reducción de las facturas y un aumento de la productividad y competitividad de la industria nacional, al tiempo que se promueve el desarrollo sostenible. A pesar de que se han desarrollado diferentes diagnósticos y planes para promover la eficiencia energética, aún es necesario desarrollar programas con estrategias específicas que incrementen la dinámica de recambio de equipos e implementación de buenas prácticas.

Así mismo, los esfuerzos que se deben acometer deben estar enfocados en actividades que no solo impulsen la economía, sino que, adicionalmente, permitan que aquellas falencias o vacíos que presenta el sistema eléctrico colombiano se conviertan en motores de la economía y generen beneficios sociales a las poblaciones a las cuales se orientan. Específicamente se hace referencia al 3,55% de la población que aún no cuenta con el servicio de energía eléctrica de acuerdo con el Índice de Cobertura de Energía Eléctrica – ICEE 2018. Para estas familias se presenta la oportunidad de llevar este servicio con el uso de tecnologías de generación que utilicen FNCR, como por ejemplo el desarrollo de soluciones solares fotovoltaicas aisladas individuales, microrredes, sistemas eólicos o el uso de biomasa, que no solo impulsarían la economía, sino que adicionalmente, brindarían mejores condiciones de vida para algunas poblaciones del país.

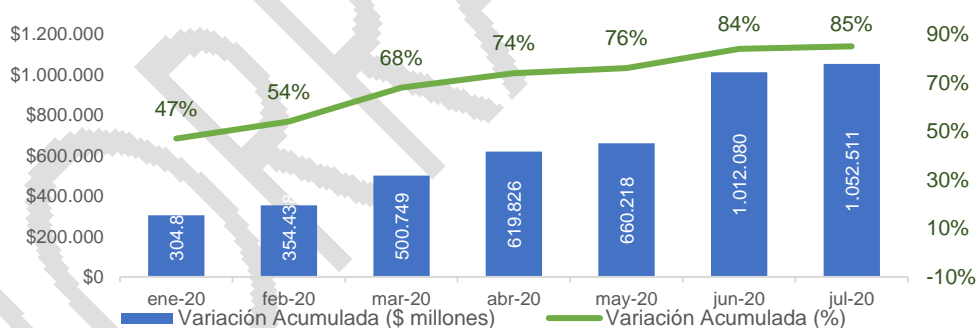
Uno de los sectores que puede dinamizar la economía es el sector minero energético a través del desarrollo de proyectos de infraestructura que buscan aumentar la cobertura del servicio de gas domiciliario generando empleos directos y apalancando recursos privados para su cofinanciación a través de los recursos disponibles en el Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural Frente a las medidas de aislamiento preventivo, que condujeron entre otras a la restricción de la movilidad de las personas, el sector transporte ha sido uno de los que mayor impacto ha tenido. Se estima que este evento ha originado una caída del consumo de combustibles como el diésel y biodiésel de aproximadamente el 60 % y de combustibles como el JET A1, empleado en transporte aéreo hasta del 90 % respecto a niveles previos a la pandemia en febrero de 2020. Conforme se ha ido reestableciendo la movilidad en el país, la demanda se ha ido recuperando y se estima que, restablecida la economía, se

presentará una recuperación del consumo de combustibles y biocombustibles similar a los niveles de 2019.

#### 4.2.9. Prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de calidad en riesgo

Debido a los efectos de la COVID-19 y a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional, durante 2020 se ha generado un impacto económico tanto a las empresas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y a los usuarios de estos servicios a nivel nacional. Según la Superservicios<sup>157</sup>, a 30 de junio 2020, se ha restablecido el servicio de acueducto manera gratuita a 251.556 suscriptores residenciales en todo el país. Por su parte, con base en el saldo de cartera reportada por los prestadores de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado con corte a 31 de diciembre del 2019, la diferencia entre las tarifas facturadas y los valores recaudados para enero de 2020 fue de \$ 304.820 millones y ha aumentado hasta \$1 billón, lo que representa afectaciones hasta del 85 % en el recaudo para el mes de julio de 2020 (¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.).

Gráfico 14. Comportamiento de cartera prestadores acueducto y alcantarillado Ene-Jul-2020

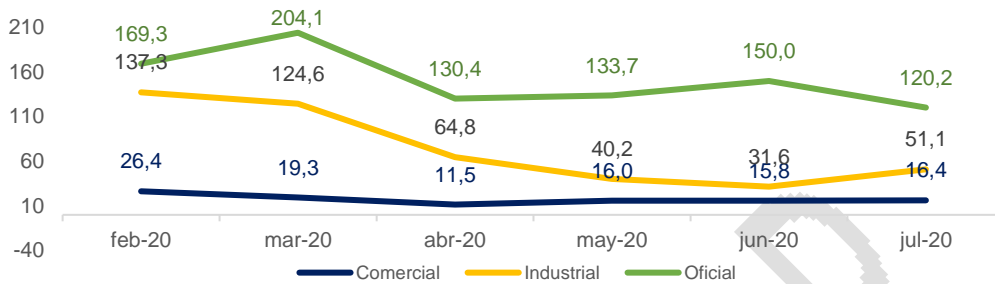


Fuente: Sistema Único de Información (SUI) – Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) (2020).

Lo anterior refleja que, en medio de la emergencia, se ha incrementado el número de suscriptores en estado de mora, poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera de los prestadores y en consecuencia la prestación con calidad y continuidad. A esto se suma que el ingreso percibido por parte de estos prestadores se ha visto afectado por la reducción en el primer semestre de 2020 de los consumos de los usuarios no residenciales (Gráfico 15).

<sup>157</sup> Comunicado 37 publicado el 30 de julio de 2020 en el cual la Superservicios presenta balance de operación de empresas de servicios públicos domiciliarios durante cuarentena.

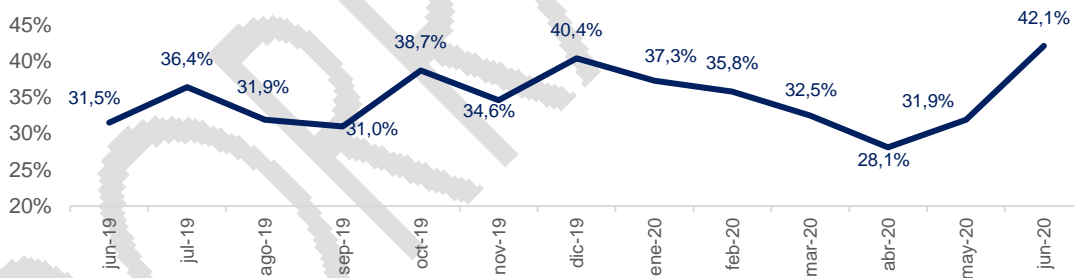
**Gráfico 15. Variación consumos facturados por suscriptor – No Residenciales (m3/suscriptor)**



Fuente: SUI – SSPD (2020).

Respecto al servicio público de aseo, la eficiencia en el recaudo, que determina la proporción de los ingresos por prestación de los servicios de acueducto y/o alcantarillado facturados y que se pretenden recaudar en un periodo, presentó una disminución significativa entre enero y abril de 2020 (Ver Gráfico 16).3). Aunque se presenta una recuperación al final del primer semestre de 2020, se requieren nuevas medidas para la contrarrestar las afectaciones causadas a estas empresas.

**Gráfico 16. Eficiencia en el recaudo servicio público de aseo**



Fuente: SUI – SSPD (2020).

En el sector de agua y saneamiento se requiere el desarrollo de estrategias que permitan mitigar los impactos económicos negativos ocasionados por la pandemia, tanto para las empresas de servicios públicos como para sus respectivos usuarios, como se evidenció anteriormente con el alto porcentaje de saldo en cartera y reducciones en el consumo. Esta situación se ha originado principalmente por los bajos índices de recaudo, reconexión gratuita de los servicios públicos e implementación de medidas de bioseguridad no reconocidas en la tarifa, y los bajos consumos de usuarios no residenciales. Por consiguiente, se ha puesto en riesgo la sostenibilidad financiera de las empresas prestadoras y se ha obstaculizado el cierre de brechas urbano-rurales y el aumento de las coberturas del servicio

de cara al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030, además de comprometer también la disponibilidad de recursos para cubrir inversiones en el sector. La situación en Colombia refleja un comportamiento que se está dando a nivel mundial y que la Corporación Financiera Internacional – IFC ha identificado en el documento “The Impact of COVID-19 on the Water and Sanitation Sector”. En ese análisis se señala “que se tiene previsto a nivel mundial una reducción promedio de los ingresos de las empresas de acueducto y alcantarillado cercana al 15 % en promedio como resultado de la crisis” (International Finance Corporation, 2020).

#### 4.2.10. Bajos niveles de innovación y adopción y uso de tecnologías de frontera en el sector productivo

La capacidad para gestionar la crisis depende en gran medida de la innovación y la adopción tecnológica de las empresas; sin embargo, en Colombia se evidencia un bajo nivel en su innovación de tecnología. En la medición del Índice Global de Innovación de 2020, Colombia ocupó la posición 68 entre 130 países a nivel mundial y la quinta posición a nivel Latinoamérica (Cornell University, 2020). El 75,4 % de las empresas no innova y menos del 1 % lo hace en sentido estricto, es decir, empresas que produjeron al menos un bien o servicio nuevo o significativamente mejorado para el mercado internacional en el periodo de la muestra. Las mipymes representan el 90 % de las empresas en el país y son las que presentan los menores niveles de innovación (DANE, 2018). Al mismo tiempo, a la baja capacidad innovadora se suma una desconexión entre las actividades en CTI y el sector privado. Para 2018 sólo el 14,3 % de las empresas cooperaron con alguna universidad para la realización de un proyecto de I+D+i y sólo el 2,62 % de los doctores está vinculado al sector empresarial mientras que el promedio de LAC era de 16,6 % (RICYT, 2020).

Estos bajos niveles de innovación se deben al bajo nivel de adopción de conocimiento y tecnología, al débil esquema de asistencia técnica para la transferencia de conocimiento y tecnología, a la baja inversión en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación, a la ausencia de capital humano calificado, bajo acceso a mecanismos de financiamiento y baja dinámica de cooperación (DNP, 2016). Así mismo, los débiles niveles de asistencia técnica derivan en una baja capacidad de los gerentes para aceptar e identificar problemas propios, lo cual dificulta la gestión de respuesta de las empresas ante cambios en las condiciones de mercado, la identificación de nuevas oportunidades tecnológicas y el desarrollo de los recursos humanos necesarios para innovar (Cirera & Maloney, 2017; Rogers, 2013). (Cirera & Maloney, 2017; Rogers, 2013). Según el World Management Survey (WMS), el promedio

de calificación en prácticas de gestión para Colombia es 2,57 de 5,0<sup>158</sup> (Centre for economic performance, 2014).

Adicionalmente, Colombia tiene un bajo nivel de adopción de tecnologías avanzadas, particularmente en el sector empresarial. De acuerdo con el Networked Readiness Index 2019 (Portulans Institute; WITSA, 2019) (Portulans Institute; WITSA, 2019), Colombia ocupa el puesto 93 de 121 en el subpilar de "Future Technology", que mide qué tan preparado está un país para sacar provecho y adoptar nuevas tendencias tecnológicas como la inteligencia artificial y el internet de las cosas. Los indicadores con peor rendimiento de este subpilar son disponibilidad de tecnologías de frontera, obtención gubernamental de productos de tecnologías avanzadas e inversión de las empresas en tecnologías emergentes, ocupando las posiciones 78, 70 y 66, respectivamente.

Este bajo nivel de innovación se traduce en una alta vulnerabilidad del sector industrial para tomar medidas de ajuste ante las políticas de aislamiento. Para junio de 2020, el 66,5 % de las empresas reportó no tener cambios en el porcentaje de empleados trabajando en casa con respecto al mismo periodo de 2019 y el 20,9 % afirmó que dicho porcentaje disminuyó (DANE; CAF; Banco Mundial; BID, 2020). El sector manufacturero es el que presenta una mayor afectación, pues entre abril y mayo de 2020 reportó una disminución de 0,7, 1,3 y 0,4 p.p sobre el porcentaje de empresas que utilizaron Internet para actividades relacionadas con medios de pago, compra de insumos y venta de productos, respectivamente (BID; CAF; Banco Mundial; DANE, 2020). En contraste, el 22,7 % de las empresas reporta la innovación como mecanismo de ajuste para mantener la normalidad en operaciones y en demanda (DANE, 2020)

Así mismo, el bajo nivel de preparación para la adopción de tecnologías podría significar el desaprovechamiento de herramientas para gestionar eficientemente los retos del aislamiento social. Por ejemplo, la adopción de tecnologías 4.0 se presenta como una oportunidad para gestionar la crisis que vive el sector productivo. Un estudio reciente muestra que aproximadamente un cuarto del incremento del desempleo en Colombia durante la pandemia está relacionado con las medidas de aislamiento (Morales, y otros, 2020). Esto significa que el 25 % del aumento del desempleo tiene que ver con la poca capacidad de las empresas para seguir operando. Además de que la innovación y la adopción de tecnologías de la Industria 4.0 mejoran la productividad media de los trabajadores, también permiten la operación remota de procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios que antes requerían de la presencia de personal.

---

<sup>158</sup> La encuesta utiliza una herramienta de evaluación basada en entrevistas que define 18 prácticas de gestión básicas y las califica de una (\ peor práctica ") a cinco (\ mejor práctica") en una cuadrícula de calificación.

En este contexto, la persistencia de barreras a la adopción de tecnología reduce la capacidad de gestión de las empresas ante choques externos como los producidos por el COVID-19. De acuerdo con la Encuesta de Transformación Digital de la ANDI (2020), las empresas consideran que la falta de disponibilidad presupuestal (59,2 %), la ausencia de una cultura de exploración de nuevas tecnologías (57,1 %) y el desconocimiento de sus beneficios potenciales (55,4 %) son las principales barreras para la transformación digital de las empresas. Esto es particularmente importante teniendo en cuenta que el 88 % de las empresas encuestadas afirma conocer la Cuarta Revolución Industrial y el 93,4 % dice conocer o utilizar alguna de las tecnologías asociadas a esta.

Este panorama impide que el sector productivo se adapte al choque producido por la pandemia y las medidas de aislamiento. Latinoamérica y el Caribe El presente documento Conpes busca, entre otras, generar estrategias para la mitigación de barreras que le impiden a las empresas innovar y adquirir tecnologías avanzadas con el fin de mitigar los efectos negativos de crisis como la producida por el COVID-19 y que el país migre a una senda de crecimiento económico más sostenible.

#### **4.2.11. Baja inversión en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI)**

La inversión en ACTI en países con bajos niveles de innovación tiende a ser procíclica, lo que supone un desafío para afrontar la crisis producida por el COVID-19 (Pellens, Peters, Hud, Rammer |, & Licht, 2018). Teniendo en cuenta esto, se espera una disminución de la inversión en ACTI y, por lo tanto, una disminución en la capacidad innovadora de Colombia. La superación de esta crisis depende en gran medida de la capacidad del sector productivo para innovar y adaptar sus modelos de producción, distribución y comercialización a los nuevos parámetros de bioseguridad requeridos, así como también a los cambios en la demanda de productos y servicios. En este sentido, el país afronta el riesgo de disminuir la inversión en ACTI en un momento donde es imperativo asegurar la financiación de procesos de I+D, adopción de tecnología e innovación.

Adicionalmente, la crisis puede profundizar problemas preexistentes en la financiación de ACTI en Colombia. Aunque el Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación del PND 2018-2022 estableció como meta para el cuatrienio elevar a 1,5 % la inversión en ACTI como porcentaje del PIB, este indicador sufrió una caída de 0,79 % a 0,73 % en el periodo 2018-2019 (Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2020). Esto indica un nivel relativamente bajo de inversión, impidiendo un destacado posicionamiento internacional en competitividad y productividad, si se tiene en cuenta que Colombia ocupó el puesto 87 de 130 países en el indicador de inversión en I+D como Porcentaje del PIB del Índice Global de Innovación (2020), por debajo de países como Chile (75) o México (79) (Cornell University, 2020).

Sumado a esto, las iniciativas públicas para aumentar la inversión pública y privada en ACTI tienen grandes retos. Por un lado, el instrumento de beneficios tributarios tiene contemplado la asignación de 4,8 billones de pesos en incentivos para el cuatrienio, pero estos presentan una concentración importante por tamaño de empresa y región (Departamento Nacional de Planeación, 2020). En 2019, por ejemplo, se entregó 1 billón de pesos en beneficios tributarios por inversión en ACTI, de los cuales el 90 % fueron asignados a grandes empresas y el 76 % se concentró en Bogotá, Santander y Antioquia. Esto supone la necesidad de promover un enfoque diferencial para impulsar la innovación de forma más homogénea, particularmente en pandemia.

Así mismo, la volatilidad del SGR disminuye el desempeño de las inversiones en ACTI. Según el diagnóstico contenido del Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en el PND 2018-2022, se ha evidenciado que la volatilidad en los recursos disponibles del SGR y la baja ejecución del Fondo Ciencia Tecnología e Innovación (FCTel) se traducen en un mal desempeño de la inversión en ACTI, debido a que impiden la optimización de los mismos por falta de planeación y estabilidad presupuestal (Banco Mundial, 2015). La débil integración de las instituciones nacionales y regionales en relación con el gasto público y el hecho de que la mayoría de los instrumentos no dan la importancia a las diferencias regionales, hace que no se optimice la inversión y que se dificulte la planeación del país.

Este hecho es consistente con los resultados de la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica 2017-2018 (DANE, 2018). De acuerdo con esta encuesta, del total de empresas que afirmaron tener la intención de invertir en ACTI cerca del 76,6 % identificó obstáculos para acceder a financiación pública, el desconocimiento de las líneas de financiación pública existentes y la falta de información sobre los requisitos y trámites relacionados.

La baja inversión en ACTI y los problemas relacionados con los instrumentos públicos para financiarla se presentan como un desafío importante para la sofisticación del aparato productivo. De acuerdo con la Misión de Sabios (2019), solo cuando se llega a una masa crítica de desarrollo científico, entendida para Colombia como más de 32.000 publicaciones anuales, la proporción entre patentes y publicaciones científicas aumenta sustancialmente y, con ella, los niveles de innovación del país. Sin embargo, el país solo llegó a 21.096 publicaciones científicas para 2018 (Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2020).

Las intervenciones públicas para consolidar una masa crítica de empresas, universidades y centros de investigación que generen efectos de derrame y jalonen a otros actores a asumir los esfuerzos requeridos para impulsar la innovación en el país necesitan disponibilidad presupuestal y supervisión continua del Estado (Misión de Sabios, 2019). En este sentido, es menester para Colombia aumentar y mantener la inversión en ACTI, al tiempo que resuelve

problemas de eficiencia en los instrumentos disponibles, con el fin de encaminar al país a una senda de desarrollo sostenible y menos vulnerable ante choques como los producidos por el COVID-19.

#### 4.2.12. Bioeconomía y otros nuevos negocios verdes

el COVID<sup>159</sup> (DANE, 2020). En los sectores de bioeconomía y otros negocios verdes no se ha establecido con precisión la magnitud de la afectación debido a la coyuntura de la pandemia en Colombia. Sin embargo, a nivel mundial la pandemia ha tenido un impacto mixto en el sector de base biológica, por un lado, con algunas empresas que brindan soluciones tecnológicas para ayudar a combatir el brote y otras aumentando las ventas de, por ejemplo, productos como envases biodegradables, y por el otro, muchas líneas de producción han cerrado debido a la crisis (Biomarket Insights, 2020).

Es importante resaltar que la pandemia ha tenido algunos efectos positivos en áreas de la bioeconomía como el sector salud. La convocatoria del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación del SGR financió 55 proyectos por un valor de 249.276 millones de pesos para el fortalecimiento de laboratorios de biología molecular en el país en el marco de la atención a la pandemia del COVID-19 (Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, 2020). Así mismo, empresas privadas han movilizado recursos importantes en los temas de diagnóstico y prevención, entre las que se destacan recursos de empresas como Alpina, la organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, la Universidad de los Andes y el Grupo ISA (Interconexión Eléctrica S.A.), entre otros. Lo anterior muestra las oportunidades de trabajo conjunto como la investigación, desarrollo e innovación y la dinamización del tejido empresarial, entre otros, que pueden surgir entre sectores públicos y privados ante un desafío común.

También, según el estudio “Bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural de Colombia” realizado en 2018 en el marco de la Misión de Crecimiento Verde, se prevé que la bioeconomía puede ser un nuevo motor de crecimiento empresarial en el país que podría llegar a constituir el 2,5 % del PIB colombiano para 2030 (BioinTropic, EAFIT y SILO, 2018). Sin embargo, otros esfuerzos de prospectiva calculan que su contribución podría llegar a ser hasta del 10 % del PIB en el mismo periodo de tiempo (Misión de Sabios, 2019). Se estima que, con inversiones no superiores a los 7,5 billones de pesos durante los siguientes 15 años, el avance de esta industria y su aporte a la economía colombiana en términos de empleos, nuevas empresas y generación de valor agregado es

---

<sup>159</sup> Portafolio (26 de junio de 2020). FMI prevé un hundimiento de la economía colombiana en 2020. Portafolio. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/internacional/noticias-coronavirus-fmi-preve-hundimiento-economia-colombiana-en-2020-542138>



inequívoco; por ejemplo, en la Unión Europea, se calcula la contribución al empleo total de este sector en 9 % (Debergh, Bilsen, & Van de Velde, 2016).

Por otra parte, se hace referencia explícita al término bioeconomía en la política nacional en 2018. La bioeconomía es central para el desarrollo de nuevas oportunidades económicas en la política de crecimiento verde (DNP, 2018) Conpes. Adicionalmente, diferentes sectores han sido identificados como prioritarios para el desarrollo de la bioeconomía en el país, entre ellos se destacan: el sector de cosméticos y productos de limpieza, química, farmacéutica, salud, agricultura y ganadería, turismo científico y de la naturaleza, y alimentos y bebidas (Henry, Hodson, Aramendis, Trigo, & Rankin Cortazar, 2017).

En este contexto, la Bioeconomía se constituye como una fuente alternativa de ingresos económicos para el país a partir del uso sostenible de la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y la biomasa. Sin embargo, aún existen brechas y factores críticos a dinamizar para que se genere el impacto requerido. Dentro de los principales factores críticos identificados se encuentran los asociados con la regulación y su necesidad de homologación internacional; lo relacionado con el nivel de alistamiento de tecnologías biotecnológicas de cara al mercado; las fuentes de financiación especializadas, la madurez del mercado nacional para adoptar bioinnovaciones, así como la necesidad de fortalecer el capital humano para generar negocios de alto valor agregado dentro de la bioeconomía (BioinTropic, EAFIT y SILO, 2018). En este orden de ideas, este documento Conpes pretende generar estrategias para dinamizar los sectores involucrados dentro de la bioeconomía, como una apuesta para generar ingresos y empleos, así como nuevos emprendimientos y sofisticación del tejido empresarial de cara a mercados nacionales e internacionales.

En consideración a los niveles de degradación de ecosistemas estratégicos del país, la restauración se posiciona cada día más como una acción prioritaria de ser desarrollada y que genera multiplicidad de Beneficios. En Colombia se ha perdido cerca del 17% de ecosistemas de páramo en los últimos 20 años y los ritmos de pérdida de bosques siguen siendo muy altos, siendo las regiones Andina y Amazonía las que representaron la mayor tasa de deforestación entre 2005 y 2010. La Amazonía a pesar de haber concentrado en 2017 el 84% del área deforestada del país, todavía mantiene un importante capital natural por conservar, ya que posee el 40% del área de bosque natural y alberga el 23% del territorio protegido bajo diversas categorías de áreas protegidas (DNP, 2016).

#### **4.2.13. Intensidad en el uso de materiales y economía circular**

En el mundo, la economía circular se ha tomado como uno de los ejes para la reactivación económica. En la transición a la circularidad de la Unión Europea entre 2012 y 2016, las actividades relacionadas con el reciclaje, reparación y reutilización y el sector del

alquiler y leasing aumentaron en 6 % sus puestos de trabajo y generaron casi 155 mil millones de euros de valor agregado, de acuerdo con los indicadores de Eurostat.

La transición de una economía lineal a una economía circular requiere de una actividad coordinada entre las instituciones de orden nacional, regional y municipal, los sectores económicos y el conjunto de la sociedad, con cambios en todas las fases del sistema de producción y consumo (Tecnalia, 2017). técnicas

Colombia cuenta una Estrategia Nacional de Economía Circular pionera en Latinoamérica y con un marcado enfoque multi-sectorial y un marco de gobernanza para su implementación regional. De las seis líneas de acción prioritarias para esta estrategia, se destacan los flujos de biomasa y el de envases y empaques por su potencial de implementación y de impacto en la reactivación económica.

El ciclo de la biomasa es de alto interés en el país, por cuanto representa el 29 % de la extracción doméstica del metabolismo de la economía nacional, el 55 % de las emisiones de GEI y una participación del sector agropecuario del 7,4 % en el valor agregado nacional (Gobierno de Colombia, 2019) (Gobierno de Colombia, 2019). Sin embargo, la brecha de aprovechamiento de biomaterial primario es de 55 puntos porcentuales. De un potencial de 85 %, la tasa de aprovechamiento es inferior al 30 % (Tecnalia, 2017). (Tecnalia, 2017) Este material tiene grandes potenciales de aprovechamiento, tanto en el campo de los bioproductos, como en la generación de energía.

El mercado mundial de biofertilizantes se valoró en USD 1,57 mil millones en 2018 y en 2019 se esperaba que se incremente entre 2020 y 2025 a una tasa compuesta anual del 10,1 %, siendo Latinoamérica la región con el crecimiento más rápido. Para 2015, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) valoró el mercado colombiano de bioinsumos en 31,5 millones de dólares. Sin embargo, el país debe mitigar las barreras de financiamiento y de regulación de la actividad para lograr un aprovechamiento efectivo de este potencial.

Respecto a la generación de energía a partir de biomasa, la UPME determinó que la oferta técnica de biogás de las biomásas priorizadas podría aportar el 27 % del consumo final residencial del balance energético colombiano. Barreras como los modelos productivos pecuarios, la separación en la fuente de residuos orgánicos municipales y la ausencia de refinerías de este material e infraestructura complementaria, dificultan el desarrollo de este tipo de proyectos para sustituir o complementar el uso de gas natural.

En el contexto colombiano, otro de los flujos de materiales con mayor potencial para la economía circular es el de envases y empaques, los cuales están compuestos por materiales aprovechables como plástico, papel, cartón, vidrio y metal. Aunque no hay indicadores oficiales, se estima que el 50 % de los residuos aprovechables generados en el país corresponde a envases y empaques (Gobierno de Colombia, 2019) y cerca del 97 % de los

residuos aprovechables del servicio público de aseo son recolectados por recicladores de oficio.

En 2019 el DNP evaluó la política de aprovechamiento de residuos sólidos, encontrando limitaciones en la capacidad institucional a nivel nacional y local y problemas estructurales en la integralidad del servicio público, su marco tarifario e incentivos y el esquema de progresividad para la formalización de recicladores.

Estas problemáticas llevan a que el 77 % de las organizaciones de recicladores reciban los residuos sin separación en la fuente, que sumado a la baja tecnificación logística genera alta ineficiencia en la recolección y transporte. Se presentan errores en los reportes al Sistema Único de Información de la SSPD por doble contabilidad en la cadena de aprovechamiento, transacciones ficticias, entre otras causas. Por otra parte, grandes generadores de residuos no han sido aforados y los componentes de la tarifa no se basan en los costos reales del aprovechamiento, lo cual, dificulta el cierre financiero de las organizaciones de recicladores, cuyo ingreso tarifario va del 0 % al 16 % respecto a sus ingresos totales (Foro Económico Mundial, 2020).

#### **4.3. Gobierno: Capacidades institucionales débiles para soportar el óptimo desarrollo del proceso de reactivación**

Ante el estado de emergencia declarado por el Gobierno colombiano para la atención de la crisis generada por la pandemia del COVID-19, se crearon medidas orientadas a salvaguardar la vida de los ciudadanos, las cuales tuvieron implicaciones en la movilidad y el desarrollo de actividades cotidianas, causando grandes impactos sociales y económicos.

##### **4.3.1. Baja incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones en el marco de la pandemia**

Para el Gobierno nacional, en términos de relacionamiento Estado – ciudadanía, la emergencia decretada por la crisis del COVID-19 implicó la implementación de iniciativas percibidas por la ciudadanía con diversos grados de aceptación, las cuales estuvieron acompañadas de flexibilizaciones en materia presupuestal y de compra pública, cuya legitimidad está estrechamente relacionada con la apertura al ejercicio activo de iniciativas de control social. En este orden de ideas, las dificultades experimentadas para asegurar la participación e incidencia de los ciudadanos en la construcción de soluciones, toma de decisiones y elaboración de políticas públicas, a través de los canales de participación ciudadana establecidos, generan nuevos retos para garantizar dicha incidencia en la gestión pública.

##### **Baja percepción de transparencia en la toma de decisiones públicas**

En este sentido, las medidas tomadas por el Gobierno, orientadas a contener y mitigar los efectos de la crisis, son determinantes para cumplir con las expectativas de los ciudadanos en un contexto sin precedentes como el generado por la pandemia. Así lo refleja la encuesta realizada por Profamilia sobre la *Respuesta social a las medidas generadas por el gobierno para controlar el nuevo coronavirus en la etapa temprana*, con corte a abril 2020, en la que el 69 % de los encuestados identifica el incumplimiento de las medidas del gobierno como una de sus principales preocupaciones (Profamilia, 2020).

Sobre este respecto, es importante resaltar que la implementación de medidas nacionales y territoriales para la adaptación y respuesta a la emergencia necesitaron de grandes esfuerzos presupuestales, por lo que se expidió el Decreto 417 de 2020 y se le da a la Rama Ejecutiva facultades para adelantar operaciones presupuestales y contratación directa para contrarrestar los efectos y extensión de la crisis producto de la pandemia (Presidencia de la República, 2020). No obstante, organizaciones como Transparencia Internacional advierten que la celeridad necesaria para responder a la emergencia desata riesgos de desviación de recursos y apropiación indebida de estos (Cetina, 2020).

Debido a que la integridad y transparencia son fundamentales en la construcción de la confianza, la posible materialización de estos riesgos de corrupción puede impactar negativamente el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía, teniendo en cuenta que la percepción de transparencia y rendición de cuentas del Gobierno nacional no es la deseada. Lo anterior se revela con la Encuesta de Percepción Ciudadana al PND, según la cual, el 65 % de los encuestados manifiestan **estar en desacuerdo con la afirmación "El Gobierno nacional es transparente"**, mientras que el 54 % **está en desacuerdo con la afirmación "El Gobierno nacional rinde cuentas de su gestión"** (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Según el portal de Colombia Compra Eficiente en SECOP I y SECOP II, desde el 17 de marzo se han celebrado 12.248 contratos por valor de 3,66 billones de pesos bajo la modalidad de contratación directa con la justificación de urgencia manifiesta, con picos en los meses de abril y junio de 2020 (Colombia Compra Eficiente, 2020). En este sentido, el balance de control preventivo en emergencia por COVID-19 de la Contraloría General de la República (CGR) revela que se han decretado embargos a los 2 procesos de responsabilidad fiscal que han sido abiertos por 2.246 millones de pesos; se han aplicado medidas cautelares a 3 gobernadores y se han generado alertas a 26 gobernaciones y 67 alcaldías por sobrecostos y ambigüedades en los procesos de contratación (Contraloría General de la República, 2020).

Por su parte, la Alianza Ciudadanía Activa con los ojos puestos en los recursos COVID-19, en su tercer informe, reporta algunos patrones en la contratación pública a partir del

análisis de 19.882 contratos que superan, en total, 2,5 billones de pesos. Estos resultados revelan que el 85 % de la contratación analizada se ha realizado bajo la modalidad de contratación directa, y el 62,8 % bajo la causal de urgencia manifiesta. En el nivel territorial, el porcentaje ha llegado a más de 80 % y, además, los contratistas no siempre cumplen con las condiciones de idoneidad. Finalmente, de acuerdo a esta misma fuente, la calidad de la información contractual no es la necesaria, pues en plataformas como SECOP I, SECOP II y Tienda Virtual del Estado no se registra la información completa o correcta por parte de las entidades públicas, y tampoco se conoce la información de recursos y contratos ejecutados fuera del régimen de contratación como aquellos para compras internacionales producto de donaciones privadas (Alianza Ciudadanía Activa con los ojos puestos en los recursos COVID-19, 2020).

Por lo anterior, es fundamental el diseño de estrategias que den cuenta de la voluntad del Gobierno nacional de transparentar su gestión en tiempos de pandemia y de permitir el escrutinio ciudadano en la toma de decisiones. En este orden de ideas, deben adelantarse acciones que no solamente propendan por fortalecer la transparencia activa, sino también la transparencia focalizada, teniendo en cuenta la heterogeneidad en materia de capacidades, habilidades y niveles de acceso a medios digitales de los diferentes grupos poblacionales y territorios del país.

### **Dificultades para el ejercicio del control social y el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública**

Situaciones como la expuesta anteriormente limitan el control ejercido por organismos de control y por parte de la ciudadanía. Frente a esto último, en los documentos normativos expedidos en el marco del manejo de la pandemia aparecieron nuevos retos para ejercer los derechos del control social y participación ciudadana. Lo anterior debido a que los procesos de contratación expeditos y de manera directa y el estancamiento del funcionamiento de los espacios y mecanismos de participación crearon un escenario adverso para salvaguardar estos derechos y deberes ciudadanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la pandemia ha retrasado y obstaculizado la adecuada convocatoria, conformación y funcionamiento de los espacios participativos. Esto se explica debido a que, por un lado, las nuevas maneras de interacción presuponen un conocimiento y uso de herramientas digitales para que la ciudadanía participe, y por otro, se considera que las autoridades públicas están dispuestas y preparadas para tramitar las demandas sociales y garantizar la participación ciudadana de manera no presencial.

Es así como las interacciones virtuales entre la ciudadanía y las autoridades públicas trajeron retos en torno al trabajo virtual y remoto de los espacios y mecanismos de

participación, particularmente en lo relativo a los procesos de convocatoria, procesos de elección y selección de postulados, reuniones y funcionamiento de los espacios. Este es el caso del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el Consejo Nacional de Planeación, y sus respectivos consejos a nivel territorial. Frente al primero, que debía ser conformado durante los primeros meses de 2020 de acuerdo con la Ley 1757 de 2015<sup>160</sup>, su convocatoria, selección y conformación solamente podrá ser posible hasta mediados de septiembre e iniciará sesiones en octubre de 2020, lo cual no sólo retrasó la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, sino que también restringió la oportunidad del consejo de fijar recomendaciones en la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Planeación manifestó a través de comunicaciones dirigidas a la Presidencia de la República y a otras entidades, que el aislamiento preventivo, fruto de la emergencia nacional, influyó en el trabajo de diálogo, propuesta y conceptualización de los consejos territoriales de planeación respecto de los planes de desarrollo locales, ya que ambas circunstancias coincidieron en el tiempo<sup>161</sup>.

En este sentido, se hace indispensable el despliegue de medidas institucionales que permitan la adaptación y fortalecimiento de un rol activo de la ciudadanía en los asuntos públicos, y la adecuada oferta institucional de trámites y servicios en el contexto de emergencia, que contribuyan a la generación de confianza entre estos actores. En este sentido, por medio del desarrollo de modelos de gobernanza y gobernabilidad, se debe facilitar la consulta y la colaboración en la creación de soluciones y políticas públicas a problemas ocasionados por coyunturas como la pandemia; la caracterización de los trámites que se constituyen en barreras para la reactivación a través del análisis de las PQRS recibidas durante la pandemia; y la promoción de la divulgación de información de la gestión pública adelantada como respuesta a la emergencia; y estrategias de apropiación de tecnologías

---

<sup>160</sup> Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

<sup>161</sup> En este sentido, el Decreto 683 del 21 de mayo de 2020 fijó algunas disposiciones especiales en materia de ampliación de plazos de la presentación de los planes de desarrollo territoriales, de modificación de sus contenidos de acuerdo con la situación de la pandemia y la Circular Externa del Ministerio del Interior con fecha de 16 de marzo ya había recomendado que dichos planes de desarrollo debían elaborarse y socializarse mediante herramientas tecnológicas alternativas tales como emisoras radiales, redes sociales, canales locales de televisión, entre otras. Esto denota que la legislación colombiana no estaba preparada para proteger el derecho a la participación en un contexto de emergencia, haciendo que los esfuerzos institucionales muchas veces parecieran descoordinados y se presentaran incongruencias muy profundas respecto de las acciones de la institucionalidad pública para garantizar el derecho a la participación.

para aumentar la confianza digital; estrategias de transparencia activa y rendición de cuentas.

### **Escasa consulta pública en la emisión de normas durante la emergencia**

Sumado a lo anterior, en materia de buenas prácticas de emisión normativa, se ha identificado la escasa o nula consulta pública en la planeación y diseño de la regulación expedida durante la emergencia por coronavirus. Aunque Colombia ha adelantado esfuerzos para mejorar la calidad de la regulación y para garantizar que las normas se ajusten a los principios constitucionales y brinden seguridad jurídica, son poco claros los lineamientos del marco institucional vigente para la realización de la consulta pública durante una declaratoria de emergencia.

Al analizar los decretos emitidos durante la emergencia que la Corte Constitucional declaró inexequibles y otras disposiciones que han perdido vigencia, se puede observar que no se aplicaron las prácticas regulatorias para el buen diseño de la regulación, y por tanto estuvieron desalineados con la normatividad vigente. Un ejemplo de ello es la acción de tutela interpuesta por ciudadanos de la tercera edad contra las restricciones aplicadas a su movilidad, cuya decisión se mantiene favorable a los demandantes con fundamento en la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, la libertad de locomoción y el libre desarrollo de la personalidad (Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, 2020) (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2020). La falencia en la aplicación de las buenas prácticas regulatorias ha generado como consecuencia la disminución de la confianza en la institucionalidad y en el marco regulatorio por parte de la ciudadanía, así como falta de cumplimiento de las disposiciones por su desconocimiento. Esto ha sido abordado previamente en el Documento CONPES 3816 *Mejora Normativa Análisis de Impacto*<sup>162</sup>, publicado 2014, donde el Gobierno nacional identificó que los mecanismos de consulta pública contemplados para la producción normativa han sido débilmente difundidos, son poco efectivos y considerablemente heterogéneos.

Según la OCDE, el mundo enfrenta una de las crisis más grandes de la historia moderna con la propagación del coronavirus, sin embargo, se requiere de buenas prácticas regulatorias que les permitan a los gobiernos actuar con eficiencia y flexibilidad para reducir los riesgos y atender oportunamente la emergencia (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD, 2020). Por lo tanto, aún en situaciones de crisis se deben conservar los principios de participación y transparencia en la emisión de nuevas regulaciones, así como evaluarlas posteriormente para determinar si es necesario derogarlas,

---

<sup>162</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>.

modificarlas o mantenerlas, considerando si se alcanzaron los objetivos para los cuales fueron diseñadas. En este contexto, la adopción del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) como la plataforma para realizar la consulta pública de Agendas Regulatorias y proyectos normativos resulta necesario y relevante.

#### 4.3.2. Desarticulación institucional para enfrentar la crisis a nivel nacional y territorial

Junto con las situaciones que se han desencadenado por la pandemia con respecto al relacionamiento del Estado y la ciudadanía, la incidencia de esta última en los asuntos públicos y la normatividad expedida, se ha identificado la importancia de promover la articulación institucional y el fortalecimiento de capacidades en las entidades territoriales entre los diferentes niveles de gobierno.

##### Desarticulación en la toma de decisiones e implementación de estrategias entre los niveles de gobierno

La desarticulación de los niveles de gobierno es un problema que limita la adecuada territorialización de las políticas públicas, así como la eficiencia de los programas que se diseñan e implementan desde el gobierno nacional a las entidades territoriales. Según el Rimisp, algunos de los aspectos críticos que obstaculizan los procesos de articulación de los programas sociales son: (i) las limitaciones de recursos o inflexibilidades presupuestarias para concertar acciones conjuntas entre las entidades nacionales o territoriales involucradas; (ii) la debilidad en las instancias de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (articulación vertical); (iii) la escasa sinergia entre entidades de un mismo nivel de gobierno (articulación horizontal), y (iv) la baja disponibilidad de información que oriente los procesos de articulación institucional (Leyton, 2018) (Leyton, 2018).

En línea con estas problemáticas, en una encuesta realizada en el Congreso Nacional de Municipios en 2019<sup>163</sup>, se preguntó a los mandatarios locales: “En una escala de 1 a 5, siendo uno la menor y cinco la máxima calificación: ¿Qué tan articulada u organizada considera la oferta del Gobierno nacional hacia su municipio?”, a lo cual los alcaldes respondieron con una calificación promedio de tres puntos, destacando como una de las principales causas de la desarticulación, la existencia de una oferta institucional del Gobierno nacional poco integrada e inoportuna para las entidades territoriales. En esta misma encuesta, se preguntaba a los mandatarios: “Para realizar una consulta y/o solucionar un problema sobre la gestión de su municipio y/o sobre el gobierno nacional, ¿usted qué acción

---

<sup>163</sup> Encuesta realizada por la DDDR del DNP en el marco del Congreso Nacional de Municipios 2019. Documento interno de trabajo.



o acciones realiza?”, a lo cual los alcaldes respondieron que la acción más recurrente (29 %) era viajar a Bogotá, el 27 % consulta con otros colegas o funcionarios y el 21 % acudir a un asesor externo<sup>164</sup>. Lo que señala un reto a mejorar no sólo en la integración, sino también en los canales y mecanismos a través de los cuales las entidades territoriales pueden acceder a una oferta institucional articulada. (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

### Bajo impacto de los proyectos de reactivación y atomización de recursos

Al mismo tiempo, la desarticulación institucional dificulta la implementación de iniciativas de alto impacto regional para la reactivación. Por ejemplo, el 84 % de los proyectos aprobados por el Sistema General de Regalías (SGR) a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) departamentales y regionales, sólo cuenta con una entidad aportante; el 13 % con dos entidades aportantes y sólo el 3 % con más de dos entidades aportantes de diferentes niveles de gobierno (Tabla 4).

Tabla 4. Entidades aportantes en proyectos aprobados por OCAD departamental y regional (SGR)

Tipo OCAD	Número de proyectos 2012 - 2020	Número de entidades aportantes de recursos SGR				
		1	2	3	4	más de 5
Departamentos	3.082	2.563	498	2	3	16
Regional	2.008	1.720	159	29	11	89
<b>Total general</b>	<b>5.090</b>	<b>4.283</b>	<b>657</b>	<b>31</b>	<b>14</b>	<b>105</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>100</b>	<b>84</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Gesproy SGR. Cifras con corte al 15 de agosto de 2020

Así mismo, se identifican valores promedio por proyecto de 3.160 millones para el OCAD departamentales y 8.910 millones para OCAD regionales, lo cual evidencia una baja articulación en el diseño e implementación de proyectos que generen economías de escala con visión regional y que, al mismo tiempo, vinculen diferentes niveles de gobierno. Esto a su vez, hace que los proyectos sean de bajo impacto y con recursos atomizados. Por lo anterior, uno de los aspectos claves en la reactivación es buscar una mayor convergencia de diferentes fuentes de financiación (SGP, SGR, PGN, Recursos Propios), así como mejores mecanismos de coordinación entre el gobierno nacional, los departamentos y los municipios, que permitan lograr proyectos con mayor alcance y que potencien los resultados y la eficiencia de la inversión pública territorial. Una mayor convergencia de recursos, y una

<sup>164</sup> Ibídem.

articulación y coordinación institucional eficiente, se constituyen en retos determinantes para que el Gobierno en su conjunto, cuente con las capacidades requeridas para la atención integral de las problemáticas derivadas de la crisis a nivel nacional, regional y local.

#### **4.3.3. Bajo nivel de capacidades de las entidades territoriales**

Ahora bien, en Colombia hay un nivel bajo de eficiencia de las capacidades territoriales previo a la crisis generada por el COVID-19 que se puede profundizar debido a la emergencia. El DNP realizó un estudio en 2019 que determinó que al menos 685 municipios (el 62 % del total de municipios del país) presenta un nivel bajo de eficiencia, a partir del análisis de variables como magnitud de recursos invertidos, desempeño fiscal y resultados en sectores básicos como educación, salud y agua potable y saneamiento básico (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Lo anterior evidencia que el fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales es una tarea crucial en el marco de la crisis, que se agudiza al evidenciar la existencia de equipos profesionales poco cualificados y procesos y tecnologías administrativas escasamente desarrolladas. Esto se evidencia en los resultados de la Medición del Desempeño Institucional del 2019, donde en promedio las entidades territoriales logran un puntaje de 54,6 sobre 100 en el cumplimiento de las políticas de gestión y desempeño que hacen parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019).

#### **Disminución de ingresos de las entidades territoriales**

La caída en la actividad económica implica un impacto negativo en la capacidad de las entidades territoriales para apalancar las inversiones necesarias para promover la recuperación económica<sup>165</sup>. Tan solo en el primer semestre del año, los ingresos territoriales para ciudades y aglomeraciones cayeron en un 26 %, para ciudades intermedias la caída fue del 9 %, y para ciudades rurales y rurales dispersas del 13 %<sup>166</sup>. Para los departamentos, la caída representa más de un 40 % de sus ingresos tributarios, que para el primer semestre del año 2020 ya muestra una reducción en al menos un 20 %<sup>167</sup>. El Ministerio de Hacienda

---

<sup>165</sup> Frente a la previsible caída de los ingresos territoriales el Gobierno nacional expidió el Decreto 678 de 2020 que entre otras cosas permite la distribución del 100 % de los ingresos por sobretasa a la gasolina entre los departamentos y el distrito capital hasta diciembre de 2021.

<sup>166</sup> Esta cifra no considera la ampliación de plazos para el recaudo de ciertos impuestos que por autonomía otorgaron algunas de las ET que si bien pudo afectar el recaudo en el primer semestre puede contribuir a una disminución de la caída en lo que resta del año. Las cifras provienen del Formulario Único Territorial con corte a junio de 2020.

<sup>167</sup> Cifras calculadas a partir del Formulario Único territorial. Vigencias 2019 y 2020.

y Crédito Público señala que en un escenario intermedio<sup>168</sup> las entidades tendrán que realizar un ajuste a la baja de los gastos financiados con ingresos corrientes de libre destinación entre un 23 % y un 40 % (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020). De esta manera, es imperativo el abordaje de las alternativas de financiamiento y el fortalecimiento de las capacidades para la priorización del gasto y de los aspectos de ejecución que promuevan la disponibilidad oportuna de recursos.

La reducción en los ingresos y su efecto en el gasto de las entidades territoriales tendrá un impacto directo en la ejecución de los planes de desarrollo. Según un estudio realizado por el DNP, el 69,7 % de los municipios que hacen parte de la Estrategia Gobierno al Plan<sup>169</sup> tuvieron que modificar las proyecciones financieras de sus planes de desarrollo territoriales con ocasión del COVID-19 (Departamento Nacional de Planeación, 2020); así como, en materia programática, estas mismas entidades debieron ajustar los objetivos de sus planes entre un 20 y 40 %. Lo cual resalta la importancia del acompañamiento y seguimiento a la ejecución de dichos planes, dado que, dependiendo la evolución de la crisis, algunas entidades territoriales incluso tendrán que ajustar sobre la marcha sus planes de desarrollo.

### **Baja capacidad en la ejecución de proyectos**

En relación con la capacidad de ejecución de proyectos del SGR, en diciembre de 2019, el equipo Sigob – PNUD adelantó una investigación en la que identificó las principales dificultades en la gestión de estos recursos. Entre estas se destacan la dispersión normativa, la baja calidad e impacto en los proyectos, la multiplicidad de trámites, instancias y requisitos que ralentizan la aprobación de proyectos, la falta de capacidades técnicas de las entidades territoriales para formular y ejecutar proyectos de gran impacto, y la desarticulación interinstitucional. Algunas de estas dificultades fueron abordadas en la reciente reforma al SGR, en particular, frente al fortalecimiento de capacidades para la gestión de estos recursos por parte de las entidades territoriales y grupos étnicos, asignando como enfoque principal de estos recursos la reactivación económica y social del país.

Por otro lado, gracias a las facultades otorgadas en el Decreto 513 de 2020 a las entidades territoriales en el marco de la emergencia se han disminuido los tiempos de aprobación tanto en los proyectos enfocados a la emergencia como en los que no. Evidencia de esto es que en el primer trimestre del año 2020 este tiempo fue en promedio de 73,2 días

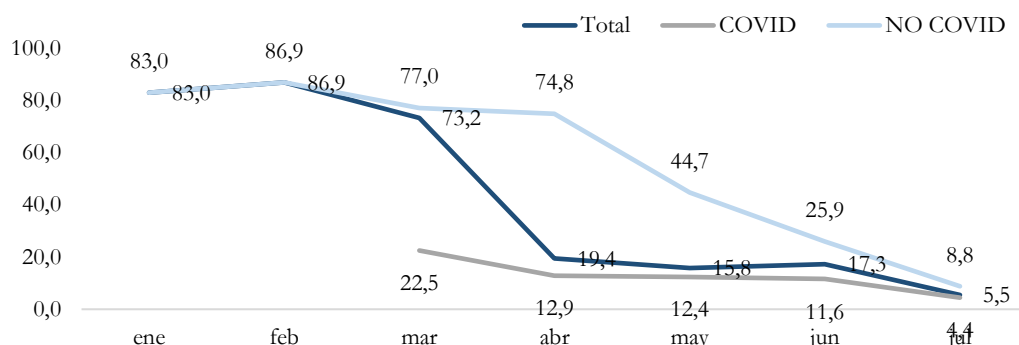
---

<sup>168</sup> Los escenarios planteados por MHCP (2020) consideran una caída de los ingresos tributarios de 10% en el escenario moderado, 30% en el escenario intermedio y 50% el escenario estresado.

<sup>169</sup> La Estrategia Gobierno al Plan es implementada por el DNP y tiene como objetivo acompañar técnicamente a las entidades territoriales durante los procesos de planeación, gestión financiera y del recaudo, seguimiento, contratación e inversión pública.

y en lo corrido del segundo trimestre fue de 17,3 días (Gráfico 17) A partir de lo anterior, se espera que los proyectos que se desarrollen para la reactivación mantengan esta dinámica en su proceso de aprobación.

**Gráfico 17. Tiempo promedio de aprobación de proyectos en 2020 (días calendario)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Gesproy SGR. Cifras con corte al 15 de agosto de 2020.

Estos proyectos han permitido inyectar recursos importantes a los territorios no solo para atender la emergencia, sino que buscan, a su vez, incentivar la generación de empleos y mejorar los ingresos de los hogares. Sin embargo, se evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades de las entidades territoriales, para una formulación, gestión y culminación de los proyectos de inversión efectiva, que se materialice en la atención expedita de las necesidades de los habitantes en sus territorios, la dinamización de las economías locales y el desarrollo sostenible.

### **Debilidad en las capacidades técnicas y desarrollos metodológicos para incorporar los análisis de riesgo de desastres y criterios de adaptación al cambio climático en proyectos de inversión**

Es importante tener en cuenta la experiencia de los daños y las pérdidas por desastres; por ejemplo, fenómenos como La Niña 2010-2011 y el Niño 2014-2016 ocasionaron daños y pérdidas económicas del orden del 2 % del PIB (Banco Interamericano de Desarrollo, Cepal, 2012) y del 0,6 % PIB (Departamento Nacional de Planeación, 2018) respectivamente, lo que representa un desafío, entre otros, en la orientación de inversiones resilientes.

Por ello, es necesaria una transformación de manera que el país pueda asumir los retos que representan sus condiciones de riesgo, de variabilidad climática y los escenarios de cambio climático, en la medida en que son factores que hacen que las causas de los desastres estén cambiando y sus impactos se estén amplificando, repercutiendo de manera directa en las finanzas territoriales y sectoriales que hoy se encuentran seriamente impactadas por la

crisis generada por la pandemia. En este sentido, es primordial que los actores públicos y privados se hagan responsables de sus intervenciones, tomando en cuenta las características del entorno, del medio físico y natural, a través de inversiones resilientes<sup>170</sup>, pero que también se generen herramientas para orientar la formulación, y evaluación de proyectos, que incorporen de manera efectiva criterios para llevarlas a cabo.

#### **4.3.4. Insuficiente capacidad de respuesta de las autoridades de policía a los cambios en los delitos y las alteraciones a la convivencia producidas por la pandemia y las medidas sanitarias**

La coyuntura relacionada con el estado de emergencia evidenció la insuficiente capacidad de respuesta de las autoridades de policía a los cambios en los delitos y las alteraciones a la convivencia producidas por la pandemia y las medidas sanitarias. Este problema es atribuible a dos factores: en primer lugar, a los cambios atípicos en la ocurrencia de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia; y, en segundo lugar, a los cambios en el servicio de policía y de las autoridades locales, los cuales redujeron el personal disponible para atender los nuevos comportamientos del delito.

#### **Cambios en el servicio de policía y de las autoridades locales**

La pandemia y las medidas de respuesta indujeron cambios en las operaciones de los cuerpos de policía de Colombia y la región. La mayoría de las instituciones de seguridad ciudadana redujeron el personal dedicado a actividades de prevención del delito y policía comunitaria para aumentar el número de agentes enfocados en proteger espacios comerciales, evitar aglomeraciones y garantizar el cumplimiento de las medidas sanitarias (Alvarado, Sutton, & Laborda, 2020). Así mismo, en el caso de la Policía Nacional de Colombia, de acuerdo con información de la Dirección de Sanidad, a 13 de septiembre de 2020, 11.283 uniformados activos habían sido diagnosticados como positivo para coronavirus, de los cuales 49 fallecieron<sup>171</sup>.fallecido<sup>172</sup>. Esto produjo que la entidad disminuyera el pie de fuerza disponible, por ejemplo, se modificaron los turnos rotativos y los

---

<sup>170</sup> En reconocimiento a esta necesidad, el Gobierno Nacional de conformidad con la Ley 1523 de 2012 desde el Sistema General de Regalías, mediante Acuerdo 052 de 2018, estableció que los proyectos en fase III que contemplen infraestructura dentro de sus componentes deben elaborar un análisis de riesgo de desastres, sin embargo, no especificó cómo integrar los análisis de riesgo en la formulación de proyectos.

<sup>171</sup> La información proviene del documento número S-2020-047567-DISAN, autorizado por la Brigadier General Juliette Giomar Kure Parra, directora de sanidad de la Policía Nacional de Colombia.

<sup>172</sup> La información proviene del documento número S-2020-047567-DISAN, autorizado por la Brigadier General Juliette Giomar Kure Parra, directora de sanidad de la Policía Nacional de Colombia.

métodos de vigilancia alternos (monopatrullas)<sup>173</sup>. Mientras las capturas relacionadas con el incumplimiento de las normas de emergencia sanitaria aumentarían de manera significativa, las capturas por otro tipo de delitos disminuyeron (Alvarado, Norza, Pérez-Vincent, Tobón, & Vanegas-Arias, 2020).

### **Cambios atípicos en la ocurrencia de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia**

Es importante mencionar que las medidas de aislamiento social para reducir la propagación del COVID-19 y las acciones policiales modificaron las trayectorias de algunos delitos. Como muestra la evaluación de impacto realizada por el BID, la Universidad EAFIT y la Policía Nacional hubo una disminución significativa de algunos delitos en las primeras semanas de implementación de las medidas sanitarias, aunque con efectos diferenciados según la zona geográfica y género de la víctima (Alvarado, Norza, Pérez-Vincent, Tobón, & Vanegas-Arias, 2020).. Por ejemplo, los homicidios en Colombia disminuyeron en 16 % respecto del promedio registrado entre el 1 de enero de 2019 y el 19 de marzo de 2020. Sin embargo, esta reducción fue mayor en zonas urbanas, y en personas de sexo masculino. Igualmente, los homicidios cayeron más en regiones como el Caribe y el Eje Cafetero, mientras que en los municipios con personas que hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) no se observó una disminución significativa.

En este marco, los efectos de las medidas sanitarias y el cambio operacional de la Policía para atender la pandemia en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana aún están por definirse. Por ahora, se ha observado un cambio en el *modus operandi* de las actividades ilegales, una disminución en la confianza en las instituciones y se perciben indicios de un rebrote sobre aquellos delitos que habían disminuido por efecto de las medidas sanitarias. Por ejemplo, en materia de drogas ilícitas, los precios de los estupefacientes tuvieron algunas variaciones como resultado de las medidas sanitarias, lo que cambia el panorama de las rentas criminales, especialmente en materia de precios y transporte (Policía Nacional de Colombia, 2020). Igualmente, disminuyó la confianza en la Fuerza Pública. Sobre esto último, la encuesta Invamer Poll asegura que en junio de 2020 la opinión favorable de las Fuerzas Militares cayó a 48 %, el porcentaje más bajo desde febrero de 2000, fecha en que comenzó a aplicarse la encuesta (Invamer, 2020). Es importante señalar que, aunque estos efectos se correlacionan temporalmente con la ocurrencia de la pandemia

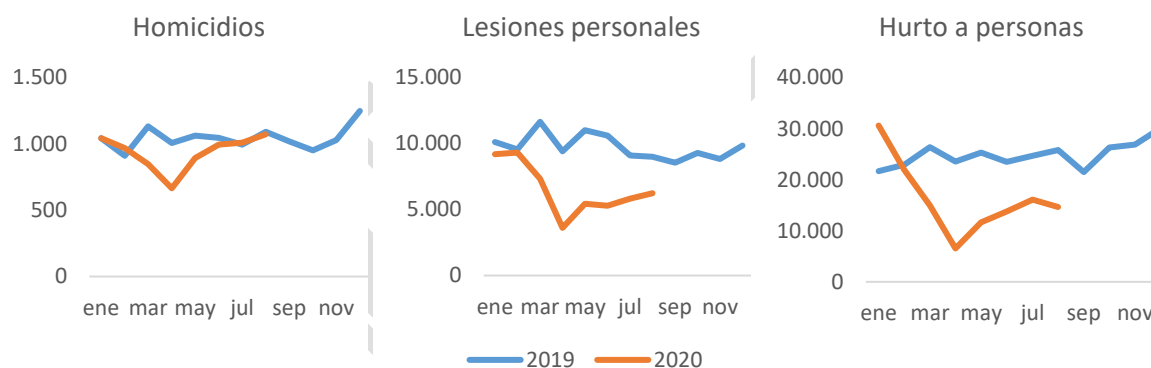
---

<sup>173</sup> Estas medidas se encuentran registradas en la circular número S-2020-011741 de 2020 de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional.

y las medidas sanitarias, aún no se puede afirmar que respondan de manera causal a los hechos de la coyuntura.

Adicionalmente, es importante mencionar que es posible que, tras la disminución de las actividades ilegales en el periodo de cuarentena, se genere un incremento de la criminalidad como resultado del proceso de reactivación económica y social, como advierte el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, que se menciona un potencial aumento en la criminalidad producto de la caída en la actividad económica (Alvarado & Mejía, 2020). Hipótesis que se refuerza, como muestra el Gráfico 18, con el número de denuncias de homicidios, lesiones personales y hurto a personas que ha venido en aumento desde el momento en que se han retomado diferentes actividades. A pesar de que esta información no es suficiente para afirmar que se esté presentando un rebrote, es importante tener en cuenta que, en los meses de junio, julio y agosto de 2020 se ha retornado a niveles similares a aquellos previos a la pandemia.

**Gráfico 18. Total de denuncias a nivel nacional por delito por mes en 2019 y 2020**



Fuente: Cálculos DNP a partir de SIEDCO Policía Nacional (2020).

En este contexto en el que se vislumbra la materialización de los potenciales efectos descritos, y partiendo del hecho de que la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana son principios fundamentales para el desarrollo económico y social del país, en un escenario de reactivación económica, es indispensable fortalecer la protección de los ciudadanos, los bienes públicos y privados, el cuidado del medio ambiente y la salud pública. Por dicha razón, es imperativo que se fortalezca la capacidad de las autoridades de policía para el monitoreo, análisis y la acción focalizada que permita entender y atender estos hechos de manera anticipada y prevenir los posibles efectos de la coyuntura en estos temas. Esto implica el desarrollo integral, implementación y coordinación de los sistemas de información de



modelos de analítica, la focalización de la respuesta institucional y el fortalecimiento de los servicios de inteligencia e investigación criminal.

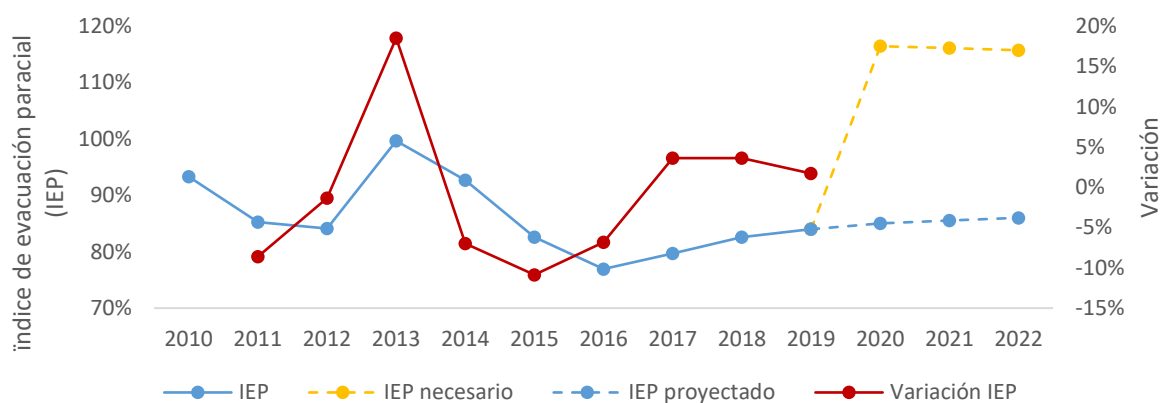
#### 4.3.5. Bajo desarrollo e implementación de los procesos de transformación digital de la justicia para adaptarse a las demandas de garantía de derechos y acceso efectivo a la justicia ante choques como los introducidos por el COVID-19

La administración de justicia en Colombia, inclusive previo a la emergencia sanitaria, ha presentado rezagos en su gestión. El Consejo Superior de la Judicatura señaló que en 2019 se contaba con un inventario de 1,9 millones de procesos y cerca de 2,8 millones de procesos adicionales se sumaron en el transcurso del año. Esto se traduce, según la Contraloría General de la República, en que para ese mismo año el índice de congestión efectivo alcanzó el 50,7 %, y rebasó el 50 % para la jurisdicción administrativa (60,0 %), disciplinaria (58,8 %), laboral (57,6 %), civil (53,5 %), y de familia (53,2 %).

#### Dificultades en materia de evacuación judicial y percepción ciudadana de la justicia

Además, la capacidad de los recursos humanos, tecnológicos y presupuestales presentó tendencias positivas pero desaceleradas en los últimos años. Particularmente, el índice de evacuación parcial (IEP), que denota la relación entre el número de ingresos y egresos efectivos de la rama judicial, ha crecido cada vez menos desde 2017, año con los niveles más favorables del último quinquenio, alcanzando un nivel del 80 % y un cambio interanual del 4 %. En efecto, dadas las condiciones actuales del sistema para poder alcanzar niveles adecuados de evacuación, según las tendencias de ingresos y egresos de procesos, se deberían alcanzar índices de evacuación parcial superiores al 100 % (Consejo Privado de Competitividad, 2020).

Gráfico 19. Índice de evacuación parcial (IEP) 2010 – 2019 y proyecciones (2010-2022)





Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2020).

Adicionalmente, previo a la pandemia, a la luz de los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida 2016, del total necesidades jurídicas declaradas, el 59,1 % no fueron solucionadas y cerca del 51,1 %<sup>174</sup> no fueron satisfechas. La principal necesidad reportada fue la falta de oportunidad en servicios de salud, seguida por los conflictos familiares, los delitos y los problemas con los vecinos, con participaciones del 23,4 %, 19,4 %, 13,9 % y 9,1 %, respectivamente.

De igual forma, en términos de confianza en las instituciones, el Índice de Estado de Derecho<sup>175</sup> para 2020 clasifica entre 0 -bajo- y 1 -alto- las experiencias y percepciones de la ciudadanía frente a las instituciones. Colombia se ubica en el puesto 77 (0,5), en el promedio para la región y alejado del desempeño de los países miembros de la OCDE (0,73) (World Justice Project, 2018). A lo anterior lo acompañan bajos niveles de confianza en el sistema de justicia, que en el caso de Colombia alcanza un nivel de 28 %, que contrasta con la media del 58 % reportado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Open Society Justice Initiative, 2018).

### **Bajo nivel de desarrollo e implementación de procesos de transformación digital de las instituciones del sector**

Adicional a este panorama estructural de la administración de justicia, su funcionamiento cuenta con un fuerte componente presencial que llevó a la suspensión de términos judiciales y aplazamiento de procesos durante la pandemia, ante la imposibilidad de seguir desarrollando las actividades desde la virtualidad. Lo anterior evidencia el bajo nivel de desarrollo e implementación de procesos de transformación digital de las instituciones del sector para adaptarse a las demandas de garantía de derechos y acceso efectivo a la justicia ante choques como los introducidos por el COVID-19.

Estas limitaciones evidenciadas por la coyuntura marcan una oportunidad para que las instituciones que componen el sistema de justicia continúen avanzando en la implementación de las estrategias y programas como el (i) Plan Decenal del Sistema de

---

<sup>174</sup> El 86.5 % de las necesidades jurídicas que no fueron solucionadas corresponden a situaciones con afectación alta o mediana por lo que constituyen necesidades jurídicas insatisfechas. De acuerdo con este criterio, el 59.1 % de las necesidades jurídicas no fueron solucionadas y el 51,1 % constituyen necesidades jurídicas insatisfechas (no fueron solucionadas y además tienen un nivel de afectación mediano o alto).

<sup>175</sup> El Índice de Estado de Derecho es un indicador multidimensional que captura el predominio del Estado de Derecho de acuerdo con las experiencias y percepciones del público general y expertos alrededor del mundo. Además de los factores previamente considerados, en su versión 2020, este índice evaluó el desempeño de la justicia en 128 países a partir de ocho factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil, y justicia penal.

Justicia 2017.2027; (ii) el CONPES 3975 de 2019<sup>176</sup> *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*; (iii) el PND 2018-2022; (iv) el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2019 – 2022 “Justicia moderna con transparencia y equidad”, y las recomendaciones y compromisos de post acceso OCDE en materia de justicia. Así como el Memorando de entendimiento de expediente judicial electrónico entre el Gobierno nacional y la Rama Judicial<sup>177</sup> y el desarrollo del Programa de transformación digital de la justicia colombiana.

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), la pandemia exacerbará la demanda por servicios de justicia, particularmente por la afectación socioeconómica, pérdida de trabajo y cierre de negocios<sup>178</sup> (Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen- UNODC., 2020). Esta situación implica el incremento efectivo de algunos problemas y necesidades jurídicas, tal como lo señala la UNODC al resaltar el incremento en las barreras de acceso a la justicia y la incidencia de problemas justiciables derivados de la pandemia. Estos se relacionan con beneficios de desempleo, violencia doméstica, pérdidas de puestos de trabajo, pago de arriendos y servicios públicos domiciliarios y acceso a servicios de salud (Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen- UNODC., 2020).. En el caso colombiano para el tema de violencia intrafamiliar, la línea de emergencia 155 mostró un incremento durante la pandemia del 130 % en las llamadas frente a la incidencia del año 2019, alcanzando así un nivel de 11.959 llamadas (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020).

En este sentido dadas las condiciones pasadas y actuales provocadas por la crisis, se hace relevante avanzar en los procesos de fortalecimiento de la digitalización de la administración de la justicia y propender por su eficiencia a partir de la implementación de tecnologías de la información, como una estrategia de aceleración en un escenario post-pandemia.

La información expuesta evidencia las dificultades que se acentuaron en el período de crisis de la pandemia, en materia de relacionamiento Estado ciudadano, fortalecimiento de capacidades y articulación institucional, seguridad y convivencia, y acceso a la justicia. Así, buscando responder a estos retos de manera articulada con las estrategias sectoriales y temáticas que ya se encuentran en marcha, las líneas de acción de este componente estarán

---

<sup>176</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

<sup>177</sup> En el que se viene trabajando en una prueba concepto y formular una prueba piloto en cinco (5) trámites judiciales priorizados por la Rama Judicial.

<sup>178</sup> Esto, en el caso colombiano, se traduce en la contracción del PIB en un 15,7 % para el II trimestre de 2020, una tasa de desempleo del 20,2 % para julio de 2020 y cierre de 80.000 negocios durante la emergencia económica con corte a junio.

orientadas a responder a estos elementos desencadenantes y contribuir a la solución de las causas estructurales de estos problemas.

#### **4.4. Transformación Digital: Necesidad de dar continuidad y fortalecer los habilitadores de desarrollo digital en el país**

La pandemia del COVID-19 demostró la importancia de las TIC para las actividades cotidianas, laborales y productivas de los ciudadanos y las empresas, ya que no solo contribuyen a la consolidación del Estado Social de Derecho, sino que mejoran la calidad de vida de la población y potencian el desarrollo de sectores económicos y de nuevas industrias. Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos del gobierno en materia TIC, Colombia aún presenta retos para aprovechar los beneficios y oportunidades de las TIC, acelerar la digitalización de trámites entre el Estado y los ciudadanos, aumentar la generación de valor social y económico a través de los datos, y promover el empoderamiento digital de los territorios. Esto se evidencia en el desempeño del país en el último Ranking Mundial de Competitividad Digital<sup>179</sup>, en el cual Colombia pasó de la posición 56 a la 61, dentro de 63 economías, entre los años 2016 y 2020 (IMD Competitiveness Center, 2020).

##### **4.4.1. Necesidad de fortalecer la conectividad a Internet en los territorios**

Durante los últimos años el gobierno ha realizado grandes esfuerzos para el cierre acelerado de la brecha digital, a través de importantes iniciativas, como el proyecto de conectividad rural que instalará hasta 10.000 centros digitales en los 32 departamentos hasta por 10 años. No obstante, se requiere continuar fortaleciendo estas iniciativas dado que aun en Colombia cerca del 50 % de los hogares, principalmente en zonas rurales, carece de acceso a Internet fijo o móvil, lo que ha limitado su capacidad de usar canales y herramientas digitales durante la pandemia. Esto ha ampliado las brechas geográficas y socioeconómicas en el país al condicionar el derecho a la salud, la educación y al trabajo de cientos de colombianos. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (2019) del DANE, el 61,6 % de los hogares ubicados en las cabeceras municipales tiene acceso a Internet fijo o móvil y solo el 20,7 % de los hogares localizados en centros poblados y rural disperso cuenta con este servicio. Los avances en el despliegue de infraestructura TIC requieren de un entorno técnico, normativo, regulatorio y de mercado favorable que involucre

---

<sup>179</sup> El Ranking Mundial de Competitividad Digital mide la capacidad de una economía para adoptar y explorar tecnologías digitales conducentes a la transformación en las prácticas gubernamentales, modelos de negocio y la sociedad en general, que incrementen las oportunidades de fortalecer la futura creación de valor. Se compone de 3 sub-factores: 1) Conocimiento, 2) Tecnología y 3) Alistamiento para futuro (IMD Competitiveness Center, 2020).

a los niveles de Gobierno y a los actores del sector, tanto públicos como privados, partiendo del concepto de servicio esencial<sup>180</sup> incorporado a raíz de la pandemia.

### **Persisten barreras para masificar el acceso a las TIC en los territorios**

Según el Índice de Favorabilidad al Despliegue de Infraestructura<sup>181</sup> de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) (2020b), en el país actualmente solo tres ciudades (San José del Guaviare, Florencia y Yopal), equivalentes al 9.3 % de capitales, se encuentran acreditadas como libres de barreras de despliegue<sup>182</sup>, aunque más del 65 % de éstas cuentan con normatividad que promueve el despliegue y el 47 % de ellas definieron estrategias para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y la masificación de las TIC a través de sus Planes de Desarrollo.

Esto, pese a que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con ocasión de la pandemia del COVID-19, demostró la importancia del nivel de desarrollo de la infraestructura TIC como base para mejorar y aumentar la oferta de servicios en los territorios. A julio de 2020, la CRC, entidad que brinda por Ley acompañamiento y asesoría técnica a los territorios en esta materia, solo había recibido 386 solicitudes<sup>183</sup> a nivel nacional para la acreditación de inexistencia de barreras al despliegue. Además, se observa también que existen departamentos en los que ninguno de sus municipios ha presentado una solicitud de acreditación, y otros en los que menos del 10 % han presentado una solicitud, como es el caso de Boyacá y Santander (Gráfico 20).

---

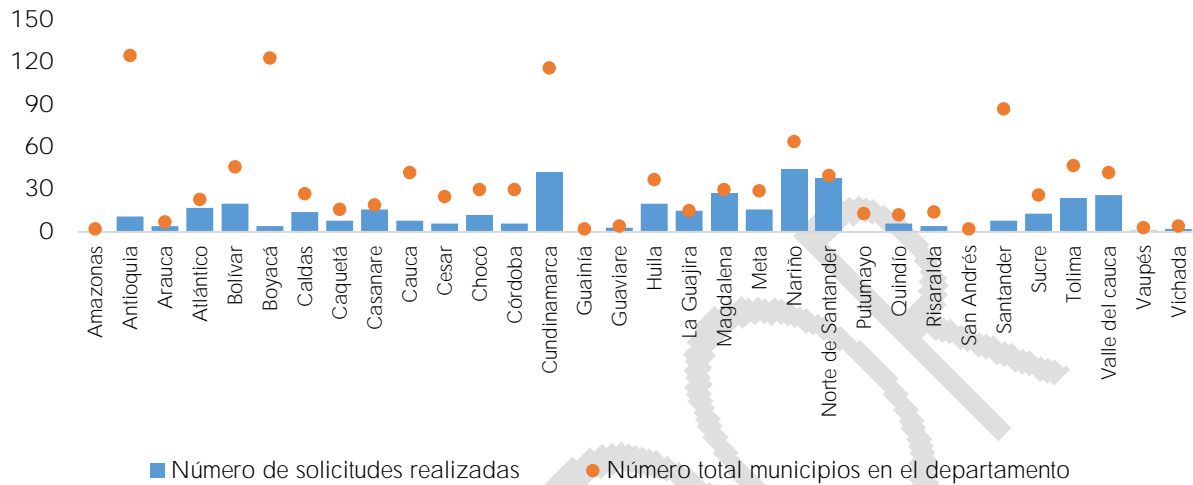
<sup>180</sup> Decreto 464 de 2020 "Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020".

<sup>181</sup> Este índice presenta un panorama general de la favorabilidad al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en las ciudades capitales del país y sirve como punto de partida para enfocar los esfuerzos de las entidades territoriales en cinco aspectos: 1) barreras que impiden una correcta instalación o despliegue, 2) acreditación del municipio por parte de la CRC, 3) normativa que favorezca el despliegue, 4) tiempos de atención de solicitudes para instalar infraestructura y 5) inclusión de estrategias que favorezcan el despliegue y contribuyan con la masificación de las TIC en el Plan de Desarrollo.

<sup>182</sup> Según la CRC (2020b), las barreras para instalación de infraestructura de telecomunicaciones existentes están relacionadas con restricción en zonas residenciales o equipamientos públicos, prohibición de instalación de estructuras en bienes de interés cultural o ambiental, exigencia de licencias de construcción, cobros por uso o instalación, entre otras.

<sup>183</sup> De acuerdo con la Ley 1753 de 2015, modificada por la Ley 1955 de 2019, y la Circular CRC 126 de 2016, la solicitud de acreditación debe ser efectuada directamente por el Alcalde del municipio. Para esto, debe remitir una carta con la solicitud de acreditación a la CRC y anexar el Instrumento de Ordenamiento Territorial, aprobado y firmado por el Concejo Municipal, y demás normas municipales donde se establecen las condiciones para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Para efectos de lo anterior, se deben identificar los apartes normativos que sustenten cómo se favorece el despliegue de acuerdo con la normatividad nacional y el código de buenas prácticas.

Gráfico 20. Solicitudes de certificación de acreditación vs. número total de municipios por departamento



Fuente: elaboración propia con datos de la (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2020b). Información actualizada a julio 14 de 2020.

Por otro lado, en términos de calidad en la prestación del servicio de Internet, los indicadores del sector al cierre de 2019 muestran que, para el servicio de Internet móvil, todos los departamentos contaban con al menos una estación base<sup>184</sup> de cada tecnología (2G, 3G y 4G) y 1.078 municipios tenían infraestructura móvil desplegada. No obstante, el mayor número de estaciones base se encontraba en los departamentos con mayor densidad poblacional (Antioquia y Valle del Cauca), además de Bogotá D.C, y esta tendencia se repetía al desagregar por tecnología, donde estos departamentos también contaban con mayor despliegue 4G, mientras en los demás predominaba 3G (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2020a). Por lo anterior, el país requiere seguir fortaleciendo el despliegue de estaciones base 4G, ya que esta tecnología tiene un desempeño superior respecto a la de 3G. En tanto, para el servicio de Internet fijo, se tiene que del total de 6,95 millones de accesos, solo 18,3 % de éstos se clasificaban de banda ancha<sup>185</sup> y el 6,8 % de ultra banda

<sup>184</sup> Una estación base (o BTS – *Base Transceiver Station*) es un equipamiento fijo distribuido por un territorio para cubrir el área a la que se pretende prestar el servicio de cobertura.

<sup>185</sup> A nivel internacional no existe una única definición sobre Internet de banda ancha (o de alta velocidad), sin embargo, se considera que velocidades de descarga a partir de 10 Megabits por segundo (Mbps) permiten a los usuarios hacer un uso productivo del Internet (Federal Communications Commission, 2018). En Colombia, se considera Internet de banda ancha aquel que cuenta con una velocidad de descarga mayor o igual a 25 Mbps (Resolución CRC 5161 de 2017).

ancha<sup>186</sup> (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2020a) por lo que más del 70 % de éstos accesos contaban con velocidades de descarga menores a 25 Mbps, lo que podría afectar la capacidad de los hogares y las empresas de hacer un uso productivo del Internet<sup>187</sup>.

### **Necesidad de analizar** tecnologías innovadoras para el despliegue de infraestructura con una visión prospectiva

En el marco del cumplimiento de lo establecido en el Pacto VII por la Transformación Digital del PND 2018-2022 y de la Ley 1978 de 2019, se están adelantando iniciativas para masificar el acceso a las TIC principalmente en hogares pobres y vulnerables en zonas rurales y apartadas. A pesar de estos avances, la crisis evidenció dificultades para llevar servicios básicos de TIC a estos hogares, en especial por su ubicación geográfica.

El territorio colombiano posee diversas formas de relieve que se caracterizan por la presencia de zonas montañosas muy accidentadas que dificultan el acceso físico a diferentes regiones del país. Esta característica también dificulta el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, porque se encuentran barreras naturales a la propagación de las ondas radioeléctricas<sup>188</sup>, lo que obliga a la adecuación de más elementos de red para sortear tales barreras. Lo anterior, termina reflejándose en un aumento en los costos de implementación en estas infraestructuras por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

A nivel mundial, se han desarrollado proyectos innovadores de telecomunicaciones que proporcionan acceso a Internet en zonas de difícil acceso, sortean barreras naturales en los territorios, apoyan los grandes desafíos en términos de costos del despliegue tradicional y son una alternativa de comunicación ante la ocurrencia de un desastre natural. Uno de los grandes proyectos en esta materia es *Loon LLC* de Google, proyecto mediante el cual se construirá un anillo de globos capaz de volar alrededor del mundo para proporcionar acceso a Internet a velocidades similares a las actuales redes 3G o superior (Google, 2013). Además, recientemente se han dado desarrollos innovadores de conectividad mediante satélites no geostacionarios (de órbita baja), lo cual tiene ventajas en costos (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2019).

---

<sup>186</sup> Velocidad de descarga mayor o igual a 50Mbps (Resolución CRC 5161 de 2017).

<sup>187</sup> Se entiende uso productivo del Internet al acceder a servicios como telemedicina, gobierno en línea, comercio electrónico, capacitación en línea, entre otros.

<sup>188</sup> A este fenómeno se le denomina *dispersión troposférica*, que la ITU define como la propagación de las ondas radioeléctricas por dispersión, como consecuencia de irregularidades y discontinuidades en las propiedades físicas de la troposfera y que puede afectar la recepción de una radiocomunicación.

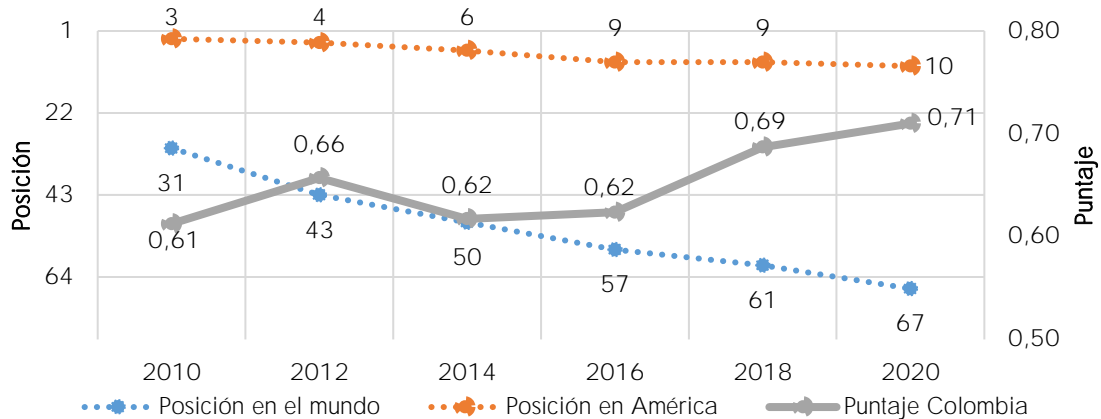
Por lo anterior, es necesario realizar análisis técnicos y económicos sobre la viabilidad de soluciones innovadoras en conectividad, que complementen los recientes esfuerzos hechos desde el Gobierno nacional para reducir la brecha digital. En consecuencia, se requiere de la identificación y evaluación de alternativas no tradicionales y de bajo costo en zonas rurales y apartadas, que permitan el mayor beneficio en cobertura y número de usuarios atendidos, y, que, a su vez, de manera innovadora, permitan reducir los costos de implementación de esta infraestructura y dinamicen el mercado de telecomunicaciones hacia estas regiones.

En esta sección se detalló la necesidad de fortalecer, acelerar y complementar las iniciativas y los esfuerzos que ha realizado el gobierno en materia de conectividad a Internet de calidad en los territorios y se destacó la necesidad de avanzar en la disposición de infraestructura TIC, ya que, de acuerdo con DNP (2018), incrementos de 50 p.p. en la penetración de Internet de calidad –es decir, con una velocidad de 20 Mbps–, para los quintiles de ingresos 1 y 2 reduciría el índice GINI entre 0,30 y 1,26, lo que impulsaría el bienestar social en los territorios. Para ello, las entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial deben aunar esfuerzos para acelerar la disminución de barreras al despliegue de infraestructura y el análisis de nuevas alternativas tecnológicas, y para mejorar la cobertura y calidad del servicio de Internet.

#### **4.4.2. Necesidad de acelerar y fortalecer los servicios y soluciones digitales en el sector público**

Colombia ha tenido una constante evolución técnica y conceptual en la incorporación de las TIC como herramientas para mejorar la oferta de trámites y servicios públicos. Esta evolución es visible en los resultados que ha obtenido el país en el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico que mide la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020). El puntaje de Colombia en este índice subió de 0.61 en el año 2010 a 0.71 en el año 2020; sin embargo, el desempeño del país, visto en comparación con otros, está mostrando un avance muy lento que se refleja en la pérdida de posiciones a nivel mundial. El país en el año 2010 ocupaba el puesto 31 en el ranking mundial y para el año 2020 se encontraba en el puesto 67. También a nivel regional, Colombia ha perdido posiciones y pasó de ser el número 3 en el año 2010 al número 10 en el año 2020 (ver Gráfico 21). Esta pérdida de posiciones afecta la competitividad del país porque refleja una baja capacidad del sector público para implementar mejoras de eficiencia y calidad en trámites con el uso de las TIC.

Gráfico 21. Evolución de Colombia en el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico



Fuente: elaboración propia con datos de la (Organización de las Naciones Unidas, 2020)

La oferta de trámites y servicios en línea fue priorizada en el Pacto VII por la Transformación Digital del PND 2018-2022 debido al impacto que tiene en los ciudadanos y en la productividad de las empresas en la reducción de costos y en el cumplimiento de obligaciones y ejercicio de derechos. Una de las metas del PND es la transformación digital de 34 trámites de alto impacto, sin embargo, de acuerdo con DNP (2020), con corte a diciembre de 2019, solo dos trámites han completado su transformación (el 5 %), aunque se presentan avances en la transformación de once trámites más. De acuerdo con el reporte a diciembre de 2019 del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2019), en las entidades de orden nacional solo el 21 % de los trámites son totalmente en línea, el 40 % lo son parcialmente y el 39% no están disponibles en línea. Ahora bien, a nivel de las entidades territoriales esos porcentajes son de 1 %, 6 % y 93 %, respectivamente. Estas cifras muestran que aún los ciudadanos y las empresas tienen que hacer procesos presenciales en la mayoría de sus interacciones con el Estado.

Uno de los recursos que tiene mayor potencial para acelerar el desarrollo de soluciones que amplíen la oferta de servicios y trámites digitales es la industria *Govtech*. El desarrollo de esta industria en el país ya inició, ya que, de acuerdo con el estudio de Digital Future Society (2020), Colombia cuenta con 34 *startups* de este sector. Sin embargo, este estudio también plantea que pocas empresas trabajan directamente con las entidades públicas y que, si bien existen universidades, grandes empresas, incubadoras y aceleradoras, y fondos de inversión activos en el ámbito de las *startups* tecnológicas, son pocos los casos en que existe trabajo conjunto con empresas *Govtech* y en los que se haya logrado vender soluciones a entidades públicas sin intermediarios (Digital Future Society, 2020).



En el componente de compras públicas del Índice *Govtech* del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2020), que mide las condiciones favorables para el desarrollo de Pymes con soluciones tecnológicas de gobierno, Colombia tiene un puntaje de 5,82 sobre 10, lo que lo ubica bastante por debajo del líder de la región que es Uruguay, con 7,25 sobre 10. Algunas de las razones para este desempeño pueden estar relacionadas con barreras que fueron identificadas en el informe sobre *Govtech*, según el cual el 84 % de los emprendedores no conocen ningún emprendimiento que haya contratado con el sector público ni el instrumento de Compra Pública para la Innovación<sup>189</sup> (CPI) para acceder a la compra pública (Departamento Nacional de Planeación & Banco de Desarrollo de América Latina, 2019).

Aunque el país ha evolucionado en el desarrollo de un marco técnico y normativo para el uso estratégico de TIC en el sector público es necesario acelerar e impulsar el uso del esquema de CPI con el propósito de facilitar la adquisición de nuevas soluciones que surgen en la industria *Govtech*.

#### **4.4.3. Necesidad de fortalecer y acelerar una política nacional de infraestructura de datos para su aprovechamiento estratégico**

La economía digital requiere de la disponibilidad y el aprovechamiento de datos del sector público y privado para incentivar nuevos modelos de negocio basados en tecnologías digitales de la 4RI, y mejorar la prestación de bienes y servicios para los ciudadanos y las empresas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019). La pandemia del COVID-19 ha acelerado el crecimiento exponencial de datos a nivel mundial<sup>190</sup> (International Data Corporation, 2020) y ha evidenciado la importancia de disponer de datos de calidad, anonimizados y agregados, de diversas fuentes de información para solucionar problemáticas de salud pública, transporte y confianza ciudadana (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020). En Colombia, por ejemplo, el diseño del programa Ingreso Solidario requirió información de diversas fuentes, actualizadas y estandarizadas, y un trabajo colaborativo con el sector privado para focalizar la población afectada por la pandemia.

---

<sup>189</sup> La Compra Pública para la Innovación es un sistema mediante el cual se podrán mejorar los servicios públicos mediante la incorporación de bienes o servicios innovadores; fomentar la innovación empresarial (principalmente de las pequeñas y medianas empresas); e impulsar la internacionalización y comercialización de la innovación. En pocas palabras, es la oportunidad de impulsar la adquisición de soluciones del mañana en lugar de comprar la tecnología de ayer.

<sup>190</sup> Según la International Data Corporation (2020) más de 59 zettabytes (ZB) de datos serán creados, capturados, copiados y consumidos en el mundo este año, generados en parte por las modalidades de trabajo en casa y los conjuntos de datos asociados a procesos de comunicación por video y aumentos en consumos de descargas.

Durante la reactivación los gobiernos se enfrentan al reto de consolidar una infraestructura de datos de alta calidad<sup>191</sup> y lo más abierta posible, que garantice la disponibilidad, accesibilidad, usabilidad, reutilización y seguridad de los datos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2020). En este contexto, Colombia presenta una baja disponibilidad y reutilización de datos públicos y privados de calidad para tomar decisiones, y se observa una dispersión de las funciones de las entidades públicas que tienen competencia en el aprovechamiento de datos en el país.

### **Baja disponibilidad y aprovechamiento de datos del sector público y privado**

Un elemento central de la infraestructura de datos es la disponibilidad de datos públicos para su reutilización<sup>192</sup>. Colombia ha avanzado en la política de datos abiertos, ocupando en el año 2019, el tercer lugar en el puntaje general del índice *OurData*<sup>193</sup> de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), situándose por encima del promedio. No obstante, al analizar la reutilización y consumo de datos abiertos del país, son pocas las que publican más de 100 conjuntos de datos, y éstos a su vez tienen una baja descarga (menos de 5 mil) y un bajo número de visitas, lo cual denota un bajo nivel de aprovechamiento (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020). (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020). Esto también se refleja en el índice *Open Data Barometer*<sup>194</sup>, en el que Colombia para el año 2018, obtuvo un puntaje de 28 sobre 100 en la dimensión que mide el impacto económico y social derivado de la publicación de datos abiertos. Para que los datos publicados por las entidades tengan usabilidad y valor deben ser de calidad. Ahora bien, en Colombia, el 56 % de los conjuntos de datos se actualizaron por última vez entre los años 2016 y 2018, lo que se traduce en una falta de seguimiento en la frecuencia de actualización de los datos. En relación con el diagnóstico de calidad de datos, disponible en el Portal de Datos Abiertos,

---

<sup>191</sup> Para que un dato sea de calidad debe ser confiable, relevante, actualizado, trazable, exacto, completo, consistente y preciso. Los datos abiertos de alta calidad son una condición previa para analizarlos, reutilizarlos y garantizar el valor de los datos. (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018).

<sup>192</sup> La reutilización de datos abiertos permite abordar de mejor manera la comprensión y atención de problemas de interés público y privado, y generar bienes y servicios, aumentar la innovación, y mejorar la toma de decisiones. Para que los datos se puedan reutilizar es necesario tener consideraciones técnicas que permitan su aprovechamiento, por ejemplo, que los datos se dispongan en formatos abiertos y sean procesables.

<sup>193</sup> *Open, Useful and Reusable Data (OurData Index*, por sus siglas en inglés) es un índice que proporciona evidencia sobre los principales logros y desafíos relacionados con la sostenibilidad de las políticas de datos abiertos de los países miembros de la OCDE y en los países aliados.

<sup>194</sup> El *índice Open Data Barometer* es un indicador mundial que mide cómo los gobiernos publican y utilizan datos abiertos para la rendición de cuentas, la innovación y el impacto social.

esta es la categoría de calidad<sup>195</sup> que tiene la puntuación más baja entre las analizadas (2,12 entre 10) (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020) (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020).

Otro elemento primordial es la existencia de capacidades de las entidades públicas y actores privados para aumentar el aprovechamiento de datos. De acuerdo con DNP (2020), el 68 % de las entidades públicas reporta que, aunque hay áreas encargadas de la calidad de datos en la entidad, dentro de la gestión de datos no se implementan métricas para medir su calidad. Por otra parte, el 23,3 % de las entidades no tiene definida una gobernanza de datos<sup>196</sup> y no hay claridad frente a la necesidad de tenerla, mientras el 50 % dice tener una gobernanza de datos, pero ser dispersa. En relación con el aprovechamiento de datos del sector privado, en la ejecución del documento CONPES 3920 de 2018 *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)* se identificó que el 31 % de las entidades públicas perciben que no es importante compartir datos con el sector privado y, de las entidades que no han compartido sus datos con este sector, el 27 % no lo considera necesario. Por otra parte, se identificó también que en el país no hay visibilidad de los actores que demandan y ofrecen datos, ni mecanismos claros para el intercambio de datos entre el sector público y privado, ni una estimación del valor monetario de éstos.

En este contexto, es necesario continuar fortaleciendo un entorno favorable para el intercambio de datos entre diferentes actores públicos y privados que adopten los principios de confianza, seguridad y finalidad, así como reglas claras y justas para el intercambio de datos y la protección de datos personales, para la implementación de la infraestructura de datos en el país.

### **Dispersión de identificadores únicos en registros administrativos**

En un análisis realizado en el año 2020 por la Unidad de Científicos de Datos del DNP se revisaron catorce de los registros únicos más relevantes del país como el Registro Único de Afiliados (RUAF) y el Registro Único Empresarial y Social (RUES), los cuales fueron considerados en la Encuesta de Explotación de Datos realizada por el DNP (2017). Al hacer seguimiento a estos registros se encontró que muchos presentan campos similares, por lo que

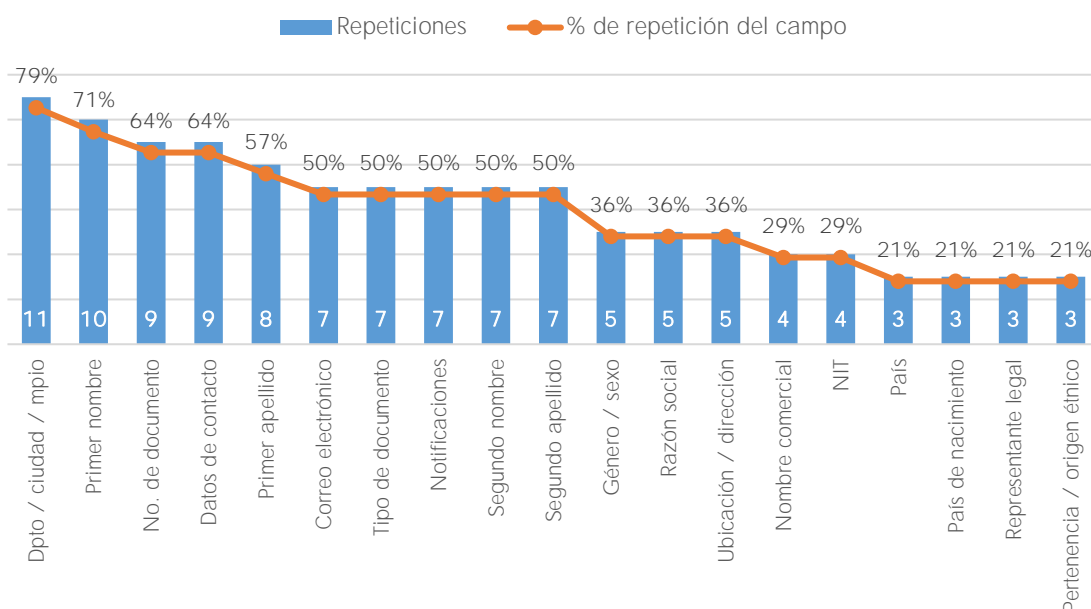
---

<sup>195</sup> Los criterios de calidad sobre la totalidad de los conjuntos de datos están disponibles en el portal [datos.gov.co](http://datos.gov.co), mostrando como resultado la calidad promedio de todos los conjuntos de datos, en diez categorías: Actualidad, Completitud, Comprensibilidad, Conformidad, Consistencia, Credibilidad, Disponibilidad, Exactitud, Portabilidad y Trazabilidad.

<sup>196</sup> La Gobernanza de datos es la orquestación de políticas, personas, procesos y tecnología para obtener el valor óptimo de los datos (Soares, 2010).

se calculó un índice de redundancia<sup>197</sup> de campo superior a 0,5 (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).). Esto indica que campos como el primer nombre, el número de documento, los datos de contacto, entre otros, están presentes en más del 50 % de los registros. Lo anterior refleja la duplicidad de captura de campos para identificar individuos en conjuntos de datos que soportan la prestación de servicios o focalización de políticas, lo cual puede derivar en posibles errores e ineficiencias en la prestación de servicios del Estado. Por otro lado, en el índice de *Open Data Barometer* (2018) se encontró que muy pocos conjuntos de datos en el país contienen identificadores comunes, lo cual evita que los datos sean fácilmente comparables e interoperables.

Gráfico 22. Índice de redundancia de campos de registros



Fuente: Unidad de Científicos de Datos – DNP (2020)

Así, Colombia requiere construir una única fuente de verdad para datos públicos relacionados con personas, empresas y lugares que garantice la estandarización y veracidad de éstos, ya que, en la infraestructura de datos, los datos maestros son fundamentales para soportar la interoperabilidad de trámites, servicios, alimentar registros nacionales, y reducir costos administrativos y operativos de la función pública.

## Necesidad de articular funciones de las entidades nacionales para el aprovechamiento de datos

De acuerdo con el diagnóstico de la OCDE (2018), (2018), el país carece de marcos de gobernanza<sup>198</sup> efectivos para articular las estrategias de manera coordinada con las instancias existentes y con otros sectores que generan datos estratégicos para la creación de valor social y económico. Como se observa en la Tabla 5, en Colombia existen varias entidades del orden nacional cuyas funciones están relacionadas con la definición, mantenimiento y sostenibilidad de la infraestructura de datos del país. Por ejemplo, la Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y la Transformación Digital lidera estrategias para fomentar, de manera transversal, la transformación digital en el país y asesorar las políticas del Gobierno nacional en esta materia. Por su lado, el MinTIC es la entidad líder de la Política de Gobierno Digital y el DNP la entidad que lidera la formulación e implementación de las políticas de explotación de datos y de transformación digital e inteligencia artificial. Si bien se ha realizado un trabajo conjunto entre dichas entidades, es necesario seguir fortaleciendo la articulación de funciones que permita la consecución de objetivos a nivel país para la consolidación de la infraestructura de datos, como un activo clave para la toma de decisiones basada en evidencia y la transformación digital pública, sectorial y territorial.

Tabla 5. Distribución de competencias de entidades nacionales para la sostenibilidad de la infraestructura de datos

Entidad	Transparencia y acceso	Eficiencia administrativa	Gobierno digital	Gestión documental	Vigilancia y control	Políticas de Big Data e Inteligencia
Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación digital	X	X	X			X
Superintendencia de Industria y Comercio					X	X
Departamento Nacional de Planeación	X	X	X			X
Procuraduría General de la Nación	X				X	

---

<sup>198</sup> Un marco de gobernanza de datos establece una visión común para mejorar la implementación y la coordinación de acciones de política, institucionales, regulatorias y técnicas para gestionar el ciclo de valor de los datos, es decir, recopilar, generar, almacenar, proteger, procesar, compartir y reutilizar los datos, con el fin de generar mayor valor público (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2018).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	X	X	X			X
Secretaría de Transparencia	X	X	X	X		X
Archivo General de la Nación	X	X	X	X		X
Departamento Administrativo de la Función Pública	X	X	X	X		X
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	X	X				X
Agencia Nacional Digital		X	X			

Fuente: elaboración propia acorde con las competencias misionales de las entidades.

La consolidación de la infraestructura de datos en el país carece de un marco de gobernanza que articule las políticas, normativas y lineamientos para la disponibilidad, intercambio y reutilización de datos y que permita su sostenibilidad en el largo plazo. Este problema fue identificado durante la ejecución del documento CONPES 3920 de 2018 *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)*.

En esta sección se describió la necesidad de acelerar una política nacional de infraestructura de datos para su aprovechamiento estratégico y se detalló la relevancia de un modelo de gobernanza sostenible que fomente el aprovechamiento de datos, así como la habilitación de un escenario de intercambio de datos entre los sectores público y privado, actualmente necesario para la adopción de nuevas tecnologías de la 4RI.

Finalmente, este diagnóstico evidenció que el país requiere complementar, acelerar y fortalecer sus habilitadores digitales, de manera que permitan impulsar la generación de soluciones innovadoras a desafíos sectoriales complejos, y ser una oportunidad de crecimiento económico en un escenario de recursos limitados. Lo anterior, a través del cierre efectivo de las brechas regionales, geográficas, socioeconómicas, etarias e institucionales en cuanto a la penetración de los servicios TIC, a través de la disposición de infraestructura TIC, el desarrollo de servicios y soluciones digitales en el sector público y la implementación de la infraestructura de datos.

## 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

### 5.1. Plan de Inversiones para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente

Con el fundamento legal y normativo establecido, en esta sección se prosigue a realizar un resumen con los antecedentes que justifican la escogencia de los pilares y proyectos. La reactivación económica contempla inversiones por \$170 billones, que como se mencionó

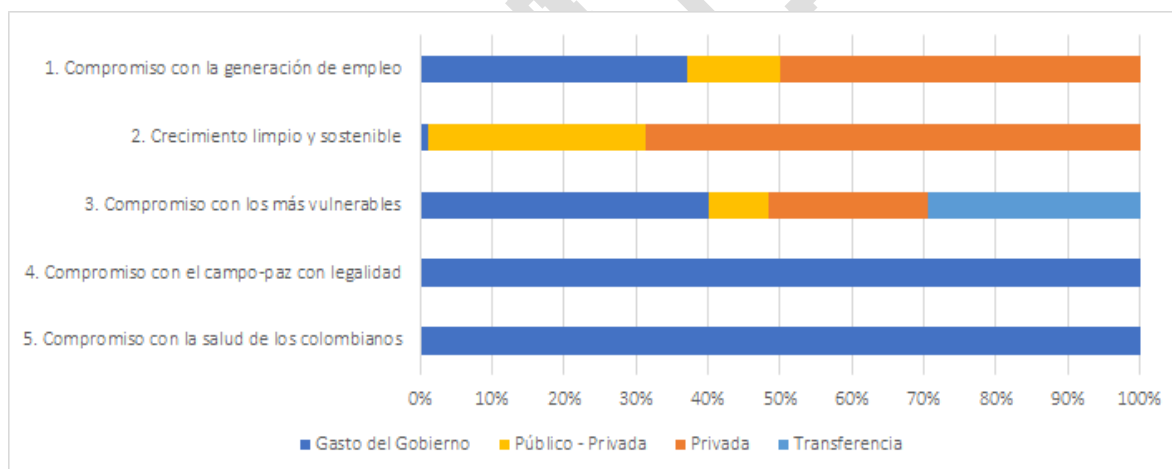
previamente, se distribuyen según cada uno de los pilares a las cuales pertenezcan los proyectos priorizados.

A continuación, se presenta la composición de fuentes de financiación que respaldan el plan, y luego una sección resumiendo los antecedentes de cada uno de estos compromisos.

### 5.1.1. Composición de fuentes de financiación del plan de inversiones

En el Gráfico 23, se observa que, para el *Compromiso con la Generación de Empleo*, un 50 % de los recursos cuentan con inversión privada. En el caso del *Compromiso con Crecimiento Limpio y Sostenible*, la mayor parte de los recursos provienen de inversión privada (69%), seguidos de un 30% de inversión público-privada. Por su parte, un 29% de la financiación para llevar a cabo el *Compromiso con los Más Pobres y Vulnerables* proviene de transferencias. En lo que respecta al *Compromiso con el Campo y Paz con Legalidad* un 40% de sus inversiones provienen de recursos públicos. , para el *Compromiso con la Salud de los Colombianos*, se observa que un 32% de sus recursos provienen de inversión pública.

Gráfico 23. Composición de fuentes de financiación del plan de inversiones



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### 5.1.2. Compromiso con la generación de empleo

Los efectos de la pandemia sobre el mercado laboral, en particular sobre la tasa de desempleo y los niveles de inactividad, ponen de manifiesto la necesidad de implementar un componente intensivo en mano de obra para mitigar los impactos negativos del desempleo sobre la acumulación de capital humano y de activos, así como sobre la movilidad social.

Según investigaciones realizadas por McKinsey Global Institute (2017), en el mundo, por cada centavo de dólar invertido en el sector de la infraestructura, el PIB aumenta en 20

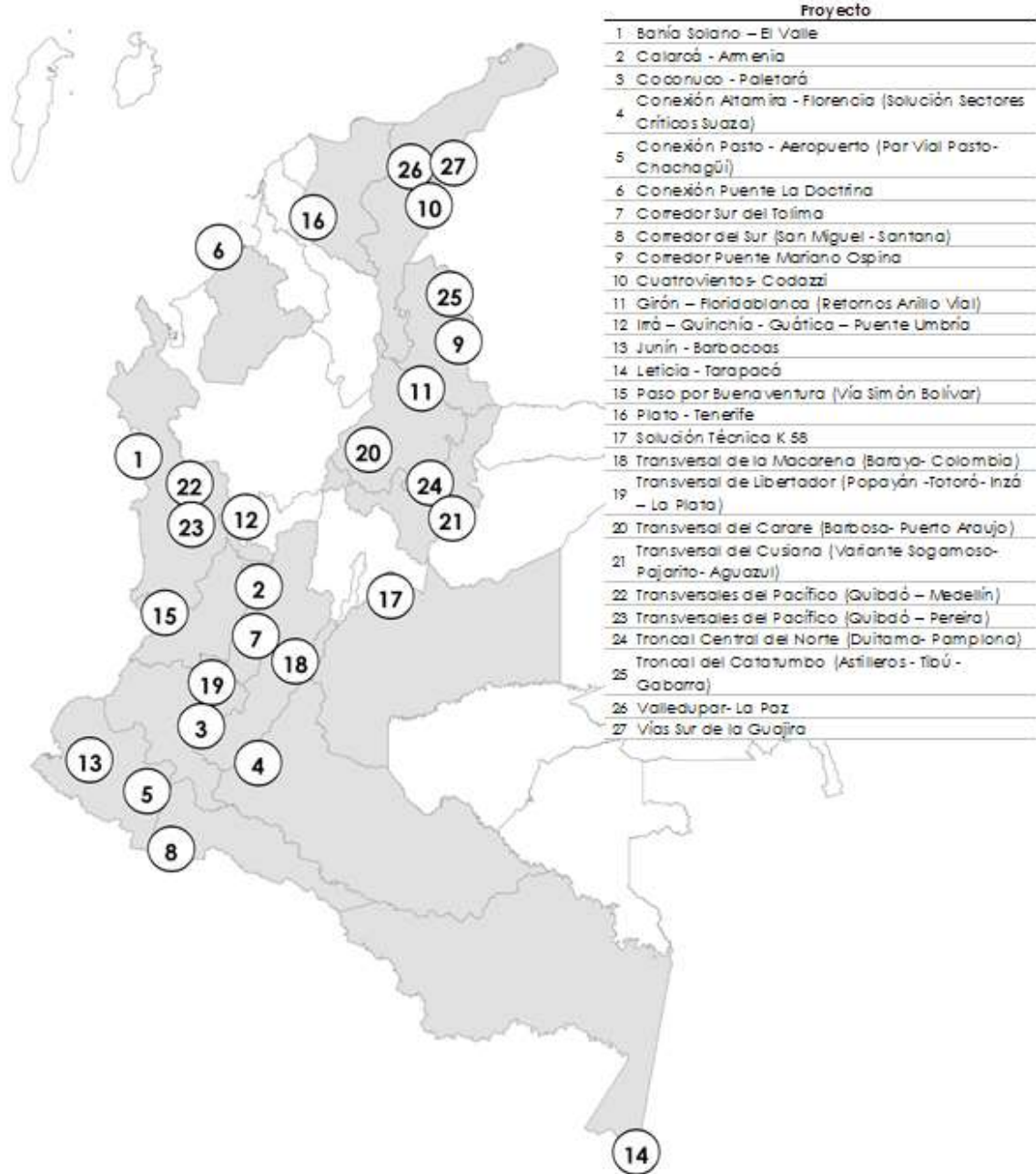
centavos. De igual forma, este estudio muestra que la industria de la construcción utiliza el 7% de la población en edad de trabajar del mundo y que el gasto anual promedio en este sector es de USD 10 trillones. Para Colombia, una investigación revela que por cada peso invertido en la demanda de obras civiles se tiene un impacto de 2,7 pesos sobre la producción de la economía, esto es un efecto multiplicador de casi tres veces y este mismo choque genera 28 mil empleos (Salazar, Forero, Becerra, & Pinchao, 2017). Por todo lo anterior, los recursos dirigidos al sector de la infraestructura de transporte serán claves para reactivar la economía colombiana tras la crisis originada por la COVID-19.

En ese sentido, y bajo la lógica de mitigar los impactos de la pandemia sobre los niveles de ocupación, en el marco del Compromiso por la Generación de Empleo se han definido cerca de 219 proyectos clasificados dentro de grandes ejes que están relacionados con la aceleración de las vías terciarias, del programa *Concluir, Concluir, Concluir*, las vías para la legalidad, la modernización de aeropuertos, habilitación de accesos a ciudades y financiación de obras de integración regional como el Pacto por el Golfo del Morrosquillo. El valor estimado de estas inversiones asciende a cerca del 13% del PIB.

Con lo que respecta al programa *Concluir, Concluir, Concluir*, se tiene proyectado financiar obras en 28 proyectos viales en 23 departamento del país, con lo cual se logra la intervención de cerca de 400 km (Mapa 1). Este programa contempla inversiones entre los años 2021 y 2022 por cerca de 2,2 billones de pesos, los cuales permitirán finalizar con la construcción de los tramos estratégicos en diferentes departamentos que impactarán de forma positiva en la generación de empleo, así como la conectividad regional para el desarrollo económico del país.



Mapa 1



Fuente: DNP

Otro proyecto de gran importancia para el desarrollo regional y la competitividad local es el *Programa de Vías para la Legalidad y la Reactivación*. Este programa priorizó 21 tramos viales en 18 departamentos (Mapa 2). El total de kilómetros a ser intervenidos es de 1.208 con una inversión de 9,19 billones de pesos entre 2021 y 2030 y su ejecución estará

a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS). Es importante mencionar que el detalle de este Programa se incluirá en un documento CONPES de Declaratoria de Importancia Estratégica que será sometido a aprobación del CONPES en los próximos meses.

Mapa 2



Fuente: DNP.

A continuación, la Tabla 6 se presenta el detalle de la inversión que se realizará en este programa:

Tabla 6. Inversiones del Programa de Vías para la Legalidad y la Reactivación

Proyecto	Valor en millones
----------	-------------------

Transversal del Catatumbo: Tibú - El Tarra - Convención	330.000
Conexión Pacífico- Orinoquia: Puente Arimena - El Viento; Juriepe - Puerto Carreño	500.000
Troncal de la Orinoquia: San José - Calamar - El Retorno	230.000
Vía de la Diversidad: Neiva - San Vicente del Caguan	90.000
Vía de la Diversidad: San Vicente - Puerto Rico - Florencia	360.000
Santa Lucía - Moñitos	190.000
Duitama - Charalá - San Gil	500.000
Transversal Momposina: Puente Yatí - Variante Magangué	250.000
Carretera de la Soberanía: La Lejía - Saravena	600.000
Vadohondo - Labranzagrande - Yopal	230.000
Túnel Guillermo Gaviria Echeverri (Antes Túnel del Toyo) y sus Vías de Acceso	1.400.000
Anillo del Macizo: La Lupa - Bolívar - La Vega - La Sierra - Rosas	350.000
Ruta de los libertadores: Belén - Sácama - La Cabuya - Paz de Ariporo	520.000
Los Curos - Málaga	320.000
Conexión Puente Pumarejo - Ciénaga: Viaductos Km 19 y Km 23	700.000
Ruta de los Comuneros: Ubaté - Chiquinquirá	750.000
Corredor del Paletará	350.000
Transversal de la Macarena: Mesetas - La Uribe	370.000
Transversal de Boyacá: Dos y medio - Otanche - Chiquinquirá	620.000
Variante San Francisco - Mocoa	1.200.000
Conexión Alta Guajira: Uribia - Puerto Bolívar - Estrella	300.000

Fuente: DNP

De otra parte, el programa de Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés para Vivienda Nueva (Frech no VIS) tendrá impactos importantes en el proceso de reactivación, debido a sus efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico. Este programa entregará, durante el periodo 2020-2022, 100.000 coberturas planas a la tasa de interés para la financiación de vivienda nueva urbana, cada una por un valor de 42 SMMLV independiente del valor de la vivienda. Dicho monto se desembolsará a lo largo de los primeros siete años del crédito de vivienda o contrato de leasing habitacional. La inversión destinada para este esquema es de 3,92 billones de pesos. Es importante mencionar que este esquema sufrió algunas modificaciones con respecto a versiones anteriores: cobertura plana a la tasa de interés y criterios de sostenibilidad para la construcción de vivienda, y que

este componente de la reactivación inició con la expedición del documento CONPES de Importancia Estratégica 4002 de 2020.

En la línea de transformación digital, se destaca la declaración de importancia estratégica del proyecto nacional de acceso a las TIC en zonas rurales y apartadas, enmarcada en el documento CONPES de Importancia Estratégica 4001. En Colombia, mientras el acceso a internet de hogares en zonas urbanas ascendía al 50,8%, en las zonas rurales era de tan solo un 4,3% (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Esta estrategia busca proveer una solución de internet hasta a 10.000 centros poblados y a fortalecer la educación en la zona a través de la instalación prioritaria de accesos públicos a internet en sedes educativas rurales, con el fin de cerrar la brecha digital. Este proyecto contará con una inversión superior a los 2 billones de pesos (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Vale la pena añadir, que la priorización de centros poblados se realizó teniendo en cuenta las necesidades de grupos particulares como los excombatientes y a las minorías étnicas.

Los principales sectores involucrados en este compromiso son: Transporte (43 %), Vivienda, Ciudad y Territorio (22,1 %), Minas y Energía (19,9 %) y Cultura (7,6%). Otros proyectos de gran envergadura y que apartarán en el proceso de reactivación son: la aceleración de la Primera Línea del Metro de Bogotá, la troncal Magdalena C1 y C2, líneas de garantías para el sector empresarial, nueva malla vial de Cali, desarrollo de proyectos para asegurar el acceso universal a las tecnologías de la información y las comunicaciones en zonas rurales o apartadas (aprobado por medio del documento CONPES de Importancia Estratégica 4001 de 2020), entre otros.

Vale la pena destacar que, contribuir a la conexión de territorios es esencial para la reactivación y el desarrollo productivo del país, puesto que permite cerrar brechas regionales, disminuir los costos de transporte y mejorar la productividad de los productos agrícolas, ganaderos y mineros (Edriss & Chiunda, 2017). Además, diferentes estudios coinciden en los impactos de la conectividad vial en la pobreza. Por ejemplo, una investigación muestra que para el departamento de Antioquia un aumento del 10 % en el número de kilómetros de vías rurales reduce la tasa de pobreza en 5 % (Ramírez & Villar, 2014).

### **5.1.3. Compromiso con el crecimiento limpio y sostenible**

Dentro de la estrategia de reactivación económica, el crecimiento limpio y sostenible tiene un papel fundamental. Como se dijo en la sección de Antecedentes y Justificación de este documento, para transitar hacia un crecimiento con estas características es primordial utilizar de manera eficiente el capital natural del país. Por lo tanto, este compromiso se caracteriza por enfocar su inversión en programas que permitan tener un desarrollo

económico amigable con el medio ambiente y que, igualmente, promueva la protección de la biodiversidad de la fauna y flora, aspecto vital si se tiene en cuenta que Colombia es uno de los países más biodiversos del mundo.

Dentro la estrategia de inversión, donde se espera destinar a este compromiso cerca del 8% del valor total de recursos de reactivación, priorizando la puesta en marcha de más de 30 proyectos donde se destacan dos enfoques: i) promoción de fuentes de energía renovable, y ii) restauración y protección del medio ambiente. El plan de inversiones propuesto permitirá articular las diferentes fuentes de inversión públicas y privadas para así poner en marcha los programas que se detallan a continuación.

Con respecto al primer enfoque, el país ha avanzado en una importante agenda para cumplir con los compromisos contemplados en el ODS 7: *Energía asequible y no contaminante*, los cuales quedaron plasmados en el documento CONPES 3918. Igualmente, el pacto por la sostenibilidad del actual PND 2018-2022 tiene como punto principal el equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación del ambiente que asegure los recursos naturales necesarios a las generaciones siguientes. Por lo tanto, dentro de los programas que se esperan poner en marcha dentro de la reactivación económica (y que además aportarán al cumplimiento de las metas plasmadas en la agenda del Gobierno nacional en lo que respecta a este tema), se destaca la puesta en marcha de proyectos para la generación de energía por medios no tradicionales que permitirán modernizar los servicios energéticos del país a través de la migración a fuentes renovables que impacten de forma positiva el cuidado del medio ambiente y que, a su vez, logren mayores niveles de acceso y eficiencia en el suministro de este servicio.

Para ello, se desarrollarán iniciativas que permitan aumentar la transmisión y generación de energía eólica, solar, y térmica, entre otras, para así posicionar al país como uno de los líderes dentro de la región y el mundo en transición energética mediante este tipo de fuentes. Las inversiones realizadas buscarán destinar recursos a sectores como minas y energía para promover, desde su misionalidad, la articulación de fuentes de recursos públicos y privados que consolidarán al sector y permitirán igualmente la generación de empleo directo mediante la construcción de las obras de infraestructura necesarias, así como la operación futura de las diferentes centrales energéticas.

Por otro lado, el segundo enfoque buscará restaurar los ecosistemas mediante la siembra de millones de árboles que permitirán la recuperación de zonas ecosistémicas afectadas por fenómenos como la deforestación y el mal aprovechamiento de los suelos. Así mismo, se espera que con obras de infraestructura como la APP Río Magdalena y Canal del Dique se pueda poner en marcha un plan de gestión integral sobre algunos recursos naturales estratégicos del país con el objetivo de lograr un aprovechamiento sostenible basado en la

recuperación y reforestación de las zonas ambientales circundantes con un provecho económico responsable y adaptado a las condiciones medioambientales.

Por último, vale la pena mencionar que el buen término de estas iniciativas contará no sólo de las inversiones del Gobierno nacional, sino también estará acompañado de las autoridades territoriales y ambientales que garantizarán que las intervenciones sean sostenibles y responsables con sus territorios, la sociedad civil, como garante del proceso y como principal actor al cual estarán enfocados los beneficios ambientales y económicos de estas iniciativas, y al sector privado que es fundamental para, mediante la sinergia de recursos, lograr impulsar este sector.

#### **5.1.4. Compromiso con los más pobres y vulnerables de la sociedad**

Este compromiso está fundamentado en mitigar los impactos de la pandemia de la COVID-19 sobre el ingreso corriente de los hogares y la acumulación de capital humano. Por este motivo, el mejoramiento de los entornos, la educación, la protección social y la creación y aprovechamiento de oportunidades económicas, son elementos medulares para mejorar la calidad de vida los colombianos en situación de vulnerabilidad.

En total, se han priorizado cerca de 130 proyectos para componer esta estrategia. Entre estos se incluyen transferencias monetarias, acceso a servicios públicos, vivienda digna, protección a la primera infancia y educación, entre otros. Se tendrán proyectos con escala municipal, departamental y también a nivel nacional, con la supervisión de varias entidades, entre las cuales se destaca el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Este compromiso apalancará recursos de distintas fuentes para lograr invertir más de 18 billones de pesos para beneficiar a los más pobres y vulnerables, apoyándose, en buena medida, en la inversión privada con incentivos fiscales.

Una de las grandes apuestas es el fortalecimiento de los programas sociales, como Ingreso Solidario, un programa que nació en abril de 2020 y que, en tiempo récord, empezó a materializar su objetivo de mitigar los efectos económicos de la emergencia generada por la pandemia. Esta medida, que consiste en una transferencia no condicionada de 160.000 de pesos mensuales, está dirigida a los hogares en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad que no son beneficiarios de otros programas sociales del Estado como Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o Devolución del IVA, y que, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica, vieron afectados sus ingresos (Presidencia de la República, 2020).

Inicialmente, el programa fue concebido para estar vigente durante tres meses; sin embargo, comprendiendo los retos de tantas familias, logró ser extendido y el Departamento para la Prosperidad Social lo seguirá entregando hasta junio de 2021.

El programa Generación E es un programa de excelencia y acceso a la educación superior que le apunta a la transformación social y al desarrollo de las regiones del país a través del acceso, permanencia y graduación de la educación superior. Generación E busca beneficiar, durante el cuatrienio, a más de 330.000 estudiantes en condiciones de vulnerabilidad y de todas las regiones del país, a través de tres componentes: avance de la gratuidad por mérito en la educación superior pública, fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior públicas y reconocimiento a los mejores bachilleres del país de bajos ingresos (Ministerio de Educación Nacional, 2018). Este programa es particularmente importante teniendo en cuenta cómo la reducción de los ingresos de los hogares, generada por la pandemia, genera un fuerte riesgo de deserción de los estudiantes de educación superior (Grupo Banco Mundial, 2020).

Por último, otra de las iniciativas que ha priorizado este compromiso es el mejoramiento de las condiciones de agua potable, alcantarillado y aseo. Como lo señala la Organización Mundial de la Salud (2017), a nivel mundial, cada dólar invertido en agua tiene un retorno promedio de 4,3 veces su valor. Además, como demuestra la OCDE (2016), el gasto público en agua y saneamiento básico trae consigo beneficios como reducción de costos del líquido y mejora en los cultivos de alimentos básicos. Por eso, dentro de este programa, se han concretado más de 100 proyectos, en 25 departamentos, exclusivos a la construcción, extensión y optimización de las redes de agua y alcantarillado de distintos municipios. Estos estarán supervisados principalmente por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y ENTerritorio.

Dentro de los proyectos de sector agua se pueden resaltar el proyecto para la optimización de la Planta de Tratamiento de Agua Potable (PTAP) El Roble y el proyecto para la PTAP de Pozos Gaira, ambos ubicados en la ciudad de Santa Marta. Estas dos inversiones en conjunto superan los 100.000 millones de pesos y esperan mejorar el acceso a agua potable para la población de este municipio y sus alrededores.

También son proyectos relevantes las APP para el desarrollo de las Plantas de Tratamientos de Aguas Residuales de los municipios de Duitama y Neiva. El primero de estos cuenta con una inversión de 65 mil millones de pesos, con los cual se espera beneficiar a los habitantes del municipio de Duitama y a otras poblaciones de influencia aguas debajo de la cuenca del río Chicamocha. El segundo, cuenta con una inversión de 126.000 millones de pesos y se espera que impacte a la población ribereña del alto magdalena.

### 5.1.5. Compromiso con el campo y la paz con legalidad

El cuarto compromiso de esta estrategia es por el campo y la paz con legalidad. Este busca mitigar los efectos que la pandemia ha tenido sobre la población rural y las víctimas, y a su vez seguir con el cierre de las brechas históricas que han afectado a estos grupos. Con tal objetivo se articulan distintas fuentes de financiación para vincular la mayor cantidad de recursos a los proyectos prioritarios para el sector rural y para la paz con legalidad en el país. En total se han seleccionado más de 80 proyectos en distintas regiones sumando alrededor de 2,5 billones de pesos.

Una de las grandes apuestas realizadas dentro de este pilar es el mejoramiento de la infraestructura en las zonas rurales y municipios PDET. Uno de los proyectos mediante los cuales esto se realiza es el de *Fortalecimiento para el Desarrollo de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a Nivel Nacional (FIP Nacional)*. Se trata de una estrategia para mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, a través de la construcción de obras de infraestructura social y productiva (Departamento para la Prosperidad Social, 2020). En la primera carta de modificación al presupuesto 2021 se aprobó una adición de 246 mil millones de pesos destinados a esta estrategia mediante los cuales se espera ejecutar proyectos que beneficien al sector rural. Se incluyen 21 vías rurales, 15 plazas de mercado y 12 centros de acopio, generando ingresos y reduciendo los costos logísticos para los productores rurales.

También es importante señalar la importancia de fortalecer el proceso de estabilización y de construcción de paz en el país. Por eso otra de las estrategias priorizadas es la de *Implementación de Proyectos Integradores*, estos son proyectos mediante los cuales se busca mejorar la competitividad y las dinámicas económicas regionales de territorios PDET (Agencia para la Renovación del Territorio, 2019). Esto a través de una estrategia integral de producción, emprendimiento y mejora de vías para la comercialización de productos locales. Estos proyectos serán llevados a cabo por la Agencia de Renovación del Territorio y por el Fondo Colombia en Paz con un valor total cercano a los 50.000 millones de pesos.

La reactivación también tiene un enfoque de transformación digital para el campo colombiano. Uno de los elementos para lograr esto es el *Registro rural*, el cual permitirá contar con información detallada sobre las condiciones del sector rural colombiano y tendrá una inversión superior a los 3.000 millones de pesos. También, y con un enfoque particular en las víctimas del conflicto armado, está la *Automatización de la demanda electrónica de la Unidad de Restitución de Tierras*. La cual facilitará los trámites en el proceso de restitución de tierras en tiempos de pandemia y con esto permitirá que las personas accedan a los proyectos productivos que se contemplan dentro de esta estrategia. Estos proyectos, como



señala el CEDE (2020), reducen los niveles de pobreza multidimensional entre un 8% y un 14% en las familias beneficiarias.

Finalmente, esta estrategia también contempla la aceleración de programas ya existentes que permitan continuar con la modernización del sector rural. Es el caso del Catastro Multipropósito, el cual se presenta como una oportunidad para solucionar la problemática histórica de baja actualización catastral en la mayoría de los municipios del país, la cual es particularmente compleja en las regiones más afectadas por el conflicto armado. Lo cual permitirá mejorar la gestión de la tierra y optimizar las finanzas municipales (Departamento Nacional de Planeación, 2016). También es el caso del programa *Agricultura por Contrato*, mediante el cual se espera vincular a 300 mil productores a procesos de comercialización agropecuaria y reducir los riesgos en la venta agropecuaria (Presidencia de la República, 2020), aumentando sus ingresos y reduciendo la pobreza.

#### **5.1.6. Compromiso con la salud de los colombianos**

El último compromiso de la estrategia de reactivación económica se enfoca en fortalecer la atención en salud durante la emergencia sanitaria, de forma que el país pueda contar con las capacidades suficientes para atender la pandemia mitigar su impacto económico. Contar con un sistema de salud es clave para el desarrollo económico, pues un recurso humano saludable se asocia a mayor productividad laboral y a mayores ingresos, lo que termina impulsando el crecimiento económico (Sachs, *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, 2001).

Contar con un sistema de salud equipado para afrontar la emergencia sanitaria será clave para reactivar la economía de forma segura y controlar futuros rebotes. De hecho, para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se estima una caída en el crecimiento del PIB para 2020 entre el -7,5% y el -9,3 %, donde esta última proyección tiene en cuenta un rebote del virus.

Por todo lo anterior, este compromiso integra cinco proyectos enfocados a la atención de la emergencia sanitaria que enfrenta el país. Para ello, el plan de inversiones destina recursos para este compromiso, para los años 2021 y 2022, que representan cerca del 0,4 % del total dirigido a la reactivación y que están a cargo del sector de Salud y Protección Social. De igual forma, para llevar a cabo los proyectos estratégicos que contempla este compromiso se requieren distintas fuentes de financiación, concentradas principalmente en inversión pública. A partir de este compromiso se destinarán inversiones para prevenir y mitigar los contagios. Lo anterior a través de la adquisición y distribución de pruebas rápidas y la puesta en marcha de una campaña masiva de comunicación del riesgo asociado a la COVID-19.

De igual forma, este compromiso reconoce que en Colombia las desigualdades en el acceso al servicio de salud y las brechas regionales en materia de equipamiento e infraestructura especializada determinan buena parte de la gestión de la emergencia sanitaria. Por ello, se establecen recursos para el fortalecimiento de las capacidades territoriales, en términos de infraestructura de laboratorios e insumos requeridos, para hacerle frente a la crisis sanitaria. Finalmente, se destaca que la mayor parte de estos recursos se destinarán al fortalecimiento de la oferta pública de servicios de salud y la adquisición de ventiladores, proyectos que representan más del 92 % del total requerido para este pilar.

## **5.2. Objetivo general del Plan de acción**

Desarrollar capacidades en los hogares, el sector productivo y el marco institucional para que, en el corto plazo, el sistema pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto.

## **5.3. Objetivos específicos del Plan de acción**

○ E 1. Detener y mitigar el incremento de la pobreza y vulnerabilidad económica de los hogares en el marco de la emergencia por COVID-19.

○ E 2. Mitigar la desaccumulación de capital humano acentuada por la pandemia del COVID-19.

○ E 3. Reactivar el sector productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible

○ E 4. Consolidar las capacidades institucionales requeridas para el óptimo desarrollo del proceso de reactivación, con el respaldo y confianza de la ciudadanía.

○ E 5. Acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales

## **5.4. Plan de acción**

Esta sección corresponde a un trabajo preliminar que aún está en proceso de discusión y concertación entre las entidades del Gobierno, y está sujeta a cambios y ajustes que puedan derivarse de dichos diálogos. De ninguna manera expresa las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Para el cumplimiento de los objetivos de la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente se establecen seis estrategias desarrolladas a través de distintas líneas de acción y lideradas por diferentes entidades nacionales. El detalle de las acciones propuestas se incluye en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS), el cual tiene un alcance a corto y mediano plazo (Anexo A) con una visión a largo plazo, donde se señalan responsables, periodos de ejecución y metas para la implementación de la política. Tiene un horizonte temporal de seis años, dando inicio en enero de 2021 y finalizando en diciembre de 2026.

#### **5.4.1. Hogares: Mitigación del incremento de la pobreza y vulnerabilidad económica**

Con el objetivo de acelerar la reducción de los niveles de pobreza generados por la emergencia, se requiere construir sobre lo construido, y en este sentido, se propone mejorar la focalización de los programas sociales. Para esto, se requiere avanzar y acelerar la consolidación de las estrategias y proyectos que ya se venían realizando en la búsqueda de la movilidad social y la reducción de brechas urbano – rurales. Con este fin, la estrategia contempla tres líneas de acción: mejorar la focalización e implementación de programas sociales para la reducción de pobreza monetaria y multidimensional, impulsar el acceso a vivienda adecuada y mitigar el riesgo de la pobreza para la población en las zonas rurales.

##### **Línea de acción 1.1. Mejorar la focalización e implementación de programas sociales para la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional**

Esta línea tiene como propósito mejorar la implementación del Sisbén IV y del Registro Social, así como la complementariedad entre este último con el Registro Rural, con ello se busca avanzar en la revisión y ajuste de los programas sociales, puesto que se ha evidenciado la necesidad de consolidar la información tanto de las condiciones de vida de los hogares como de las ayudas que han recibido. Esto sirve de insumo para que los programas sociales identifiquen los hogares más afectados por choques como el actual y de esta manera mitigar los efectos en pobreza, aumentando los impactos que puedan tener mediante una mejora en la selección de los beneficiarios. De igual forma, al contar con información actualizada puede realizarse la revisión y ajuste de los programas sociales de

tal manera que, con su implementación, se generen mayores impactos en la reducción de la pobreza y con esto retomar la tendencia que se venía presentando en el país en esta materia.

Para operativizar lo anteriormente propuesto, primero, se revisarán y ajustarán los programas de transferencias monetarias en términos de la focalización, cobertura, duración y dependencia. Con esta acción se busca que cada programa determine los criterios de entrada, permanencia y salida, haciendo una consideración especial en aquellos hogares en pobreza y vulnerabilidad, de tal manera que sus focalizaciones maximicen el impacto de sus beneficios en la reducción de la pobreza y de esta manera, acelerar el proceso de retornar a la senda que se venía presentando en el país en esta materia.

Así mismo, para lograr la ampliación de la cobertura de Sisbén IV o Registro Social e identificar hogares vulnerables que vieron afectados sus ingresos por la pandemia, se definirá una estrategia que promueva tanto la actualización periódica de la información socioeconómica por parte de los hogares, como el registro de hogares nuevos en el Sisbén. En este caso, se pretende incentivar a los hogares afectados por la emergencia que actualicen su información en caso de que sus condiciones hayan cambiado mediante la implementación de una estrategia de transición Sisbén definida por el Departamento Nacional de Planeación en conjunto con las entidades de orden nacional que administran programas sociales e implementadas por estas últimas.

De la mano con la ampliación de cobertura del Registro Social, es indispensable obtener información adicional sobre las zonas no cubiertas por Sisbén, como es el caso de municipios indígenas, a través del Listado Censal Indígena y de poblaciones especiales como víctimas del conflicto, de tal manera que se amplíe el universo de hogares a atender, y se mejore las focalizaciones de los programas. Para este tercer punto, se deberá disponer la información de estos registros al Departamento Nacional de Planeación para su inclusión en el Registro Social.

De manera complementaria, se considera de especial relevancia avanzar en una mejor focalización de programas sociales para la inclusión de la información de la Plataforma de Transferencias Monetarias y el Registro Social, con el propósito de ampliar la información disponible de los hogares, ya que aportan diferentes dimensiones de análisis para mejorar su focalización. Tal es el caso de los canales para realizar transferencias monetarias o el análisis propio de las características de los hogares.

Por último, se articularán estos sistemas para la actualización de la información y su disposición a los diferentes sectores como insumo a la focalización. Para esto, se formularán las estrategias para el mantenimiento, actualización de los registros y se pondrá a disposición

la información para ser usada por parte de la institucionalidad pública con el objetivo de focalizar y hacer eficiente el gasto social para el que fue creado el Registro Social.

### **Línea de acción 1.2. Impulsar el acceso a vivienda adecuada**

Teniendo en cuenta que en el PND 2018-2022 se estableció la meta de beneficiar a 112.590 hogares urbanos con mejoramientos de vivienda por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y 40.000 mejoramientos a viviendas de interés social en el área rural, de las cuales 26.500 están a cargo de esta entidad<sup>199</sup>, se impulsará la implementación de estos compromisos con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad para los hogares más vulnerables, se realizarán acciones dirigidas a impulsar el mejoramiento de las viviendas tanto urbanas como rurales. Para esto, primero, se realizará la asignación de subsidios de mejoramiento para vivienda urbana entre 2021-2022. Durante el mismo periodo, se realizará la asignación de subsidios de mejoramiento para vivienda de interés social rural, para lo cual se expedirán los decretos y la reglamentación necesaria para dar cumplimiento al artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 en el año 2020.

### **Línea de acción 1.3. Mitigar el riesgo de mayor incidencia de la pobreza y vulnerabilidad para la población en las zonas rurales**

Esta línea busca propiciar las condiciones para construir capacidades y fortalecer la generación de ingresos en el campo, así como generar acciones para la protección tanto social como del ingreso, partiendo de las particularidades propias de la ruralidad que se acentúan con la situación de conflicto.

Con el fin de facilitar el acceso por parte de los habitantes rurales a un Piso de Protección Social y otras formas de aseguramiento y protección del ingreso que reconozcan las particularidades de las zonas rurales, en primer lugar, se trabajará en mecanismos que agilicen el registro ante la administradora de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). De este modo, se impulsará la vinculación voluntaria al Piso de Protección Social mediante mecanismos electrónicos para zonas en las que se dispone de conectividad y mediante mecanismos físicos para zonas de difícil acceso o de poca cobertura de conectividad. En cualquier caso, las estrategias deben complementarse con mecanismos para la apropiación

---

<sup>199</sup> Debido a que el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 estableció que, desde enero de 2020, la formulación e implementación de la política de vivienda rural estaría a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), relevando así de esta competencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por esta razón, la meta de mejoramientos rurales se distribuyó entre ambas carteras para el cuatrienio 2018-2022, en este sentido la meta del MVCT es realizar 25.600 mejoramientos de viviendas sociales rurales en el periodo 2020-2022.

de la población rural de estas herramientas y procesos en términos de afiliación y pago, entre otras.

Adicionalmente, es necesario incentivar la vinculación al Piso de Protección Social por parte de aquellas personas que mensualmente perciben ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica y que no tienen una vinculación laboral o no han suscrito un contrato de prestación de servicios. Para esto se desarrollarán campañas masivas de difusión del Piso de Protección Social que incluyan, de ser necesario, el desplazamiento a los predios de la población objetivo de estas políticas, así como propiciar las condiciones que eviten que los trabajadores del campo se conviertan en trabajadores con Piso Mínimo.

Con el fin de proteger el ingreso de las personas -y especialmente de las más vulnerables- se propone habilitar a las aseguradoras para que emitan pólizas en las que se pueda amparar el lucro cesante y habilitar el seguro paramétrico para todos los sectores de la economía. El lucro cesante se refiere al ingreso que dejan de percibir las personas ante una catástrofe o calamidad, y de esta forma las personas podrían asegurarse no sólo frente al valor de lo que se pierde concretamente (daño emergente), sino que contempla la pérdida potencial de ingresos de las personas ante un choque. De allí que la acción aborda una de las lecciones de la pandemia y es que eventualmente las empresas y las personas están sometidas al riesgo adicionales al daño emergente. Por su parte los seguros paramétricos basados en índices se diferencian de los tradicionales en que no se hace necesaria la verificación de los hechos catastróficos.

#### **5.4.2. Hogares: Mitigación de la desacumulación de capital humano**

Con el fin de detener y mitigar los efectos negativos derivados de la pandemia en la acumulación del capital humano, esta segunda estrategia contempla siete líneas de acción.

Línea de acción 2.1. Crear nuevas condiciones para el desarrollo integral de la niñez para revertir los efectos negativos de la emergencia

En el marco de la emergencia se han evidenciado afectaciones en el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y han surgido nuevos retos para la implementación de las políticas públicas. En consecuencia, esta línea de acción presenta nuevas iniciativas que buscan complementar y consolidar las capacidades del país, para así revertir los efectos negativos que ha causado el COVID-19.

En cuanto a los efectos sobre el desarrollo integral de la niñez, en primer lugar, se extenderán y profundizarán las iniciativas que fortalecen las capacidades de las familias, su resiliencia y la crianza positiva. Así mismo, se diseñarán y difundirán nuevos aprendizajes y

experiencias que promuevan el cuidado del medio ambiente, de tal manera les permita a las niñas, niños y adolescentes ser gestores presentes y futuros de su cuidado.

Segundo, se ampliará el acceso de programas para el desarrollo de talentos en arte, cultura y deportes, además, se diseñarán mecanismos técnicos y presupuestales para el desarrollo de los distintos talentos de la niñez en territorio. El acceso a esta clase de programas permite a las niñas, niños y adolescentes ampliar el espectro de posibilidades que potencian su desarrollo, además de que revierte las afectaciones en la salud mental ocasionadas por la emergencia. Con el mismo propósito, se promoverá el juego en todos los entornos de vida.

Tercero, se consolidarán las acciones para garantizar la permanencia de las niñas y los niños en la educación inicial y revertir los impactos de la emergencia en su desarrollo integral. Así mismo, se realizará una apuesta país en las áreas de ciencias, tecnología, artes y matemáticas (STEAM) desde la primera infancia, y se ampliará la aplicación de la Escala Abreviada del Desarrollo.

Cuarto, se construirán los procedimientos que permitan impulsar la atención integral de la niñez a través de la virtualidad, además se promoverá la reducción de las brechas de acceso a la conectividad, con énfasis en la ruralidad.

Quinto, se fortalecerá la estrategia de acompañamiento a los hogares y a las niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza. Finalmente, se desarrollarán instrumentos para el fortalecimiento del gasto público dirigido a la niñez, de tal manera se consolide la puesta en marcha de las políticas públicas.

Otro de los propósitos centrales de este documento Conpes, es potenciar las acciones de seguridad alimentaria y nutricional para recuperar a la niñez que posiblemente se vea afectada por la desnutrición. De esta manera se desarrollarán las siguientes acciones que buscan este propósito:

Primero, se potenciará el seguimiento, monitoreo e identificación anticipada de la desnutrición tanto para la primera infancia, como para la infancia y adolescencia. Para esto, se establecerá procedimientos para el uso del Big Data en estos procesos, paralelamente, se aplicará bianualmente la Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSIN). En segundo lugar, se aumentará la cobertura de las modalidades de atención que brindan apoyo nutricional a la primera infancia, de esta manera se logrará el acceso a la alimentación de las niñas y niños en situación de pobreza aún no vinculados a los servicios.

Una tercera acción diseñar protocolos de acción conjunta entre los sectores educativo y de inclusión social para la garantía del derecho a la alimentación, en particular para quienes se encuentran desescolarizados. Lo anterior implicará potenciar el rol de las

Transferencias Monetarias, en especial las creadas en el marco de la crisis. Por último, se consolidará la disponibilidad, distribución e innovación en alimentos de alto valor nutricional, y fortalecerá las investigaciones para el desarrollo de nuevos productos y su difusión en los distintos canales de la política pública.

El último propósito central de este documento Conpes en la creación de nuevas condiciones para el desarrollo integral de la niñez, pretende acelerar las acciones dirigidas a su protección integral con el fin de restablecer los derechos a quienes se les ha vulnerado. Para esto, en primer lugar se potenciará el uso del Big Data y se promoverá la creación de protocolos para el uso de la información en la política pública. En segundo lugar, se acelerará la implementación del Subsistema de Protección de Derechos, construyendo los procedimientos para su aplicación, piloteando su funcionamiento y realizando la evaluación de su operación y resultados. Una tercera acción constituye la creación de acuerdos de corresponsabilidad con las entidades territoriales en el marco del modelo de gestión territorial. Finalmente, se ampliarán y fortalecerán las unidades móviles de protección integral del ICBF, además de evaluarse su operación y resultados y se promoverá que las entidades creen nuevas unidades móviles. De esta manera, se potenciarán los procesos de identificación, atención y promoción del restablecimiento de los derechos en las niñas, niños y adolescentes.

#### **Línea de acción 2.2. Crear incentivos para la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles y promoción de los hábitos saludables**

En esta línea de acción se requiere definir medidas para proteger y salvaguardar la población con enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), con el fin de que continúen recibiendo atención y se reduzca la probabilidad de cambio negativo en el estado de su salud. Según recomendaciones de Lancet (2020) estas acciones estarán encaminadas a: (i) usar TICS y medios de comunicación para desarrollar estrategias de divulgación que fomenten conocimiento sobre los factores de riesgo y manejo de las ECNT; (ii) realizar capacitación y entrega de insumos al grupo familiar o cuidador del paciente con ECNT para desarrollar labores de cuidado y seguimiento en casa; y, (iii) definir pautas para garantizar de manera oportuna la prescripción y entrega de tratamientos domiciliarios a pacientes ECNT.

Sumado a lo anterior, se incluirán las enfermedades circulatorias, metabólicas y respiratorias crónicas en los mecanismos de pago por resultados, así como ampliar el sistema de vigilancia y monitoreo epidemiológico de estas enfermedades, desde el primer diagnóstico.



Adicionalmente, se establecerán medidas desde diferentes sectores de gobierno que promuevan alimentación saludable, actividad y ejercicio físico, reducción del consumo de sustancias psicoactivas como alcohol y cigarrillo. Para esto se requiere considerar las temáticas de etiquetado de alimentos, impuestos saludables, seguimiento y monitoreo en las ventas, entre otras.

Finalmente, se revisará la pertinencia y alcance de la institucionalidad existente para la apoyar las intervenciones en salud pública, en especial el rol y alcance de la Comisión de Intersectorial de Salud Pública y realizar una evaluación que permita preparar al país para futuras epidemias y pandemias.

### **Línea de acción 2.3. Diseñar e implementar una estrategia para la adquisición, almacenamiento, distribución y administración de una vacuna segura y eficaz contra la COVID-19.**

Con el fin diseñar e implementar una estrategia para la adquisición, almacenamiento, distribución y administración, a continuación, se describen las principales acciones que hacen parte de la estrategia. La estrategia de vacunación del país se organizará en dos etapas. El objetivo de la primera etapa es reducir la mortalidad por causa del COVID-19 a través de la adquisición del número de vacunas necesarias para cubrir a los grupos de riesgo. La segunda etapa de la estrategia tiene como objetivo disminuir la morbilidad por causa del COVID-19.

#### **Proceso de adquisición y compra de las opciones de vacunas contra el Covid-19.**

Con el fin de identificar alternativas de vacunas entre las investigaciones que se están adelantando y que se puedan adquirir, el Ministerio de Salud y Protección Social con apoyo del Instituto Nacional de Salud y del Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud – IETS deberán realizar un análisis de las vacunas candidatas teniendo en cuenta el avance en las fases de estudios clínicos de cada uno de ellas, los análisis de efectividad de cada biológico, las características de los tipos/plataformas de vacunas y las posibilidades de negociación con cada uno de los laboratorios. Este análisis deberá tener contener al menos los siguientes elementos de acuerdo con la información que proporcionen los laboratorios (DIME, 2020):

- La confirmación y el rango de efectividad de la inmunización que permita la protección del contagio.
- El perfil de seguridad de la vacuna (incluyendo la reactogenicidad), esto es el tipo y frecuencia de eventos adversos, en especial de aquellos que se consideren graves.
- La dosis que provea el mejor balance riesgo/beneficio.
- La efectividad sobre las variantes del virus y sus posibles mutaciones.

- Las características de la población a la que se encuentra dirigida la vacuna, en especial el grado de extrapolación del beneficio a poblaciones de riesgo, no incluidas en los ensayos clínicos de Fase III.

- La accesibilidad (producción y distribución) y, en donde sea posible, la transferencia de tecnología que garantice la plena disponibilidad a nivel mundial de las vacunas que sean aprobadas por las agencias sanitarias.

Para avanzar en la compra de vacunas a través del mecanismo COVAX la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UGRD) deberá suscribir el acuerdo legal y realizar los pagos de los anticipos con dicho mecanismo. Paralelamente, el Ministerio de Salud y Protección Social deberán liderar una estrategia de negociación de compra anticipada y bilateral/multilateral de los biológicos con farmacéuticas e institutos de investigación que se encuentren en la fase II.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá finalizar el proceso de suscripción y firma del convenio marco con la Fundación de la Coalición del Sector Privado de tal forma que a través de los aportes de los privados se puedan avanzar en compras bilaterales con las farmacéuticas.

### **Mayor capacidad para el almacenamiento y distribución de la vacuna contra el COVID-19**

Este componente comprende las actividades relacionadas con la producción (internacional o local de vacunas), adquisición, almacenamiento y distribución de dosis en los diferentes niveles territoriales.

El Ministerio de Salud y Protección Social deberá realizar un análisis de capacidad almacenamiento actual en el nivel nacional, departamental y distrital, para contar con datos para el almacenamiento de vacuna e insumos de acuerdo a las características de la futura vacuna contra la COVID-19. A partir de este estudio, establecer criterios relacionados a la conservación de la Cadena de frío, capacidad de almacenamiento y de distribución de dosis.

Con el fin de avanzar en un proceso expedito para el otorgamiento del registro sanitario de las vacunas que lleguen al país, el Ministerio de Salud y Protección Social y el INVIMA deberán adecuar la reglamentación existente para facilitar el ingreso y uso de la vacuna.

Con el fin de analizar una posible producción local de dosis, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Ciencia y Tecnología deberán analizar alternativas para que el país pueda contar con la infraestructura y capacidad suficiente para manufacturar la vacuna contra la COVID-19 de tal forma que se garantice el abastecimiento a la población

del país. Dentro de este análisis deberá contemplar una línea de producción para jeringas y otros insumos.

El Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación gestionará la implementación de mecanismos que promuevan la evaluación de la efectividad de vacunas contra SARS-cov-2 en las diferentes regiones del país, con énfasis en la red de laboratorios fortalecidos por dicho Ministerio y el SGR en la emergencia sanitaria

#### **Realización de un análisis de costos y fuentes de financiación para la adquisición y distribución de la vacuna contra el COVID-19**

Con el fin de contar con información sobre los recursos necesarios y la inversión para tener un portafolio óptimo que permita que el país acceda a opciones de vacuna, el Ministerio de Salud y Protección Social realizará una caracterización de los costos relacionados a la vacuna seleccionada y los socializará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para el proceso de selección del proveedor.

Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio Industria, en conjunto con el DAPRE elaborarán una propuesta con posibles alternativas en fuentes de financiación de toda la estrategia de vacunación. Esta propuesta deberá incluir aportes del sector público y privado y de otros donantes.

#### **Implementación de una estrategia de información y comunicación sobre la vacuna contra el COVID-19**

El Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones diseñarán una estrategia de comunicación y divulgación sobre los beneficios, riesgos, mitos y realidades de la vacuna, en la que se informe sobre la priorización de la población, cómo acceder a ella y los beneficios de la vacunación. La estrategia de comunicación estará organizada en dos etapas. Una primera etapa se desarrollará antes de que comiencen las jornadas de vacunación, con el fin de informar al público en general sobre las características y beneficios de la vacuna e informar sobre los grupos prioritarios que recibirían las primeras dosis de la vacuna que lleguen al país. La segunda etapa de la estrategia iniciará a la par con las jornadas de vacunación y busca informar, motivar y movilizar a los grupos prioritarios para que accedan al esquema de vacunación contra la COVID-19.

#### **Implementación de la estrategia de seguimiento y evaluación de la eficacia de las vacunas**

En esta línea de acción se deberá realizar la evaluación de seguridad y eficacia de las vacunas. El Instituto Nacional de Salud realizará el proceso de entrega de los lineamientos de medidas de vigilancia epidemiológica al INVIMA.

El INVIMA realizará la evaluación de seguridad y eficacia de las vacunas, así mismo, expedirá lineamientos de medidas de vigilancia epidemiológica con el fin de realizar el seguimiento de los grupos vacunados, y como una medida para aportar en el conocimiento de la efectividad de la vacuna. A través de este seguimiento se busca identificar causas de rechazo a la vacuna y de combatirlas antes de iniciar fases subsecuentes de vacunación. También se busca registrar eventos supuestamente atribuidos a la vacunación o inmunización (ESAVI).

Dentro de este lineamiento se deberán establecer procesos de farmacovigilancia que permitan la identificación y seguimiento de posibles efectos adversos de la vacuna, dado que el poco tiempo con el que se contaría para el desarrollo de la vacuna aumenta considerablemente este riesgo

Además, la Superintendencia Nacional de Salud realizará acciones de Inspección y Vigilancia tanto a las Entidades Territoriales departamentales y distritales como a las EAPB, así como a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) con el objetivo de evaluar el cumplimiento de las competencias y responsabilidades, definidas en la normatividad, lineamientos, circulares y documentos técnicos, entre otros, que emita el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco del acceso y distribución de la vacuna contra el COVID-19, así como en la información y comunicación.

#### **Línea de acción 2.4. Mitigar los efectos adversos del COVID-19 en las trayectorias educativas, pérdidas de aprendizajes y bienestar socioemocional de estudiantes vulnerables y de clase media**

Con el propósito de prevenir y disminuir la deserción estudiantil, particularmente en la educación media y superior, se establecerán estrategias pedagógicas y orientaciones para la recuperación de aprendizajes y resultados de calidad de la educación, implementación de la alternancia, promoción del desarrollo de competencias socioemocionales, un avance en la una estrategia de digitalización de la educación y estrategias de acceso a la educación superior para jóvenes en mayor riesgo de deserción y vulnerabilidad con alternativas de financiación.

De acuerdo con lo anterior, con el propósito de reducir la probabilidad de deserción estudiantil, en primer lugar, se diseñará e implementará una estrategia de seguimiento y búsqueda activa a estudiantes que no se reincorporen a sus actividades académicas a causa de la pandemia. Esta estrategia tendrá un componente de acompañamiento focalizado a los

establecimientos educativos de menores condiciones socioeconómicas y con mayores niveles de ausentismo. De igual forma, se mantendrá una interacción permanente familia – escuela, que permita el adecuado retorno de niños, niñas y adolescentes a sus procesos educativos.

Frente a la afectación en la calidad de la educación inicial, preescolar, básica y media, derivada del distanciamiento de niños, niñas y adolescentes de los establecimientos educativos y el acceso desigual a conectividad y otros apoyos para el aprendizaje en casa, se desarrollarán programas y herramientas pedagógicas encaminadas a la recuperación de aprendizajes. Esto a partir de una identificación previa de necesidades en la comunidad estudiantil y priorizando siempre a los estudiantes más vulnerables. Esta acción será complementada con procesos de creación de currículos específicos y flexibles, tutorías, dotación de material pedagógico y acompañamiento constante de familias y pares. De igual forma, en el marco del modelo de alternancia educativa, los establecimientos educativos que reinicien labores académicas presenciales deberán realizar una previa focalización de aquellos estudiantes que no cuentan con conectividad o acceso a equipos de cómputo con el fin de priorizar su regreso a las aulas de clase. De igual manera deberán fortalecer los mecanismos de acompañamiento no presencial para los estudiantes que permanezcan en casa.

Con respecto a la necesidad de preparar la infraestructura educativa para el regreso de niños, niñas y adolescentes a los establecimientos educativos oficiales, se realizará un levantamiento y caracterización de la infraestructura educativa y la conectividad de las instituciones; esto con el objetivo de identificar necesidades de construcción, dotación y mejoramientos de infraestructura y con el fin de priorizar los recursos de inversión disponibles. Así mismo, con miras a la implementación de un esquema escalonado de regreso a clases, se definirá un proceso de seguimiento a la alternancia educativa, que considere aspectos como: segmentación territorial, densidad poblacional por establecimiento educativo, priorización de poblaciones con mayores pérdidas de aprendizaje o más expuestas a factores de riesgos psicosociales.

Para brindar a los miembros de la comunidad educativa herramientas para el retorno exitoso a los procesos de aprendizaje presenciales y mitigar los efectos sociales e individuales causados por el Covid-19, se diseñará e implementará una estrategia intersectorial entre el sector salud y educación, para el acompañamiento socioemocional a docentes, estudiantes y familias, que incluya adicionalmente un componente comunitario de fortalecimiento psicoafectivo y reconozca las necesidades urbano-rurales de la comunidad educativa.

Adicionalmente, se evaluará la efectividad y apropiación que tiene la plataforma Aprender Digital sobre los procesos de aprendizaje, de manera articulada con los objetivos de la política de Tecnologías para Aprender del documento CONPES 3988. Esto se hará a

partir del desarrollo de mecanismos que le permitan monitorear aspectos como: estudiantes que acceden, intensidad en el uso, incorporación en currículos y planes de área en los establecimientos educativos, y progreso de los estudiantes que acceden a la plataforma. De igual forma, a través de Computadores para Educar, se diseñará e implementará una estrategia complementaria de soluciones educativas digitales offline que facilite los procesos educativos y el aprendizaje en casa de estudiantes que no cuentan con acceso a Internet, principalmente de aquellos con mayor condición de vulnerabilidad y residentes en zonas rurales o apartadas del país. Esta estrategia deberá articularse con el modelo de focalización de dotación tecnológica de la Política Nacional de Tecnologías para Aprender (documento CONPES 3988 de 2020).

Por el lado de la educación superior, se generarán incentivos para que las instituciones fortalezcan sus factores de calidad, incluyendo el mejoramiento de herramientas TIC, formación y capacitación docente en el uso de TIC, y para la creación de programas ofertados en modalidades no presenciales o semi presenciales. Las IES que accedan al esquema de incentivos deberán implementar adicionalmente planes de becas o descuentos a las matrículas para fomentar la permanencia estudiantil, especialmente de jóvenes vulnerables y de la clase media.

Finalmente, con el objetivo de flexibilizar el acceso a la financiación para el ingreso a la educación superior, se implementará un esquema de incentivos a la demanda que elimine las barreras que tiene el crédito educativo en torno a la temporalidad de la obligación de pago, así como a cuotas fijas. De tal manera que la obligación de pago dependa de la inserción al mercado laboral y de la condición de ingresos de los beneficiarios. Para esto, se buscará una mayor participación en la financiación y definición de oferta académica con el sector productivo. De igual forma, este esquema se implementará como estrategia “volver a clase” el cual buscará que beneficiarios de los diferentes esquemas de financiación implementados a través del ICETEX que hayan desertado de la educación superior, retornen al sistema de educación superior y terminen su programa de formación.

#### **Línea de acción 2.5. Fomentar la oferta de la educación posmedia en articulación con actores territoriales y nacionales, que vincule a sectores económicos estratégicos con miras a afianzar la práctica y la empleabilidad, aportar al proceso de reactivación y a mejorar la competitividad regional**

Esta línea de acción tiene como objetivo vincular y articular con diferentes actores estratégicos el proceso de fortalecimiento de la oferta de educación posmedia existente y creación de nueva oferta para lograr mayor integración entre los procesos educativos con los requerimientos de competencias y habilidades por parte de los sectores económicos en

las regiones, contribuyendo de esta forma a la acumulación del capital humano para el impulso de la reactivación económica.

En este sentido, con el objetivo de atender las oportunidades y limitaciones existentes en la educación superior, primero, se incentivará la creación de espacios colaborativos entre las IES, con miras a mejorar y fortalecer la prestación del servicio educativo, su pertinencia, el acceso y uso de información de la comunidad académica, además de extender la implementación de buenas prácticas en las regiones de país. Estos espacios permitirán la articulación de las IES con el sector productivo para el fortalecimiento de oferta académica, además de la implementación de diferentes modalidades de formación, de tal manera que se fomente la graduación y la inserción al mercado laboral.

Segundo, con el propósito de dar respuesta oportuna a los procesos de reactivación económica mediante las oportunidades que brinda la educación posmedia de menor duración, se priorizará durante 2021 y 2022, en la estrategia para el fomento de uso de cualificaciones, la educación técnica y tecnológica, así como la educación para el trabajo y desarrollo humano. Así mismo, aprovechando los avances con los que se cuentan, se diseñará e implementará entre 2021 y 2023 una estrategia para el fomento de la educación dual en niveles técnicos y tecnológicos, prioritariamente en los sectores que se definan como estratégicos para la reactivación.

Lograr un aprendizaje que dé respuesta a las necesidades sociales y productivas que demanda la reactivación requiere diseñar e implementar una estrategia que promueva la capacitación y reentrenamiento de docentes de educación técnica y tecnológica en convenio con el sector productivo. De la misma manera, con el objetivo de contribuir a un mejor relacionamiento entre el territorio y los procesos educativos en el marco de la reactivación, se propone el diseño e implementación de una estrategia que promueva mentorías entre instituciones educativas, gobierno locales y empresas en el territorio, de manera que estudiantes tengan la posibilidad de realizar prácticas. Para potencializar las oportunidades que brindó la virtualidad, se diseñará e implementará una estrategia para el fomento de la educación posmedia no presencial en sectores estratégicos, de manera que se combine el uso de las tecnologías de la información con una mayor integración del sector productivo en el diseño curricular y en la práctica de las competencias adquiridas mediante este tipo de modalidades no presenciales.

#### **Línea de acción 2.6. Desarrollar y fortalecer las competencias para la formación para el trabajo y la generación de ingresos diferenciando zonas urbanas y rurales**

Con el fin de disminuir las brechas de capital humano generadas en el marco de la pandemia por COVID-19 y ante la necesidad de preservar los empleos e impulsar el retorno

al mercado laboral de la población afectada, en la presente línea de acción se consideran estrategias orientadas a la priorización de sectores con mayor demanda laboral, la identificación de sus necesidades y a la formación de la población en las nuevas habilidades y competencias que demanda el mercado laboral.

Para esto, primero, se implementarán acciones que promuevan el encuentro entre la oferta y la demanda de empleo. En este sentido, se identificarán y priorizarán los sectores estratégicos con mayor demanda de mano de obra. De igual forma, se ajustará la oferta de formación para el trabajo, teniendo en cuenta las necesidades de los empresarios. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

Segundo, con el objetivo de lograr una respuesta oportuna a la demanda de los empleadores y de acelerar el proceso de reconocimiento formal de las competencias para el trabajo, se desarrollarán procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, con un enfoque especial en población vulnerable. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

Tercero, en este mismo sentido, con el propósito de mitigar las dificultades de las empresas para la contratación de personal por la falta de experiencia laboral, de competencias y de habilidades específicas, y teniendo en cuenta la necesidad de desarrollar competencias y habilidades informáticas que tienen mayor demanda en el marco de la pandemia, se diseñará e implementará una oferta de formación en herramientas tecnológicas que favorezcan la búsqueda de empleo. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2024.

Cuarto, con el fin de atender los vacíos en términos de formación para el trabajo en el sector rural, se trabajará en el diseño e implementación de un programa de formación para el trabajo, así como en el despliegue de extensionistas rurales para el fomento de prácticas, hábitos y tecnologías verdes en el campo colombiano. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023. En este sentido y con el fin de mitigar los problemas de desempleo en el campo agudizados por la pandemia y reactivar las zonas rurales, se implementarán acciones para la generación de ingresos para población, con especial énfasis en mujeres y jóvenes en zonas rurales en condiciones de conflicto armado.

En línea con lo anterior, se implementará a través de plataforma web una oferta de cursos online gratuitos masivos para el fortalecimiento de pequeños y medianos productores rurales, orientados a incrementar conciencia sobre la importancia de adaptar nuevos métodos de producción; atender aspectos técnicos de producción según tipo de actividad agropecuaria; potenciar habilidades de negocios y empresarización, gestión contable, financiera y administrativa; generar habilidades blandas (liderazgo, comunicación y negociación); fortalecer la gobernanza de personas jurídicas y apoyar la estructuración de



planes de negocio y flujos de caja de proyectos productivos. La efectividad de estas acciones en territorios rurales dispersos estará mediada por el acceso a internet por parte de la población.

Por otro lado, con el fin de proteger el ingreso de las personas -y especialmente de las más vulnerables- se propone habilitar a las aseguradoras para que emitan pólizas en las que se pueda amparar el lucro cesante y habilitar el seguro paramétrico para todos los sectores de la economía. El lucro cesante hace referencia al ingreso que dejan de percibir las personas ante una catástrofe o calamidad; de esta forma las personas podrían asegurarse no sólo frente al valor de lo que se pierde concretamente (daño emergente), sino que contempla la pérdida potencial de ingresos de las personas ante un choque. De allí que la acción aborda una de las lecciones de la pandemia, dado que eventualmente las empresas y las personas están sometidas al riesgo adicionales al daño emergente. Por su parte, los seguros paramétricos (basados en índices) se diferencian de los tradicionales en que no se hace necesaria la verificación de los hechos catastróficos.

#### **5.4.3. Sector productivo: Reactivación del aparato productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible**

La emergencia ha intensificado problemáticas estructurales del aparato productivo. Con el objetivo de acelerar la reactivación, productividad y sostenibilidad de las empresas, este tercer eje estratégico contempla estrategias de formalización, acceso a financiamiento, internacionalización, estándares de calidad, desarrollo rural, infraestructura, transformación en transición energética, servicios públicos, innovación y adopción de tecnologías, sostenibilidad ambiental. Para esto se contemplan un total de XX líneas de acción, las cuales se presentan a continuación.

##### **Línea de acción 3.1. Reducir la carga regulatoria para las empresas y las rigideces del mercado laboral**

Esta línea de acción busca impulsar la creación de empleo. Para esto, se analizarán las recomendaciones de la misión de empleo para identificar las principales barreras para la recuperación del empleo.

El desarrollo de proyectos en el sector extractivo dinamiza la economía del sector y de las regiones, genera empleo y mejora la calidad de vida de los beneficiarios. Con el objetivo de dinamizar el desarrollo de proyectos en el sector extractivo se establecen cuatro acciones. La primera consiste en formular una estrategia de fortalecimiento en la articulación de entidades para atender oportunamente los trámites requeridos para el desarrollo de proyectos. Organizar la institucionalidad para agilizar trámites de consulta previa,

licenciamiento ambiental, arqueología, la superación de los obstáculos de orden público, conflictividad social y mejoramiento del relacionamiento con las comunidades en influencia de los proyectos de exploración, explotación, producción y comercialización de hidrocarburos y minerales resulta fundamental para la ejecución de los proyectos. Es por esto que se diseñará e implementará la hoja de ruta que articule a las entidades gubernamentales para la atención oportuna de los trámites requeridos para el desarrollo de proyectos. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2026.

### **Línea de acción 3.2. Acceso a financiamiento**

Con el fin de aumentar el acceso a financiamiento por parte del sector empresarial se creará el Compartimiento capital emprendedor. De igual forma, se emitirán líneas de redescuento, así como productos financieros especiales para la atención de la crisis generada por COVID-19, con énfasis en promoción del acceso a financiamiento de micro y pequeñas empresas. Se diseñarán productos financieros especiales con facilidades de acceso a micro y pequeñas empresas, adecuados a la perspectiva de recuperación económica. En línea con lo anterior, se promoverá el uso de mecanismos de financiamiento alternativos como *factoring*, leasing, crowdfunding, entre otros.

Por otro lado, con el objetivo de promover la competencia en el sistema financiero y facilitar el acceso de nuevos agentes y usuarios al sistema financiero, se elaborará una revisión y análisis sobre la fijación de tarifas por la prestación de servicios en los mercados financieros.

Finalmente, para incrementar la oferta de financiamiento se dinamizará el mercado de capitales a través de dos acciones clave: (i) Proponer ajustes normativos para permitir la modulación de licencias de actividad financiera, que les permitan tener una carga regulatoria proporcional a la naturaleza de sus actividades y (ii) Proponer ajustes normativos para eliminar el régimen de rentabilidad mínima y la reserva de estabilización, así como reglamentar el esquema de comisión por desempeño.

### **Línea de acción 3.3. Promover la internacionalización de la economía**

En el marco de esta línea se consideran tres acciones. Primero, se diseñarán instrumentos que permitan agilizar y reducir los costos de los procesos de importación de materias primas y bienes de capital, con el fin de generar acceso efectivo a factores de producción para reactivar la actividad productiva.

Segundo, se formularán incentivos e instrumentos de política tributarios y no tributarios, sectoriales y generales para crear oportunidades inversión en el país; y finalmente, se promoverán medidas de alistamiento comercial y oportunidades comerciales a mercados

internacionales, identificando y socializando espacios de encuentro entre exportadores y compradores internacionales.

### **Línea de acción 3.4. Aumentar la implementación de estándares de calidad y bioseguridad**

Para dar respuesta a la debilidad presentada en el diagnóstico en la implementación de estándares de calidad y bioseguridad, como primera medida, se promoverá en 2021 el uso de evaluación de la conformidad acreditada y sello Check-in certificado bioseguro acreditado como ventaja e incentivo para la comercialización de servicios turísticos que cumplen protocolos de calidad y bioseguridad.

Paralelamente, se desarrollará en 2021 un programa para exportadores con el fin de realizar la evaluación del cumplimiento de los requisitos establecidos en los reglamentos técnicos colombianos a la par de las normas voluntarias aplicables a los países de destino. En esta misma línea, se implementará en 2021 un programa de asistencia técnica a las Mipymes en temas de normalización y metrología para el cumplimiento de estándares de calidad en mercados destinos (nacional e internacional) a partir de necesidades de apuestas productivas.

Finalmente, se aumentarán las capacidades técnicas de laboratorios de calibración o de ensayo a través de la cofinanciación de proyectos de innovación que permitan la introducción de nuevos servicios, con énfasis en la adopción y desarrollo de la transformación digital y la implementación de nuevas tecnologías. Esta acción se llevará a cabo en 2021.3.5. Desarrollar la primera convocatoria de proyectos productivos agropecuarios en la Zidres creada en el municipio de Puerto López (Meta)

Esta línea de acción busca poner en funcionamiento un instrumento diseñado en el sector agropecuario para fomentar el desarrollo rural

Se elaborará un manual operativo que regule la gestión del banco de proyectos productivos de las Zidres creado en el Título III de la Parte 18 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015. Este manual deberá contener los lineamientos mínimos para la formulación y estructuración de los proyectos productivos agropecuarios por parte de los futuros proponentes, los criterios técnicos que deberán cumplir y mantener los proyectos productivos asociativos con las comunidades rurales asentadas en las Zidres, así como los criterios de responsabilidad social empresarial y de responsabilidad ambiental empresarial que la Ley 1776 de 2016 prevé que deberán contener dichos proyectos. Así mismo, se detallarán los componentes e inversiones que aporten a la productividad y competitividad agropecuaria pero cuyas regulaciones sean de competencia de otros sectores administrativos distintos al agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, de tal manera que se brinde certeza a los

proponentes de los proyectos productivos agropecuarios sobre el tipo de inversiones que podrán efectuar en sus iniciativas.

El manual operativo también deberá contemplar los lineamientos para evaluar la viabilidad de los proyectos formulados y estructurados, tomando en cuenta los componentes agropecuarios y no agropecuarios que los mismos podrán contener y contemplando no sólo su rentabilidad financiera, sino también los beneficios económicos y sociales que puedan generar los proyectos para la zona Zidres y sus pobladores.

Por otro lado, se establecerán las políticas trazadoras para la creación de los instrumentos financieros agropecuarios especiales para impulsar los proyectos productivos en las Zidres, según lo contemplado en el capítulo IV de la Ley 1776 de 2016.

Estas acciones preparatorias deberán estar concluidas a más tardar en mayo de 2021, de tal manera que se pueda contar con los insumos y el alistamiento necesario para poder elaborar y publicar la primera convocatoria de proyectos productivos agropecuarios para la Zidres de Puerto López a partir del segundo trimestre de 2021.

### **Línea de acción 3.6. Consolidar la producción pecuaria sostenible**

Bajo la presente línea se busca establecer las condiciones técnicas, financieras e institucionales requeridas para lograr la consolidación de modelos de producción ganadera bovina sostenibles y la generación de valor agregado en la cadena productiva bajo criterios de crecimiento verde.

Lo anterior, implicará el desarrollo de acciones integrales orientadas a: i) consolidar agendas de investigación, validación y transferencia de tecnologías y su posterior incorporación en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuarias (PDEAS) en el marco de la Ley 1876 de 2017 ; ii) diseñar líneas de financiamiento específicas para reconversión ganadera ajustadas a las particularidades del ciclo productivo de la cadena productiva y iii) diseño de protocolos de gestión intersectorial que permitan conciliar la visión ambiental y productiva y la adopción de acuerdos voluntarios con los ganaderos para mejorar los procesos de planificación de las unidades productivas pecuarias donde se establezcan entre otros, procesos de recuperación de suelos y de uso eficiente del agua, fomento de sistemas agrosilvopastoriles, establecimiento de corredores ecológicos, acordes con las particularidades territoriales.

### **Línea de acción 3.7. Fortalecimiento de la extensión e innovación agropecuaria**

Se incluirán dentro de los programas de formación a extensionistas contenidos temáticos relacionados con protocolos de bioseguridad, distanciamiento social, entre otros,

que permitan a los productores agropecuarios adaptar sus actividades a las necesidades derivadas de la pandemia por COVID-19. Esta acción busca incluir dentro de los programas de Extensión Agropecuaria las temáticas de bioseguridad, elementos de protección personal, y medidas de aislamiento preventivo que hasta ahora no han sido incorporadas y cuya inclusión cobra relevancia en el contexto actual.

Dentro del Subsistema Nacional de Formación y capacitación para la innovación agropecuaria del Sistema de Innovación Agropecuaria (SNIA), el primer hito de esta acción consiste en incluir las temáticas de bioseguridad en los contenidos de los programas de Formación y Capacitación que desarrolla dicho subsistema; para ello se tendrán que acordar y definir los contenidos concretos y fijar la estrategia de transferencia de los mismos. Así mismo, es necesario que las metodologías de transferencia de conocimiento se adapten a los nuevos retos en materia de bioseguridad y distanciamiento social.

Adicionalmente, se elaborará un proyecto tipo para la estandarización de los **“proyectos de extensión agropecuaria municipales”** que permitan acceder a recursos y prestar el servicio de extensión agropecuaria en sus territorios. El primer hito de esta acción consiste en la identificación de las necesidades del servicio que serán objeto de la estandarización; el segundo es el establecimiento de los parámetros mínimos en la prestación del servicio de conformidad con la ley; el tercero, elaboración del documento y la aplicación de la Metodología General Ajustada (MGA) para el proyecto. Finalmente, validación, socialización, y divulgación.

### **Línea de acción 3.8. Impulsar la inversión en proyectos de infraestructura de transporte que permitan la reactivación económica regional y nacional**

A través de esta línea de acción se busca, por un lado, impulsar la priorización y financiación de proyectos de infraestructura con impacto regional que permitan dinamizar el sistema económico nacional, y que son necesarios para potenciar la reactivación económica y social del país. Por otro lado, se evaluarán las mejores prácticas y lineamientos en la estructuración con el fin de establecer el estándar mediante el cual se desarrollen los proyectos bajo el esquema de APP, su priorización y viabilidad en aquellos que se encuentran estructurados y que tienen alto impacto en la generación de empleo y pueden implementarse en el corto plazo, así como, el dimensionamiento de las necesidades de recursos de vigencias futuras e identificar y asignar fuentes alternativas de pago para su desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, se adelantarán las siguientes acciones:

Primero, se gestionarán los recursos para la financiación de proyectos de infraestructura de transporte estratégica, que permitan dinamizar el sistema económico nacional reduciendo costos logísticos y generando empleos en las regiones para la realización de sus obras

Segundo, modificar el límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos con participación privada. Para ello, se realizará un ejercicio para dimensionar las necesidades de recursos de vigencias futuras para el desarrollo de los nuevos proyectos bajo el mecanismo de APP, posteriormente se someterá a consideración del CONPES, previo concepto favorable del CONFIS para ampliar el cupo de vigencias futuras para proyectos de APP con el propósito de viabilizar proyectos de infraestructura que actualmente se encuentran en proceso de estructuración.

Tercero, establecer los lineamientos para la estructuración y priorización de proyectos con participación privada. Para lo cual, se evaluarán las mejores prácticas y lineamientos en la estructuración y priorización de proyectos con el fin de establecer el estándar mediante el cual se desarrollen los proyectos con participación privada que sean consistentes con las políticas de revisión y aprobación de proyectos por parte de las entidades públicas.

Cuarto, identificar y viabilizar diversas fuentes de pago para proyectos con participación privada a nivel nacional y territorial. En proyectos de APP, se encuentra habilitada como fuente de pago al inversionista privado la disposición de derechos reales de bienes inmuebles, para lo cual es necesaria la expedición de un Decreto Reglamentario que establezca el procedimiento y valoración de activos de entidades públicas como fuente de pago. De igual forma, en coordinación con la Dirección de Regalías del DNP identificar la viabilidad de efectuar ajustes normativos en el trámite de evaluación y aprobación de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, a fin de utilizar como fuente de pago al inversionista privado en proyectos de APP, recursos del sistema con un trámite particular que privilegie su asignación en forma ágil y directa.

### **Línea de acción 3.9. Aumentar la inversión en las actividades de mantenimiento y mejoramiento de la red terciaria del país, priorizando corredores estratégicos que permitan mejorar las condiciones de vida, el empleo, y la competitividad de los productores rurales**

Esta línea de acción responde a la importancia de las vías terciarias como medios para el desarrollo rural y la reactivación económica y social del país a través de la conectividad de las zonas rurales. El desarrollo de esta línea de acción se centra en una acción específica, la cual consiste en gestionar recursos adicionales para invertir en las vías terciarias del país, priorizando aquellos corredores que tienen un mayor impacto sobre las poblaciones beneficiarias y que incentivan la reactivación económica rural y nacional.

### **Línea de acción 3.10. Profundizar la transformación en transición energética**

Frente a las oportunidades que surgen entorno a la transición energética, se identifican tres acciones. La primera consiste en el desarrollo de programas de eficiencia energética para el sector residencial, industrial y público, donde se priorice el uso de electrodomésticos, gasodomésticos y equipos industriales de producción nacional. Con apoyo del sector productivo se identificarán aquellos electrodomésticos, gasodomésticos, equipos de iluminación, refrigeración e industriales de fabricación nacional tengan un bajo nivel de consumo energético y etiquetados como eficientes para buscar su promoción en el mercado.

Desde el sector público se analizará el consumo de energía del sector residencial e industrial con el fin de identificar los mayores potenciales en eficiencia energética. Estos potenciales serán divulgados con un programa que sea diseñado desde el sector energético buscando impulsar el recambio de electrodomésticos y otros equipos que sean de producción nacional. Por último, se analizará la posibilidad de diseñar incentivos para acelerar el recambio o compra de equipos eficientes de producción nacional.

Segundo, se desarrollarán proyectos de generación a partir de FNCER, con el fin de incentivar el desarrollo de nuevos proyectos en el sector privado y la generación híbrida, uso de microrredes, permitiendo un aumento en la cobertura del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas - ZNI y zonas aisladas, a través del desarrollo de regulación adecuada que permita la sostenibilidad de los proyectos en el largo plazo. Por parte del sector público se analizarán las fuentes de financiamiento disponibles para el desarrollo de proyectos de generación a partir de FNCER. Se evaluarán fuentes de financiamiento tanto públicas como privadas y se definirán acciones orientadas a aumentar los recursos para este sector. Adicionalmente, las entidades que cuenten con recursos para la ejecución de este tipo de proyectos priorizarán aquellos procesos contractuales y administrativos, a fin de ejecutar con la mayor celeridad posible dichos recursos.

De igual forma, se evaluarán los planes de capacitación en FNCER existentes para posteriormente diseñar programas de entrenamiento que puedan fortalecer el conocimiento en la instalación, producción y operación de estas tecnologías. Adicionalmente, se extenderán las capacitaciones a entidades territoriales y prestadores del servicio de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas – ZNI para que conozcan la regulación, normativa, fuentes de financiamiento, entre otras. En cuanto a la normatividad, se analizará la hoja de ruta para promover el desarrollo de proyectos de generación a partir de FNCER. Por otra parte, se buscarán recursos de cooperación internacional para profundizar en los estudios y oportunidades presentes en las ZNI, analizando integralmente todas las problemáticas de estas regiones.

Además, como tercera acción se desarrollarán incentivos para promover el uso de energéticos nuevas tecnologías energéticas de bajas emisiones y combustibles de transición

para el transporte de carga, masivo, privado y corporativo. El ascenso tecnológico en el sector transporte, debe darse con sostenibilidad ambiental, sostenibilidad económica y neutralidad tecnológica, reconociendo las ventajas de cada energético y tecnología para maximizar sus beneficios al ser utilizados en los diferentes segmentos del sector. La diversificación de energéticos en el sector transporte tendrá impactos positivos en materia ambiental, en eficiencia energética y en la industria nacional. Colombia ofrece oportunidades de inversión en movilidad eléctrica en el montaje de plantas de ensamble de vehículos eléctricos y la fabricación de estaciones de carga para atender la demanda local y exportar a la región. Se formulará e implementará un programa de incentivos para promover el uso de energéticos de cero y bajas en los diferentes segmentos del sector transporte. Esta acción iniciará en 2020 y finalizará en 2026.

Finalmente, se quiere incrementar la cobertura del servicio de gas combustible. Teniendo en cuenta que en el Tesoro Nacional actualmente se dispone de recursos no ejecutados y recaudados por el Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural-FECFGN y que la cobertura del servicio de gas combustible aún puede incrementarse, se propone adelantar proyectos de expansión de cobertura con esos recursos lo cual reactivaría el sector, generaría empleo y mejoraría la calidad de vida de los beneficiarios. Para esto se analizará y definirá las modificaciones requeridas al FECFGN que permitan impulsar la ejecución en el corto plazo de los proyectos de ampliación de cobertura de gas a financiarse con los recursos disponibles del Fondo. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2026.

#### **Línea de acción 3.11. Mejorar la sostenibilidad financiera de las empresas prestadoras de servicios públicos**

Primero, se apoyará la financiación de proyectos que conduzcan a la mejora en acceso y calidad de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Esta acción se ejecutará entre 2021 y 2022. Paralelamente, se brindará asistencia técnica a las empresas afectadas, para gestionar las líneas de crédito de liquidez que ofrece el Banco Mundial a través de Findeter. Para esta acción se contempla la misma temporalidad de la primera.

#### **Línea de acción 3.12. Incrementar la innovación y la adopción tecnológica en el sector productivo**

El propósito de esta línea de acción es el incremento de la productividad del sector productivo por medio de la innovación y la adopción tecnológica. Para esto, primero, se implementará a nivel regional proyectos de investigación aplicada entre empresas, clústeres, universidades, centros de investigación y organizaciones ciudadanas locales comercialmente viables y sostenibles en lo medioambiental.



Segundo, se ampliarán el alcance de los programas que brindan servicios de asistencia técnica para los procesos de transformación productiva, digital y el uso y adopción de tecnologías 4.0, de modo que lleguen a más beneficiarios. Estos programas deberán contar con diagnóstico, creación de un plan de mejora e implementación estos en el sector productivo, así como identificar los usos de las tecnologías avanzadas y evaluar los impactos de las tecnologías en los modelos de negocio de los beneficiarios.

Tercero, se generarán redes de centros de desarrollo tecnológico, laboratorios abiertos, unidades de I+D+i y universidades que brinden infraestructura y espacios físicos al sector productivo para la realización de pruebas, prototipos y validaciones de soluciones basadas en Ciencia, Tecnología e Innovación. Esta acción iniciará con un mapeo de las instituciones que presten servicios de infraestructura y de transferencia de conocimiento. Posteriormente, se realizará un estudio de mercado en el sector productivo para definir sus necesidades en materia de infraestructura y transferencia de conocimiento para realizar procesos de I+D+i. Adicionalmente, se creará un portafolio de servicios enfocado a las necesidades del sector productivo y finalmente, se generarán estrategias de promoción diferenciadas por sector y necesidad, de modo que el sector productivo conozca y use la red de centros de conocimiento.

Cuarto, se busca impulsar la política de encadenamientos productivos en las regiones con vocación extractiva. El desarrollo de proyectos en la industria extractiva requiere de la proveeduría de bienes y servicios que pueden ser prestados por proveedores locales, regionales o nacionales, buscando con ello generar un mayor impacto positivo en las regiones. Resulta pertinente la generación de nuevos encadenamientos productivos de la industria extractiva que facilite la ejecución de los proyectos y que genere empleo formal dinamizando la reactivación del sector y de las economías regionales. Para este fin, se diseñará e implementará la estrategia de encadenamientos productivos en las regiones con vocación extractiva, esta estrategia incluirá programas de capacitación, de política industrial, de innovación y transferencia de tecnología, de desarrollo de proveedores del sector y de "tejido conectivo" a nivel regional. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2026.

### **Línea de acción 3.13. Aumentar la inversión pública y privada en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)**

Esta línea busca proporcionar fuentes de financiación pública y privada en actividades de CTI, para consolidar una masa crítica de empresas que desarrollen actividades de I+D+i. Para esto, primero se crearán nuevas líneas de crédito para la implementación de actividades de CTI. Estas líneas promoverán la inversión en infraestructura para la innovación, la

contratación de personal calificado para la generación de conocimiento y la financiación de proyectos específicos orientados a la innovación.

De igual forma, se consolidarán un portafolio de fuentes de financiación para promover la adopción, transferencia y comercialización de tecnologías cuyo objetivo esté orientado al aumento de la productividad, particularmente en las pymes y con especial énfasis en tecnologías de la Industria 4.0.

De otro lado, se ampliará el alcance de la oferta pública del sector CTI para el sector productivo. Se priorizarán recursos del FCTI para promover proyectos de I+D+i y adopción tecnológica de tal forma que se amplíe la cantidad de beneficiarios en las diferentes regiones del país. Así mismo, para los proyectos de Beneficios Tributarios se usarán los resultados de la evaluación de impacto y otras fuentes de información del instrumento para mitigar la concentración regional y por tamaño de empresa en la asignación de los incentivos tributarios de modo que se pueda consolidar una masa crítica de empresas innovadores que generen un efecto de derrame en el sector productivo.

Además, aumentar el conocimiento geocientífico para la diversificación de la exploración y explotación de recursos minero energéticos. Disponer de más y mejor información sobre el potencial geológico del subsuelo en el país, mejora los procesos permanentes de asignación de áreas en hidrocarburos y áreas estratégicas mineras atrayendo inversión nacional y extranjera e impulsa el desarrollo de proyectos de exploración, explotación y producción de estos recursos. El levantamiento y análisis de información favorece desde etapas tempranas la generación de empleo y la utilización de bienes y servicios de la economía local. Se identificará, priorizará e implementará el levantamiento de información y los análisis de datos geo científicos necesarios para aumentar la atraktividad del territorio para el desarrollo de proyectos extractivos. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2026.

#### **Línea de acción 3.14. Impulsar el crecimiento verde**

Primero, se impulsarán proyectos de encadenamiento productivos BIO en las regiones y entre regiones con la vinculación del sector privado, así como las empresas productoras con enfoque regional, como bioenergía, biocosméticos, ingredientes naturales, salud y bioproductos agrícolas. Esta acción pretende generar mecanismos para apalancar proyectos regionales e interregionales en Bioeconomía, a través de diferentes fuentes de financiación dentro de los que se destacan: recursos del Sistema General de Regalías, recursos para la reactivación económica, recursos de los entidades territoriales y autoridades ambientales, impuesto al carbono, recursos de paz y posconflicto, cooperación internacional y recursos propios del sector privado.

Segundo, se desarrollarán programas de aceleración empresarial y conquista de mercados a través del acompañamiento de entidades especializadas que lleven productos y servicios a partir de la biodiversidad, a ser desarrollados a escala y con estándares internacionales. Los programas de aceleración empresarial existen en el país de manera general para todo tipo de sectores y empresas, o de manera diferenciada para sectores específicos tales como las empresas digitales. Los sectores de la bioeconomía cuentan con particularidades en el desarrollo, consolidación y expansión de las empresas, debido a que cuentan con periodos de tiempo prolongados en Investigación, Desarrollo e Innovación y sus riesgos asociados, así como un mercado poco desarrollado en el país y barreras regulatorias, de infraestructura, de financiamiento, entre otros. Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente como un mecanismo de reactivación económica sostenible, desarrollar programas específicos que contribuyan con los sectores de la bioeconomía y otros nuevos negocios verdes.

Tercero, se creará un portafolio de inversión en nuevos negocios de bioeconomía, articulado con las agencias de atracción de inversión de las regiones. Colombia al ser el segundo país más biodiverso del mundo cuenta con ventajas comparativas frente a otros países respecto a los recursos genéticos, moleculares y/o ecosistémicos que pueden constituirse en productos, procesos y servicios con repercusiones en sectores como el agrícola y pecuario, alimentos y bebidas, químico (aseo, farmacéutico y cosmético), energía, salud y turismo de naturaleza. En este sentido, con el fin de diversificar la economía nacional, es necesario internacionalizar la oferta en biodiversidad y biomasa que tiene el país a nivel internacional para atraer inversión extranjera hacia las regiones del país y así generar encadenamientos sociales y económicos mediante el uso sostenible de los bosques y los ecosistemas del país.

Cuarto, se realizará un trabajo de fomento de bioinsumos de uso agrícola para identificar necesidades, alinear soluciones tecnológicas y promover la adopción de estos productos. Esta acción parte de la necesidad de promover la adopción de alternativas tecnológicas (bioinsumos de uso agrícola) de manera que se reduzca el uso de moléculas químicas y al mismo tiempo se atiendan plagas y enfermedades que afectan la producción agrícola del país. Esta acción implica un diagnóstico de: primero, las necesidades en materia de plagas y enfermedades que afectan los productos agrícolas, segundo la disponibilidad de bioinsumos actuales en el mercado que atienden esas necesidades; tercero, las restricciones reglamentarias en materia de comercio internacional relacionados con moléculas de origen químico. A partir de lo anterior- y según si existen o no los desarrollos tecnológicos-, se evidenciaría la necesidad de desarrollar proyectos de investigación para nuevos bioinsumos de uso agrícola.

Quinto, se dinamizará el empleo rural a partir de la plantación de 180 millones de árboles en una superficie de 301.900 hectáreas, con el fin de restaurar ecosistemas naturales degradados y transformados para desarrollar otros usos del suelo generando deterioro de suelos, aguas y pérdida de biodiversidad, mediante diferentes tratamientos de restauración activa. Se espera generar del orden de 47.000 jornales directos tanto en actividades de producción de material vegetal de especies nativas, como con su plantación y mantenimiento, generando a su vez condiciones favorables para nuevos negocios basados en la biodiversidad que podrán ser desarrollados en la medida que se recuperen los territorios, como el ecoturismo y la fabricación de artesanías.

### *Economía circular*

Primero, se crearán y articularán mecanismos que promuevan las iniciativas en economía circular. La transición a la economía circular requiere una transformación del sector productivo a modelos de negocio menos intensivos con el uso de recursos, por lo cual, se crearán paquetes de incentivos en el sector comercio para apoyar iniciativas circulares industriales, clústeres y proyectos regionales que tengan enfoque en economía circular, a través de líneas de crédito y fondos de inversión, además de la promoción del modelo de asesoría y escalonamiento productivo y comercial para el emprendimiento verde en torno a la economía circular.

Segundo, se avanzará en las acciones de mejora regulatoria que permitan la transformación sectorial y eliminen barreras para el aprovechamiento de la economía circular. Aunque el Gobierno nacional ha enviado señales concretas desde la política pública para promover la optimización en el uso de recursos a los sectores productivos, persisten barreras en el marco normativo que no facilitan su transición. En este sentido, se avanzará en la mejora regulatoria para complementar el marco de responsabilidad extendida del productor para envases y empaques y aparatos eléctricos y electrónicos. Igualmente, para la sustitución de materiales primarios en la construcción de infraestructura pública a nivel nacional y la gestión de residuos de construcción y demolición. Adicionalmente, se reglamentarán los estándares básicos de desempeño en infraestructura de gestión de residuos y el control transfronterizo de residuos no peligrosos para su aprovechamiento.

Tercero, se promoverá el consumo sostenible y la separación en la fuente de residuos. La circularidad también implica el consumo y uso de productos y servicios, para lo cual, se elaborará una guía sobre educación y participación ciudadana hacia un consumo sostenible y sanitariamente seguro, con enfoque en la etapa de mitigación como en el manejo post-COVID-19. Adicionalmente, se desarrollarán instrumentos económicos para promover la

separación de residuos sólidos aprovechables en la fuente en los hogares y establecimientos de comercio

#### **5.4.4. Gobierno: Capacidades institucionales y confianza ciudadana**

En el proceso de reactivación, es fundamental contar con el apoyo y la confianza de los actores externos al sector público. Este apoyo puede materializarse de dos maneras: a partir de una percepción positiva que impulse los procesos y no genere barreras ni reticencia a las iniciativas que se implementen y/o a partir de procesos de colaboración y de corresponsabilidad.

La primera radica principalmente en la impresión que tenga la ciudadanía y el sector privado de que la información que se le está suministrando es completa, se adapta a sus necesidades o intereses y se corresponde con la realidad. De igual manera, depende en una proporción importante de la percepción de agilidad en la toma de decisiones y de la sensación de celeridad para el acceso a bienes y servicios. Esto último está íntimamente relacionado con la percepción de una institucionalidad robusta y confiable, aún en situaciones de crisis.

La segunda implica el reconocimiento de que la institucionalidad pública se debe a la ciudadanía y que, de los procesos de intercambio y articulación entre estos dos actores, depende el desarrollo de un país y la permanencia de un régimen democrático. Por lo tanto, los ciudadanos y el sector privado deben verse involucrados de manera permanente y por distintos medios, en la búsqueda de soluciones a los problemas complejos y heterogéneos que aquejan al país. De igual manera, debe ser claro que la implementación de iniciativas y la garantía de su impacto no depende exclusivamente de la institucionalidad pública, por lo que se requiere el compromiso de una ciudadanía activa y responsable, para el cumplimiento de objetivos comunes.

Para el cumplimiento de este objetivo específico, se desarrollarán 5 líneas de acción, que contemplan aspectos transversales esenciales para el desarrollo del proceso de reactivación. Así, las líneas de acción de este componente de política se concentran en el fortalecimiento, planeación y articulación institucional necesaria para garantía de derechos fundamentales (participación ciudadana, acceso a la información pública, seguridad, acceso a la justicia, entre otros) y en los procesos y herramientas que garantizarían la efectividad de las acciones Estatales, aún en contingencias. Cabe anotar que estas acciones se articularán con los planes, programas, proyectos y otras iniciativas que tengan en marcha los sectores responsables de su implementación.

#### Línea de acción 4.1. Fortalecer el relacionamiento Estado-Ciudadano para la reactivación social y económica

Esta línea de acción contiene cuatro acciones encaminadas a garantizar un ambiente social habilitante para la reactivación económica y social. Estas se relacionan con la mejora de la percepción de transparencia en la toma de decisiones públicas y con el desarrollo de modelos de gobernanza que faciliten la consulta y colaboración de la ciudadanía en la creación de soluciones para la atención de la emergencia del COVID-19 y los procesos de reactivación.

Primero, se generarán lineamientos dirigidos a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva, con el objetivo de crear al interior de los sitios web un botón denominado “gestión institucional de la pandemia”, donde se publicará la información relacionada con la atención a la crisis de la pandemia desde la entidad. En esta sección, el usuario interesado deberá poder encontrar, como mínimo, información relacionada con (i) acciones adelantadas, de acuerdo a su misión, para la atención de la pandemia; (ii) presupuesto destinado a estas acciones; (iii) acciones coordinadas con otras entidades y otros niveles de gobierno; (iv) normatividad y actos administrativos sectoriales expedidos con ocasión de la emergencia; (v) gestión de la planeación y cambios institucionales provocados por la emergencia; (vi) mecanismos de control interno y externo empleados durante la crisis; (vii) gestión de la contratación para la respuesta a la situación de emergencia; (viii) mecanismos de consulta y participación ciudadana empleados en la toma de decisiones; (ix) trámites y servicios para el ciudadano durante la pandemia.

La publicación de esta información contribuye a la garantía del derecho de acceso a la información y el componente de información en el proceso de rendición de cuentas, temas relevantes en el relacionamiento y construcción de la confianza entre el Estado y la Ciudadanía. En este sentido, la información publicada debe cumplir con atributos esenciales como accesibilidad, apertura, y oportunidad, de forma tal que el ciudadano pueda acceder a la misma sin restricciones. La información disponible debe incluir un historial de cambios que permita dejar trazabilidad sobre la toma de decisiones y la evolución en soluciones de política a cada tema relacionado con la reactivación, esto permitirá que el ciudadano ejerza su rol activo y haga seguimiento a la incidencia. Finalmente, debe tener un vínculo directo en el que se puedan denunciar fallas en la implementación o posibles irregularidades.

Segundo, la coyuntura actual ha hecho más evidente que el Estado debe robustecer su oferta a través del uso de tecnologías de la información para brindar un mayor alcance. Por lo anterior, se deberá adoptar formalmente del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) como plataforma para realizar la consulta pública de agendas regulatorias y proyectos normativos. El Sucop es una plataforma que facilita la participación ciudadana en el proceso

de producción normativa, que durante la emergencia se ha caracterizado por la escasa o nula consulta pública. Su adopción formal por parte de las entidades gubernamentales mejorará la calidad de la regulación emitida, pues la apertura de espacios de participación contribuye a la inclusión de las necesidades de los actores interesados, fomentando la transparencia y la reactivación. Al mismo tiempo, contribuye a que se capture de mejor manera las posibilidades de cumplimiento y las mejores formas de intervención.

El uso extendido del Sucop fortalecerá el relacionamiento Estado-Ciudadano, que durante la pandemia ha padecido de una disminución de la confianza en la institucionalidad y en el marco regulatorio. La plataforma se encuentra en funcionamiento desde el año 2018, tiempo en el cual se han llevado a cabo varios pilotos. La ventaja de que la plataforma ya se encuentre en operación es que esta acción solo requiere de la voluntad de las entidades para su implementación, cuyo liderazgo estará a cargo del Grupo de Modernización del Estado del DNP. En términos del horizonte temporal, esta acción podría ejecutarse inmediatamente. Propiciar los ejercicios de participación ciudadana evitaría la falta de cumplimiento de las disposiciones por desconocimiento y poca comprensión.

Tercero, se desarrollará una plataforma de intercambio de experiencias exitosas y lecciones aprendidas para la atención a la crisis generada por el COVID-19 y de las medidas tomadas para la reactivación, que permita construir soluciones conjuntas entre los actores institucionales y la ciudadanía a los problemas que obstaculicen el proceso de reactivación. Esta plataforma podrá ser alimentada por actores gubernamentales de diferentes niveles, la academia, el sector privado, los organismos de cooperación internacional y todas las expresiones de la sociedad civil organizada y no organizada.

La plataforma será un instrumento de gobernanza multinivel, que permitirá el intercambio de información y la comunicación multidireccional entre los actores que participen en ella. Tendrá como objetivo rescatar la capacidad de resiliencia de la sociedad colombiana, destacando las medidas de innovación implementadas y valorar su potencial replicabilidad en otros contextos. Algunos temas de la información que podrá ser incluida y compartida por los diferentes actores en la plataforma son: acciones adelantadas por la sociedad civil para la mitigación, contención y superación de la crisis generada por la pandemia; uso de herramientas tecnológicas para facilitar la participación o compartir datos abiertos en el marco de la atención a la crisis o en los procesos de reactivación; campañas de comunicación o mecanismos para abordar la desinformación sobre el COVID-19; proyectos innovadores de productividad o reinversión productiva; iniciativas de construcción de tejido social y colaboración entre actores ante casos de crisis socioeconómicas generadas por la pandemia, entre otras temáticas que se identifiquen como relevantes.

Cuarto, se diseñará e implementará una metodología que permita el análisis del Sistema de Atención al Ciudadano y posterior identificación de los trámites y servicios más demandados por la ciudadanía con ocasión de la emergencia. Esto permitirá la identificación de los trámites esenciales en el proceso de reactivación económica y social y las principales barreras referenciadas por la ciudadanía para el acceso a bienes y servicios en el marco de la pandemia. A su vez, esto permitirá la toma de decisiones de política pública en relación con la priorización y agilización de trámites y oferta a la ciudadanía.

En este sentido, la identificación de estas barreras debe acompañarse de un análisis y priorización de aquellos trámites que por recurrencia y accesibilidad se convierten en barreras para la ciudadanía en el proceso de reactivación. Este ejercicio también facilitará la coordinación interinstitucional que facilite el desarrollo óptimo de las cadenas de trámites y la información disponible a la ciudadanía de cómo realizarlos. Una vez obtenida la identificación y el análisis, las entidades podrán tomar decisiones que faciliten a la ciudadanía el acceso a estos trámites, bienes y servicios. Esto redundará en un efecto positivo en el relacionamiento efectivo entre Estado y Ciudadanía, la inclusión de esta última en los asuntos públicos y la construcción de confianza entre estos actores.

#### **Línea de acción 4.2. Articular instituciones para la dinamización de proyectos con impacto territorial, la integración de la oferta institucional y el seguimiento y control a las inversiones en el marco de la reactivación**

Es fundamental contar con acciones articuladas y coordinadas entre las autoridades administrativas de los diferentes niveles de gobierno que permitan aportar a la reactivación económica y social. Por tanto, esta línea de acción contiene tres acciones enfocadas a la dinamización de los proyectos de impacto regional, al fortalecimiento de la oferta integrada para la reactivación económica y social del Gobierno nacional para las entidades territoriales y la articulación institucional para el seguimiento y control a las inversiones en el marco de la reactivación.

Primera, en el marco de la Ley 2056 de 2020, por medio de la cual se regula el funcionamiento del SGR, el DNP asume una función articuladora y de acompañamiento a las entidades territoriales para la aprobación de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR. A partir de esta función, se ofrecerá asistencia técnica a las entidades territoriales que así lo requieran, fortaleciendo sus capacidades de gestión en inversiones estratégicas regionales. Para dinamizar los proyectos de impacto regional, la asistencia técnica hará énfasis en aquellas entidades territoriales, que en su capítulo del Plan de Desarrollo "Inversiones con cargo al SGR", tengan identificadas iniciativas o proyectos de alto impacto regional, es decir, que por su alcance poblacional y espacial trasciende las



escalas de gobierno municipal o departamental, independientemente de su localización, requiriendo para ello de una coordinación interinstitucional con otras entidades públicas, incluso entre municipios de un mismo departamento.

Segunda, uno de los ejes principales de la articulación institucional en el nivel nacional es lograr una oferta integrada y oportuna hacia las entidades territoriales, que además de la prestación de asistencia técnica, incluya mecanismos para el acceso a información sobre fuentes de financiación y cofinanciación, así como a los planes, programas y proyectos para la reactivación económica de los territorios. Por esta razón, se creará un marcador especial en el Manual de Oferta Institucional del DNP denominado “Reactivación económica”. Esta acción busca sistematizar la información de la oferta institucional para la reactivación y poner a disposición de las entidades territoriales la oferta que desde el Gobierno nacional se tiene para atender los retos en el contexto de la pandemia y la pospandemia.

Tercera, la coordinación en las labores de seguimiento y control integral a la ejecución de proyectos que contribuyan a la reactivación económica de las entidades territoriales es fundamental para velar por el uso eficiente de los recursos. Por esta razón, se propone una estrategia de trabajo articulado con los órganos de control, para el desarrollo de acciones conjuntas y complementarias que permitan el seguimiento sobre la gestión de los ejecutores y el avance de los proyectos, y el uso de información en tiempo real, para la toma de decisiones que, de manera oportuna, garanticen la efectividad y transparencia en la ejecución de estos recursos.

#### **Línea de acción 4.3. Fortalecer financiera e institucionalmente el nivel territorial para la coherencia y articulación entre instrumentos de planeación y proyectos para la reactivación**

Con el propósito de lograr la reactivación económica en el contexto de la pandemia, esta línea de acción contempla cuatro acciones dirigidas al mejoramiento de las capacidades municipales y departamentales por medio del fortalecimiento institucional territorial. Las acciones están dirigidas a (i) el acompañamiento departamental y municipal en la implementación del Modelo Unificado de Gestión y Cumplimiento del Gobierno nacional; (ii) acompañamiento a entidades multinivel del fortalecimiento de las finanzas territoriales para la reactivación económica; (iii) asistencia técnica integral al ciclo de los proyectos orientados a la reactivación económica; y (iv) desarrollo de un marco metodológico para incorporar análisis de riesgo de desastres y criterios de adaptación al cambio climático en proyectos de inversión dirigidos al sector de agua y saneamiento.

Primera, uno de los principales riesgos en la gestión de los mandatarios territoriales es la imposibilidad de cumplir sus planes de desarrollo como consecuencia de la crisis generada

por el COVID-19. En ese sentido, se hace necesario una gestión integral entre las diferentes instancias de decisión, lo que implica que objetivos, indicadores y metas para atender la crisis guarden coherencia y puedan ser medidos en una herramienta de seguimiento que evidencie la contribución de todos los niveles de gobierno, a las metas más importantes del país para superar la crisis. Por esta razón, se brindará acompañamiento técnico a las entidades territoriales, para que estas puedan integrarse al Modelo Unificado de Gestión y Cumplimiento del Gobierno nacional, en desarrollo de las acciones para la reactivación económica.

Segunda, las presiones crecientes sobre el gasto y la tendencia decreciente en los ingresos crean la necesidad de incrementar las capacidades de los gobiernos locales para moderar el impacto de la crisis generada por el COVID-19 en las finanzas territoriales. Para fortalecer el financiamiento territorial se diseñará un conjunto de acciones para el fortalecimiento de ingresos y el manejo más eficiente de las finanzas territoriales y brindará asistencia para su implementación a través del Programa de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales. Por otra parte, con el fin de mejorar las herramientas y medidas fiscales, se establecerá un plan de acción para llevar a cabo los ajustes al esquema de finanzas territoriales que favorezca la generación de recursos teniendo como base las recomendaciones dadas por la Comisión de estudio del sistema tributario territorial, diferenciando y priorizando aquellas que por su viabilidad puedan ser implementadas en el corto plazo.

Tercera, se ofrecerá asistencia técnica a las entidades territoriales que así lo requieran, con especial énfasis en proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de asignaciones directas y de inversión local, así como para aquellas entidades territoriales con un bajo nivel de desempeño en la gestión de proyectos del SGR. Teniendo en cuenta que la Ley 2056 de 2020 establece que serán los municipios y departamentos los encargados de aprobar directamente dichos proyectos, este acompañamiento se realizará en: 1) La formulación mediante: (i) apoyo para la identificación de nuevas iniciativas, (ii) capacitación para la formulación del proyecto a través de las revisiones virtuales y en mesas técnicas y orientación en correcto uso de los aplicativos del SGR, (iii) acompañamiento en la presentación del proyecto, y, (iv) asistencia técnica para la implementación de proyectos tipo; 2) La ejecución a través de: (i) asistencia técnica virtual, (ii) visitas *in situ*, (iii) talleres y capacitaciones, (iv) uso de herramientas tecnológicas u otras estrategias, que les permita medir y gestionar el cumplimiento en el desempeño de las inversiones (alcance, tiempo y costo), (v) reporte oportuno de información para el seguimiento y control de las inversiones y (vi) promoción del control social y la participación ciudadana en el ciclo de las inversiones.

Cuarta, frente a los retos que impone la pandemia, la infraestructura para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, es fundamental en los territorios. En este sentido, se desarrollará una herramienta metodológica que brinde orientaciones para la incorporación del análisis de riesgo de desastres en proyectos de inversión pública relacionados con este sector, que incluya criterios para la adaptación al cambio climático.

#### **Línea de acción 4.4. Fortalecer la convivencia, el mejoramiento de la seguridad ciudadana y la interrupción del delito, tras los efectos de la pandemia y las medidas sanitarias**

La convivencia pacífica y la seguridad de todos los ciudadanos es un componente esencial para afianzar la reactivación económica y social. Por lo tanto, con el fin de alcanzar los objetivos planteados y teniendo en cuenta los antecedentes y el diagnóstico que demuestra la necesidad de generar un análisis y acción focalizada para el fortalecimiento de la convivencia el mejoramiento de la seguridad ciudadana y la interrupción del delito, tras los efectos de la pandemia y las medidas sanitarias, esta línea de acción contempla tres acciones encaminadas a promover la reactivación económica y social en lo referente a la convivencia y la seguridad ciudadana. Estas acciones abarcan temas de acceso y análisis de la información; inteligencia e investigación criminal para anticipar y realizar la interrupción del delito; y mayor recurso humano para atender los hechos que se presenten tras el proceso de reactivación económica y social.

Primera, se atenderán los cambios en el servicio de policía y de las autoridades locales presentados en el diagnóstico, los cuales afectaron los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana en el país. Para esto, se promoverá una metodología para generar mayor recurso humano de la Policía Nacional. Por lo tanto, se articulará un plan de ejecución gradual que contenga diversas medidas orientadas a fortalecer el pie de fuerza para atender los nuevos comportamientos contrarios a la convivencia y de seguridad ciudadana provenientes por el COVID-19.

Lo anterior permitirá atender de manera rápida y efectiva los nuevos retos en materia de convivencia y seguridad ciudadana en tiempos de pandemia y de reactivación económica y social, en donde los delitos han tenido comportamientos diferenciales por zona geográfica y por género. Esto requiere de acciones diferenciales y focalizadas como mayor personal de policía. Así mismo, dado que se prevé unos efectos negativos en la convivencia y seguridad ciudadana relacionados con disminución de la confianza institucional y rebrote de los delitos, el nuevo recurso humano contará con las herramientas necesarias para anticiparse a estos efectos y generar unas acciones articuladas entre las diferentes autoridades.

Segunda, se buscará anticipar los cambios atípicos en la ocurrencia del delito y los comportamientos contrarios a la convivencia que sufrió el país durante la pandemia y ahora en el proceso de reactivación, según lo presentado en el diagnóstico del documento. Para esto, se buscará construir capacidades en las autoridades de policía para el monitoreo, análisis y la acción focalizada, las cuales permitirán entender y atender los delitos y alteraciones a la convivencia de manera anticipada y prevenir los posibles efectos que la pandemia y las medidas sanitarias puedan tener sobre los delitos. Para lo anterior, se desarrollarán estrategias que permitan la interoperabilidad de los sistemas de información, a partir del uso de inteligencia artificial, orientada a georreferenciar riesgos, delitos, denuncias, recurrencia y acciones micro focalizadas en los lugares donde se presente el foco de la reactivación económica y social. Así mismo, se fortalecerán los Centros de Información Estratégica Policía Seccional (CIEPS), de tal forma que se pueda realizar una mejor programación de la actividad de policía y la ejecución de acciones de prevención localizadas frente al proceso de reactivación económica y social.

Adicionalmente, con el fin de incrementar la capacidad de inteligencia y contrainteligencia respecto a los delitos y comportamientos contrarios a la convivencia, se deben desarrollar las capacidades de la Policía Nacional a través de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (Dijín). Para este propósito se aumentarán las capacidades de análisis de datos asociados al Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo De La Policía Nacional (SIEDCO) y al Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), a partir del uso de herramientas de *Big Data*, con el fin de anticipar espacialmente la comisión de delitos e infracciones al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Esta información permitirá que las entidades del Gobierno Nacional, como el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Justicia, gocen de mejores fuentes de información y apoyen la gestión de las autoridades locales. De igual manera, el aumento de estas capacidades se verá acompañada por el fortalecimiento del análisis econométrico de las entidades acá mencionadas.

#### **Línea de acción 4.5. Aumentar la eficacia judicial y la percepción de la ciudadanía de la justicia e impulsar la implementación de programas de transformación digital de la administración de la justicia**

El uso de desarrollos tecnológicos en la administración de justicia contribuye a agilizar soluciones a problemáticas más sencillas, donde a través del uso de herramientas de búsqueda con inteligencia artificial pueden contribuir a cuestiones como la clasificación temática de sentencias. Así mismo, tal como lo señala el PND, un componente importante en

el propósito de acceso a la información, transparencia rendición de cuentas, participación y servicios al ciudadano, es profundizar la implementación de los principios de Estado Abierto.

Adicionalmente, en el marco de la pandemia se exacerbó las necesidades de acceso a la justicia, haciendo evidentes cuellos de botella frente a la prestación de los servicios de administración de justicia, principalmente a través de medios digitales. Así, es necesario identificar los cuellos de botella en los procesos de transformación digital que permitan la aceleración de estas estrategias en marcha con el apoyo de un plan de contingencia para hacer frente a ellos. Para cerrar estas brechas identificadas, se presentan seis acciones específicas.

Primera, se implementarán pilotos y proyectos escalonados de soluciones de inteligencia artificial para optimizar los procesos judiciales. Esta acción busca que, a través de la implementación paulatina de inteligencia artificial, se cuente con una mejor gestión del conocimiento jurídico, con el fin de mejorar el procesamiento de la información para el desarrollo de política en materia de justicia y al mismo tiempo mejorar la gestión judicial de los procesos. La puesta en marcha de pilotos por parte de las instituciones que componen la administración de justicia podrá contribuir, en un primer ejercicio, la generación automática de elementos como la clasificación de sentencias reduciendo los tiempos de procesamiento requeridos en esa tarea.

Segunda, se implementará en el sistema de justicia los principios de Estado Abierto con estándares de calidad. A través de esta acción, se busca complementar lo estipulado en el PND, promoviendo que las instituciones de la administración de justicia cuenten con sistemas de información que promuevan la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a información por parte de la ciudadanía de manera más expedita y amigable.

Tercera, se identificarán los cuellos de botella en los desarrollos técnicos y tecnológicos de los procesos de transformación digital. Como se desarrolló en el diagnóstico y antecedentes, en la actualidad existen diversas iniciativas de transformación digital que están siendo implementadas por parte de las entidades que componen la administración de justicia. A pesar de ellos, los avances se denotan insuficientes, por lo que se requiere de un ejercicio de identificación de los principales retos que se presentan en la implementación de dichas estrategias, a fin de caracterizarlos y abordarlos de manera oportuna.

Cuarta, se formulará e implementará un plan de contingencia para resolver los cuellos de botella en los desarrollos técnicos y tecnológicos de los procesos de transformación digital. Una vez caracterizados los retos en la implementación de herramientas tecnológicas en la administración de justicia, se hace necesario elaborar un plan para superarlos. Es por ello que, a través del diseño de una ruta de trabajo se propone establecer acciones concretas

que vayan encaminadas a solucionar tales inconvenientes e impulsar la implementación de herramientas tecnológicas.

Quinta, se formularán lineamientos técnicos con estándares de calidad para los proveedores de herramientas y soluciones tecnológicas en materia de servicios y administración de justicia. Con el fin de garantizar la prestación de servicios de justicia de manera digital, se requiere el establecimiento de lineamientos que garanticen el funcionamiento de dichas herramientas de manera permanente y de forma segura. Lo anterior permitirá contar con plataformas de prestación de servicio estables, que promuevan su uso y acerquen a la ciudadanía a los servicios de justicia.

Sexta, se formularán estándares técnicos para la celebración de convenios o acuerdos de interoperabilidad entre las entidades del sistema de justicia y otras entidades públicas. Los avances tecnológicos en la administración de justicia son fundamentales en el propósito de consolidar procesos más ágiles y eficientes. A pesar de ello, debido a la multiplicidad de esfuerzos desarrollados por las distintas entidades que componen la administración de justicia, y con el fin de minimizar los costos transaccionales de operación, se hace necesario generar mecanismos de comunicación entre las distintas iniciativas que permitan un intercambio de información segura, transparente y de manera eficiente.

Por lo anterior, de cara a la implementación de las iniciativas de transformación digital, se debe propender porque estas cuenten con protocolos de intercambio de información, calidad de datos, seguridad y niveles de servicio, a fin de generar una comunión de esfuerzos que de manera conjunta contribuyan a la consolidación de una justicia más eficiente.

#### **5.4.5. Transformación Digital: Acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales**

A continuación, se definen tres líneas de acción para fortalecer los habilitadores digitales del país y mantener los avances de política pública en esta materia logrados durante la crisis para impulsar la generación de soluciones innovadoras a desafíos sectoriales complejos, y ser una oportunidad de crecimiento económico en un escenario de recursos limitados durante la reactivación.

##### **Línea de acción 5.1. Fortalecer y aumentar la conectividad a Internet en los territorios**

La pandemia evidenció la necesidad que tiene el país de continuar avanzando en el despliegue de infraestructura TIC en los territorios para masificar el acceso a los servicios de comunicaciones. Para esto, se diseñará e implementará una ventanilla única digital nacional de trámites para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones como punto de contacto para la consulta de información y la realización de trámites en esta materia. Esta

ventanilla facilitará la recepción y disminuirá el tiempo para la revisión y aprobación de solicitudes de permisos de instalación y/o adecuación, y buscará digitalizar, homogenizar y estandarizar requerimientos y procedimientos para los actores involucrados: entidades del orden nacional y territorial, proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, operadores postales y ciudadanos. Además, promoverá la transformación digital de las entidades territoriales y así permitirá disminuir la carga operativa que representa la gestión de este tipo de trámites.

El diseño e implementación deberá considerar como mínimo: (i) revisión normativa y regulatoria respecto a los trámites y procedimientos requeridos para despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, incluyendo normas de ordenamiento territorial; (ii) desarrollo de mesas de trabajo con entidades públicas, del orden nacional y territorial, y privadas que se consideren pertinentes para garantizar un trabajo conjunto entre el Gobierno nacional y territorial para atender las necesidades de las regiones; (iii) diseño de arquitectura, procesos, flujos de trabajo, atributos de calidad y plan de integración al Portal único del Estado para la ventanilla única digital siguiendo lo definido en la Política de Gobierno Digital; (iv) establecimiento de requisitos y arquitectura de referencia en el marco de la Ventanilla Única de Trámites y Servicios del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (VUTIC); (v) socialización con las entidades territoriales y desarrollo de pilotos regionales; y (vi) impactos en términos de competitividad, desarrollo económico y bienestar social para los territorios. Esta actividad finalizará en diciembre de 2022.

Adicionalmente, se realizará un estudio sobre la viabilidad de implementación de tecnologías innovadoras y alternativas no tradicionales como soluciones al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con el fin de apoyar la conectividad de las zonas rurales y apartadas del país en beneficio de la población pobre y vulnerable, y de forma complementaria a las estrategias de despliegue de infraestructura y redes de telecomunicaciones que actualmente está llevando a cabo el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y demás entidades del sector.

Este estudio deberá contemplar que las soluciones al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones permitan reducir los costos de implementación de esta infraestructura en el país, así como maximizar el beneficio en términos de cobertura y número de usuarios atendidos a un costo razonable. Para ello, el estudio deberá como mínimo: (i) realizar la evaluación y proyección del uso sostenible a largo plazo; (ii) analizar la replicabilidad y escalabilidad de estas tecnologías para potencializar los desarrollos en materia de infraestructura TIC que estarán dispuestos en los próximos años; y (iii) identificar oportunidades de implementación a través de esquemas de innovación, cooperación y/o co-creación, aprovechando herramientas como el *sandbox* regulatorio para la innovación en

servicios de comunicaciones (Resolución CRC 5980 de 2020) o las Asociaciones Público-Privadas (APP) para el sector TIC (Decreto 1974 de 2019). Finalmente, este estudio deberá emitir recomendaciones técnicas y de calidad, de política pública y regulatorias para su implementación. Esta actividad finalizará en diciembre de 2021.

### **Línea de acción 5.2. Aumentar y acelerar el desarrollo de servicios y soluciones digitales Govtech a través de Compra Pública para la Innovación**

Para la reactivación económica, se requiere acelerar el desarrollo e implementación masiva de trámites y servicios digitales para favorecer la competitividad del país a través de mejoras en calidad y eficiencia en la relación del Estado con las empresas y los ciudadanos, por lo que se implementará un modelo metodológico y operativo de acompañamiento a entidades públicas para la adopción de soluciones Govtech que le permitan al Estado mejorar y facilitar la provisión de servicios públicos, impulsar proyectos de gestión pública y robustecer su infraestructura digital. Este modelo deberá incluir como mínimo: 1) sostenibilidad técnica y financiera que contemple fuentes de recursos distintos al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2) gestión de propiedad intelectual, 3) gestión de conocimiento y 4) uso del esquema de Compra Pública para la Innovación. Esta actividad finalizará en junio de 2021.

### **Línea de acción 5.3. Implementar la Infraestructura de datos para su aprovechamiento estratégico**

Colombia requiere aumentar la generación de valor social y económico a través de los datos en el mundo posterior a la pandemia del COVID 19. Para ello, y con el objetivo de fortalecer de manera sostenible el ecosistema de datos en el país y habilitar la adopción de tecnologías de la 4RI, se elaborará e implementará un Plan Nacional de Infraestructura de Datos. Este Plan deberá abordar como mínimo: 1) Gobernanza y estándares nacionales; 2) Identificadores únicos y registros de bases oficiales; 3) Interoperabilidad tecnológica para la compartición de datos; 4) Mecanismos de intercambio de datos con el sector público, privado y academia; 5) Fortalecimiento de la analítica de datos e inteligencia artificial; 6) Sostenibilidad técnica y financiera; y 5) Principios de privacidad, transparencia, protección de datos y de una sola vez.

Este Plan se materializará a partir de las siguientes actividades: 1) elaboración de documento técnico del Plan Nacional de Infraestructura de Datos que incluya la definición de infraestructura de datos y sus componentes, hitos, roles y responsabilidades de los actores involucrados, y esquema de seguimiento y financiación; 2) aprobación de instrumento normativo vinculante que defina la infraestructura de datos, sus componentes y principios, los roles y responsabilidades de los actores involucrados, y permita su aplicación a nivel nacional



y territorial; 3) definición de un marco normativo que habilite y promueva la reutilización, intercambio, protección, portabilidad e innovación basada en datos, para la adopción de tecnologías de la 4RI; 4) aprobación de un instrumento jurídico vinculante que defina un paquete nacional de datos maestros sobre personas, empresas y lugares, y establezca las entidades encargadas de su gestión, mantenimiento, actualización y reutilización, así como los parámetros para su aplicación; 5) desarrollo de mínimo dos pilotos con el sector privado en espacios comunes de datos, mediante mecanismos de compartición como *Data trust* o *Data sandbox*, que consideren los principios de confidencialidad, integridad, transparencia, finalidad y justicia en el marco normativo colombiano; y 6) implementación de una interfaz de uso y anonimización de datos maestros, registros nacionales y fuentes de datos oficiales que incluya catálogo nacional de datos, metadatos y lenguaje común de intercambio, siguiendo los principios del marco de interoperabilidad del Estado colombiano. Por último, la elaboración y el seguimiento a la implementación de este Plan deberá ser incluido en la agenda del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación para temas digitales. Esta actividad finalizará en diciembre de 2023.

En este contexto y frente a la necesidad de identificar, administrar y ejecutar recursos para la implementación del Plan Nacional de Infraestructura de Datos, se definirán mecanismos de financiación, a través de fuentes de cooperación internacional y atendiendo los objetivos de Política Exterior y del PND 2018-2022, para apoyar la implementación del Plan Nacional de Infraestructura de Datos. Esta actividad finalizará en diciembre de 2021.

### **5.5. Seguimiento**

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos de este documento se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se establecen los indicadores de seguimiento, las entidades responsables, los periodos de ejecución, los recursos necesarios y las fuentes de financiamiento. El presente CONPES tendrá una vigencia de seis años, la cual iniciará en enero del 2021 y finalizará en el segundo semestre de 2026. Su seguimiento se hará semestralmente iniciando el corte de junio 2021 y el informe de cierre se elaborará en diciembre de 2026.

### **5.6. Financiamiento**

Para efecto del cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, recursos para la financiación de las actividades que se proponen en el PAS. Lo anterior se hará teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo

sector. Se estima que el costo total de la política es XXX millones de pesos que se ejecutará en un periodo de 6 años.

BORRADOR

## 6. RECOMENDACIONES

BORRADOR

## GLOSARIO

Si el documento incluye una cantidad importante de conceptos técnicos, debe existir un glosario organizado alfabéticamente. En esta sección se debe incluir un listado de términos clave para la política tratada en el documento CONPES. Las definiciones de los términos deben ser concisas y claras, no deben excederse de un párrafo y deben presentarse en orden alfabético. Tenga en cuenta que no todos los documentos CONPES requieren de un glosario, la inclusión de esta sección depende exclusivamente del tema tratado.

BORRADOR

BORRADOR

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Londres: Profile Books Ltd.
- Agencia para la Renovación del Territorio. (2019). *Proyectos Integradores*. Obtenido de [https://www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/proyectos\\_integradores](https://www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/proyectos_integradores)
- Alianza Ciudadanía Activa con los ojos puestos en los recursos COVID-19. (2020). *Tercer Reporte «Ciudadanía Activa» Seguimiento al manejo de recursos para la atención a la emergencia del Covid-19*. Obtenido de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>
- Alvarado, M., & Mejía, D. (2020). Crimen en tiempos de Coronavirus y cuarentena. *Nota Macroeconómica No.15, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) - Universidad de los Andes*.
- Alvarado, N., Norza, E., Pérez-Vincent, S., Tobón, S. & Vanegas-Arias, M. (2020). *Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del COVID-19. Nota de Política CIEF No. 1.* . Universidad EAFIT.
- Alvarado, N., Sutton, H., & Laborda, L. (2020). *COVID-19 y la actuación de las agencias policiales de América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ANDI. (2020). *Encuesta de Transformación Digital*. Bogotá. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Uploads/ANALISIS%20-%20ENCUESTA%20DE%20TRANSFORMACION%20DIGITAL%202019%20-%20ANDI.pdf>
- ANDI. (Junio de 2020). Encuesta de liquidez de las empresas.
- ANIF. (2015). *Costos no Salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012*. Bogotá.
- Baldwin, R., & Weder di Mauro, B. (2020). *Economics in the Time of COVID-19*. Obtenido de <https://voxeu.org/article/economics-time-covid-19-new-ebook>
- Baldwin, R., & Weder di Mauro, B. (2020). *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*. Obtenido de <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2020). *The GovTech Index 2020 Unlocking the Potential of GovTech Ecosystems in Latin America, Spain and Portugal*. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1580>

- Banco de la República. (2020). *Deterioro histórico del mercado laboral por la crisis sanitaria: ¿cuánto se debió a las restricciones sectoriales de aislamiento?* Bogotá.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Cepal. (2012). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010- 2011*. Bogotá: BID, Cepal.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *El big data en los tiempos del coronavirus*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/el-big-data-en-los-tiempos-del-coronavirus/>
- Banco Mundial. (2015). *Análisis Funcional y de Gobernanza del Gasto Público en Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/141\\_InformeFinal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/141_InformeFinal.pdf)
- Banco Mundial. (2019). *Resolving insolvency data: Doing Business*. Obtenido de Doing Business: <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/resolving-insolvency>
- Banco Mundial. (2020). *Ejercicio en construcción sobre los impactos de la pandemia por Covid-19 en pobreza*.
- Banco Mundial. (2020). *Impactos de la Crisis del Covid-19*. Bogotá: Banco Mundial.
- Beunoyer, E., Dupéré, S., & Guitton, M. (11 de mayo de 2020). COVID-19 and digital inequalities: Reciprocal impacts and mitigation strategies. (M. Guitton, Ed.) *Computers in Human Behavior*. doi:<https://doi.org/10.1016/j.chb.2020.106424>
- BID; CAF; Banco Mundial; DANE. (2020). *Pulso Empresarial*. Bogotá. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pulso-empresarial/presentacion-pulso-empresarial-mayo-2020.pdf>
- BID. (2017). *Informe anual del Índice de Desarrollo de la Banda ancha en América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-anual-del-%C3%8Dndice-de-Desarrollo-de-la-Banda-Ancha-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-IDBA-2016.pdf>
- Biointropic & GGGI. (2020). *Insumos técnicos para la estrategia Nacional de Bioeconomía*. Bogotá.
- BioinTropic, EAFIT y SILO. (2018). *Bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural de Colombia*. Medellín, Colombia: Corporación BioinTropic, Universidad EAFIT y Science & Innovation Link Office (SILO).
- Blanchard, O. (2000). *Macroeconomía*. Madrid: Prentice Hall.

- Bloom, D., Cafiero, E., Jané-Llopis, E., Abrahams-Gessel, S., Bloom, L., Fathima, S., . . . Weinstein, C. (2011). The Global Economic Burden of Noncommunicable Diseases. *World Economic Forum*. Geneva.
- Brandily, P., Brébion, C., Briole, S., & Khoury, L. (9 de July de 2020). A Poorly Understood Disease? The Unequal Distribution of Excess Mortality Due to COVID-19 Across French Municipalities.
- Calvo, G., Pérez, O. I., & Romero, M. C. (2020). *Miradas cruzadas sobre el enfoque territorial de la responsabilidad social, la gobernanza y la sostenibilidad*. Obtenido de Revista Opera Núm. 26: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6355/8456>
- Cámara de Comercio de Bogota. (2020). *EL PAPEL DE LAS MIPYMES EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS Y LA REACTIVACIÓN PRODUCTIVA*.
- Cárdenas, J. (2020). *Possible uses of labour demand and supply information to reduce skill mismatches*. Working, paper No. WP2-2020-002, Alianza EFI - Colombia Científica. Obtenido de [https://www.researchgate.net/profile/Jeisson\\_Cardenas2/publication/340741261\\_Possible\\_uses\\_of\\_labour\\_demand\\_and\\_supply\\_information\\_to\\_reduce\\_skill\\_mismatches/links/5e9b403992851c2f52ae4e02/Possible-uses-of-labour-demand-and-supply-information-to-reduce-sk](https://www.researchgate.net/profile/Jeisson_Cardenas2/publication/340741261_Possible_uses_of_labour_demand_and_supply_information_to_reduce_skill_mismatches/links/5e9b403992851c2f52ae4e02/Possible-uses-of-labour-demand-and-supply-information-to-reduce-sk)
- Carreño M, S. P., & Chaparro D, L. (2016). Calidad de vida de los cuidadores de personas con enfermedad crónica. *Aquichan*, 16(4), 447-461. Obtenido de <https://aquichan.unisabana.edu.co/index.php/aquichan/article/view/4766/4473>
- CCB. (2020). *El papel de las mipymes en la gestión de la crisis y la reactivación productiva*. Bogotá: Cámara de comercio de Bogotá.
- Centre for economic performance. (2014). *World Management Survey*.
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. (2020). *La restitución de tierras y la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados en Colombia ¿Cómo vamos?* Obtenido de <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/1307/la-restitucion-de-tierras-y-la-estabilizacion-socioeconomica-de-los-hogares-desplazados-en-colombia-como-vamos>
- CEPAL. (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales. Obtenido de





- Confecámaras. (Abril de 2020). *Encuesta Empresarial Cámaras de Comercio Emergencia Covid 19*.
- Congreso de Colombia. (2011). *Función Pública*. Obtenido de ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43391>
- Congreso de la Republica. (2011). *Ley 1438*. 2011: Congreso de la Republica.
- Congreso de la Republica. (2015). *Ley 1751*. Colombia: Congreso de la República.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (Julio de 2020). *Observatorio Colombiano de las Mujeres. Boletín XV línea*. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/linea-155-boletin-15.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informalidad: Una nueva visión para Colombia*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- Consejo Privado de Competitividad. (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. Obtenido de <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2019-2020/>
- Consejo Privado de Competitividad. (2020). *Informe Nacional de Competitividad 2020-2020*. .
- Contraloría General de la República. (2020). *Balance del control preventivo en emergencia por Covid-19*. Obtenido de Contraloría General de la República:  
[https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-/asset\\_publisher/9IOzepbPkrRW/content/balance-del-control-preventivo-en-emergencia-por-covid-19-contraloria-adelanta-2-procesos-fiscales-por-2-246-mill](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/balance-del-control-preventivo-en-emergencia-por-covid-19-contraloria-adelanta-2-procesos-fiscales-por-2-246-mill)
- Cornell University; INSEAD & WIPO (2020). *Global Innovation Index 2020. Who Will Finance Innovation?* Obtenido de [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2020.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf)
- Cortés, D., & Vargas, J. (2012). Inequidad Regional en Colombia. *Documentos CEDE - Universidad de los Andes*.
- Crespi, G., Garone, L. F., Maffioli, A., & Stein, E. (2020). *Innovation, Productivity, and Spillover Effects. Evidence from Chile*. IDB WORKING PAPER SERIES N° IDB-WP- 9 63
- Currie, L. (1993). La teoría del crecimiento económico. *Cuadernos de Economía, XIII*(18-19), 189-206.

- DANE . (2018). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá.
- DANE. (2011). *Encuesta de Calidad de Vida*.
- DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario* .
- DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario* .
- DANE. (2018). *Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia Año 2018*. Bogotá D.C.
- DANE. (2018). *Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia Año 2018*. Bogotá D.C.
- DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*.
- DANE. (2018). *Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica*.
- DANE. (2018). *Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH*.
- DANE. (2019). *Encuesta de Calidad de Vida*.
- DANE. (2019). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2019*. Obtenido de Estadísticas por tema: Pobreza y condiciones de vida: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv>
- DANE. (2020). *Anexo estadísticos agropecuarios*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario>
- DANE. (2020). *Boletín Técnico Índice de precios al consumidor*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol\\_ipc\\_ago20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol_ipc_ago20.pdf)
- DANE. (2020). *Encuesta Pulso empresarial* .
- DANE. (2020). *Encuesta Pulso Social*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pulso-social/comunicado-pulso-social-julio-2020.pdf>
- DANE. (2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*.
- DANE. (2020). *Informe de mercado laboral – Julio 2020*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres\\_web\\_emplo\\_resultados\\_jul\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_web_emplo_resultados_jul_20.pdf)
- DANE. (2020). *Mercado Laboral . Principales Resultados*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

- DANE. (2020). *Boletín Técnico: Producto Interno Bruto (PIB) II trimestre 2020 preliminar*. Retrieved from [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_IItrim20\\_produccion\\_y\\_gasto.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IItrim20_produccion_y_gasto.pdf)
- DANE. (2020). *Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)*. Retrieved from Boletín técnico 2019: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/enda/ena/2019/boletin\\_ena\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/enda/ena/2019/boletin_ena_2019.pdf)
- DANE. (2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Mercado Laboral*. Obtenido de Información Julio 2020: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres\\_web\\_empleo\\_resultados\\_jul\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_web_empleo_resultados_jul_20.pdf)
- DANE; CAF; Banco Mundial; BID. (2020). *Pulso Empresarial*. Bogotá. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pulso-empresarial/comunicado-pulso-empresarial-junio-2020.pdf>
- Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Debergh, P., Bilsen, V., & Van de Velde, E. (2016). *Jobs and growth generated by industrial biotechnology in Europe*. Obtenido de [https://www.europabio.org/sites/default/files/FULL%20VERSION%20-%20IB%20Jobs%20and%20Growth%20study\\_0.pdf](https://www.europabio.org/sites/default/files/FULL%20VERSION%20-%20IB%20Jobs%20and%20Growth%20study_0.pdf)
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). *Trámites y otros procedimientos administrativos en el estado colombiano*. Obtenido de Sistema unido de Información de Trámites – SUIT: [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28586175/28586246/15-08-2019\\_Medios\\_de\\_realizaci%C3%B3n\\_tr%C3%A1mites.pdf/a5c37749-aaf7-8544-3da0-9a7df3e17735?t=1565873842617](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28586175/28586246/15-08-2019_Medios_de_realizaci%C3%B3n_tr%C3%A1mites.pdf/a5c37749-aaf7-8544-3da0-9a7df3e17735?t=1565873842617)
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). *Medición del Desempeño Institucional*. DAFP.
- Departamento Nacional de Planación. (2015). *Misión de Transformación del Campo*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz, informe detallado de la misión para la transformación del campo*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Política Nacional de Desarrollo Productivo*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Análisis de duplicidad en la información recolectada por medio de registros públicos*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Digital/Big%20Data/2017/04\\_Registros\\_unicos/Registros\\_unicos\\_Informe.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Digital/Big%20Data/2017/04_Registros_unicos/Registros_unicos_Informe.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Aproximación al impacto de las TIC en la desigualdad de ingresos en Colombia*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/AproximacionAlImpactoDeLasTICenLaDesigualdadDeIngresosEnColombia%201.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Definición de la infraestructura de datos en Colombia*. Obtenido de <https://sisgestion.dnp.gov.co/login.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Impactos económicos del fenómeno El Niño 2015-2016. Panorámica Regional*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Modificación del Documento CONPES 3897 "Modificación del Documento CONPES 3848 Importancia estratégica del programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, Frech no VIS"*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4002.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Política de Crecimiento Verde*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3934.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Declaración importancia estratégica Programa Cobertura a Tasa de Interés, Programa Mi Casa Ya y Semillero de Propietarios*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3977.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Encuesta a Alcaldes en el marco del Congreso Nacional de Municipios*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Focalización de entidades territoriales para el Proyecto de Fortalecimiento de Entidades Territoriales del DNP*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Política de Formalización Empresarial*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación & Banco de Desarrollo de América Latina. (2019). *Diagnóstico y recomendaciones para fortalecer el espacio Govtech en el ecosistema de innovación pública colombiano*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Estudio-Ecosistema-Innovacion-Publica.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Beneficios Tributarios para CTI Balance y Perspectivas*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Declaración de importancia estratégica del proyecto nacional de acceso universal a las tecnologías de la información y las comunicaciones en zonas rurales o apartadas*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4001.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documento de Buenas Prácticas para la Formalización (en elaboración)*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Ejercicio en construcción para simular el efecto de las medidas de aislamiento sobre la población ocupada, incidencia de la pobreza y clases sociales*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Encuesta Colombia RECOVR*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo (EPC-PND) 2018- 2022*. Bogotá D.C.: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Estimaciones de los efectos de la emergencia del COVID-19 en la primera infancia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Estrategia de respuesta inicial ante los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre la salud pública, los hogares, el aparato productivo y las finanzas públicas*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3999.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Formulario Encuesta Modelo de Explotación de Datos*. Documento interno no publicado.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Listas de chequeo a versiones aprobadas de los planes de desarrollo 2020 – 2023 de las entidades territoriales que hacen parte de la Estrategia Gobierno al Plan*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Registro Individuales de Prestación de Servicios de Salud*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *SINERGIA Seguimiento*. Obtenido de Periodo - 2018-2022: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>
- Departamento para la Prosperidad Social. (2020). *Infraestructura Social y Hábitat*. Obtenido de <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/infraestructura-social-y-habitat/>
- Digital Future Society. (2020). *Panorámica del ecosistema Govtech en España, Colombia y México*. Obtenido de <https://digitalfuturesociety.com/es/report/panoramica-del-ecosistema-govtech-en-espana-colombia-y-mexico/>
- Edriss, C., & Chiunda, A. (2017). *Interfaces between road infrastructure and poverty in Africa*. Obtenido de <http://www.eajournals.org/wp-content/uploads/Interfaces-between-Road-Infrastructure-and-Poverty-in-Africa-The-Case-of-Malawi-1994-2013.pdf>
- ENSIN. (2015). *Encuesta de Seguridad Alimentaria y Nutricional*.
- Facundo, Á. (2010). El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia en Colombia luego de tres décadas de desarrollo. *La educación superior a distancia: miradas diversas desde iberoamérica*, 45-63.
- Fagerberg, J., & Verspagen, B. (2002). Technology-gaps, innovation-diffusion and transformation: an evolutionary interpretation. *Research Policy*, 31, 1291-1304.
- FAO-SOFI. (2020). *The State of Food Security and Nutrition in the World. Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf>

- FAO. (2018). *ASSESSING THE CONTRIBUTION OF BIOECONOMY TO COUNTRIES' ECONOMY*. Rome.
- Federal Communications Commission. (2018). *Broadband Speed Guide*. Obtenido de <https://www.fcc.gov/reports-research/guides/broadband-speed-guide>
- Fedesarrollo. (2013). *Evaluación institucional y de resultados del Subsistema Nacional de la Calidad*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Fedesarrollo. (2020). *La crisis del COVID-19: Impactos en pobreza y desigualdad*.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). *Taxonomía de la informalidad en América Latina*. Bogotá: Fedesarrollo, 70p Documentos de Trabajo (Working Papers). No. 75 - Octubre.
- FLACSO. (2015). *Informe Técnico para el Diseño de Plan de Trabajo para reorientación de Programas de Salud Pública*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Fondo Nacional de Garantías. (2020). *Avance del programa Unidos por Colombia al corte de: 17 de septiembre de 2020*. Obtenido de [https://www.fng.gov.co/ES/Paginas/Asi\\_Vamos\\_Unidos\\_por\\_Colombia.aspx](https://www.fng.gov.co/ES/Paginas/Asi_Vamos_Unidos_por_Colombia.aspx)
- Foro Económico Mundial. (Junio de 2020). *Data is the new gold. This is how it can benefit everyone – while harming no one*. Obtenido de <https://www.weforum.org/agenda/2020/07/new-paradigm-business-data-digital-economy-benefits-privacy-digitalization/>
- Gallego, J. M., & Gutiérrez, L. (2016). *El Sistema Nacional de Calidad en Colombia: Un análisis cualitativo del desarrollo del sistema*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-Sistema-Nacional-de-Calidad-en-Colombia-Un-an%C3%A1lisis-cualitativo-del-desarrollo-del-sistema.pdf>: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gobierno de Colombia. (2019). *Estrategia nacional de economía circular : Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio*. Bogotá D.C.
- Gobierno de Colombia. (2020). *Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Obtenido de [https://minciencias.gov.co/sala\\_de\\_prensa/el-gobierno-nacional-promueve-nuevos-beneficios-tributarios-para-mipymes#:~:text=El%20decreto%201011%20de%202020,t%C3%ADtulo%20de%20doctorado%20en%20las](https://minciencias.gov.co/sala_de_prensa/el-gobierno-nacional-promueve-nuevos-beneficios-tributarios-para-mipymes#:~:text=El%20decreto%201011%20de%202020,t%C3%ADtulo%20de%20doctorado%20en%20las)



- González, S., & Oliva Ayala, E. (2017). *Análisis de la vulnerabilidad y resiliencia económica de Baja California en el contexto de la crisis financiera internacional*. Obtenido de Frontera norte vol.29 no.58: <https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/536>
- Google. (2013). *Presentando el Proyecto Loon: Acceso a Internet a través de globos*. Obtenido de Blog Corporativo de Google para América Latina: <https://latam.googleblog.com/2013/06/proyecto-loon-acceso-a-internet-con-globos.html>
- Gourinchas, P. (2020). Flattening the pandemic and recession curves. En R. Baldwin, & B. Weder di Mauro, *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*. CEPR Press .
- Gov.uk. (2020). *UK National Data Strategy*. Obtenido de <https://www.gov.uk/government/publications/uk-national-data-strategy/national-data-strategy#next-steps>
- Grupo Bancolombia. (2020). *Actualización de proyecciones económicas Colombia 2020*. Obtenido de <https://www.grupobancolombia.com/wps/portal/empresas/capital-inteligente/actualidad-economica-sectorial/actualizacion-proyecciones-economicas-2020>
- Heckman, J., & Masterov, D. (2007). *The Productivity Argument for Investing in Young Children*. National Bureau of Economic Research, 98.
- Heeks, R. (2016). *Examining digital development: The shape of Thing to Come?* Obtenido de Development informatics Working Paper: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3431739](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3431739)
- Henry, G., Hodson, E., Aramendis, R., Trigo, E., & Rankin Cortazar, S. (2017). *La bioeconomía: Motor de desarrollo integral para Colombia*. Obtenido de [https://agritrop.cirad.fr/589173/1/La\\_bioeconom%C3%ADa\\_motor\\_de\\_desarrollo\\_integral\\_para\\_Colombia.pdf](https://agritrop.cirad.fr/589173/1/La_bioeconom%C3%ADa_motor_de_desarrollo_integral_para_Colombia.pdf)
- Horton, R. (2020). Offline: COVID-19 is not a pandemic. *The Lancet*, 396. Obtenido de <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2932000-6>
- ICFES. (2018). *Informe Nacional de Resultados para Colombia - PISA 2018*. Bogotá: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.

- IDEAM. (2019). *Resultados del monitoreo de la deforestación 2018*. Obtenido de [http://www.ideam.gov.co/documents/24277/91213793/Actualizacion\\_cifras2018FINALDEFORESTACION.pdf/80b719d7-1bf6-4858-8fd3-b5ce192a2fdc](http://www.ideam.gov.co/documents/24277/91213793/Actualizacion_cifras2018FINALDEFORESTACION.pdf/80b719d7-1bf6-4858-8fd3-b5ce192a2fdc)
- IESALC-UNESCO. (13 de mayo de 2020). COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. *Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. Obtenido de <http://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>
- IGAC. (2019). *Estadísticas catastrales, corte a 1 de enero de 2019*. Bogotá D.C. Colombia.
- IMD Competitiveness Center. (2020). *The IMD World Digital Competitiveness Ranking*. Obtenido de <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-digital-competitiveness-rankings-2020/>
- Instituto Colombiano de Neurociencias. (2020). *Emergencia sanitaria y su impacto sobre nuestros niños*. Obtenido de <https://www.neurociencias.org.co/especiales/2020/emergencia-sanitaria-y-su-impacto-sobre-nuestros-ninos/>
- Instituto Nacional de Salud. (2020). *COVID-19 en Colombia*. Obtenido de <https://www.ins.gov.co/Noticias/paginas/coronavirus.aspx>
- International Data Corporation. (2020). *Pronóstico mundial de DataSphere global, 2020-2024: el aumento de datos de COVID-19 y el futuro del crecimiento de datos*. Obtenido de <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=US44797920>
- International Energy Agency. (2020). *Global Energy Review 2020: The impacts of the Covid-19 crisis on global energy demand and CO2 emissions*. Obtenido de <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020>
- International Finance Corporation. (2020). *The Impact of COVID-19 on the Water and Sanitation Sector*.
- Invamer. (2020). *Invamer Poll #137 junio de 2020. 25 años del poll*. Obtenido de <https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2020/06/Resultados-Poll-137.pdf>
- IPA. (2020). *Action Innovations for Poverty*. Obtenido de Análisis de la Encuesta RECOVR en Colombia: <https://www.poverty-action.org/sites/default/files/Colombia-RECOVR-Survey-Analysis-en-Espanol.pdf>
- ITU. (2010). *Hacia un futuro basado en la banda ancha*. Obtenido de <https://www.itu.int/net/itunews/issues/2010/08/11-es.aspx>

- ITU. (2019). *Strategies and policies for the deployment of broadband*. Obtenido de <https://www.itu.int/net4/ITU-D/CDS/sg/doc/rgq/2018/D18-SG01-RGQ01.1-en.pdf>
- Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sentencia 11001334306120200011100 (2 de julio de 2020).
- Kluge, H., Wickramasinghe, K., Rippin, H., Mendes, R., Peters, D., Kontsevaya, A., & Breda, J. (2020). Prevention and control of non-communicable diseases in the COVID-19 response. *The Lancet*, 1978 - 1680.
- Krugman, P. (1992). *Geografía y Comercio*. Madrid: Antoni Bosch Editor S.A.
- Krugman, P. (1996). *Geografía, Desarrollo y Teoría Económica*. Madrid: Antoni Bosch Editor S.A.
- Krugman, P. (1999). *De Vuelta a la economía de la Gran Depresión*. Bogotá: Editorial Norma.
- LEE. (2020). *¿Están preparados los colegios públicos del país para implementar lecciones virtuales ante una eventual suspensión de clases a causa del coronavirus?* Bogotá: Laboratorio de Economía de la Educación - Pontificia Universidad Javeriana.
- Leibovich, J., Botello, S., Estrada, L., & Vásquez, H. (2013). Vinculación de los Pequeños Productores al Desarrollo de la Agricultura. En J. Perfetti, A. Balcázar, A. Hernández, & J. Leibovich, *Políticas para el Desarrollo de la Agricultura en Colombia* (págs. 187-231). Bogotá: Fedesarrollo.
- Leyton, C. (2018). *Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural*. Lima: IEP (Documento de Trabajo 248. Estudios sobre Desarrollo, 25). RIMISP.
- Lora, E. (2005). *Técnicas de medición económica: metodología y aplicaciones*. Bogotá: Alfaomega.
- Lucas, R. (2005). *Lecturas sobre crecimiento económico*. Bogotá: Grupo Editorial Norma y Universidad de los Andes.
- Mankiw, N. (2020). *The covid-19 recession of 2020*. Obtenido de <https://scholar.harvard.edu/mankiw/publications/covid-19-recession-2020>
- ManpowerGroup. (2018). *Solving the Talent Shortage, Talent Shortage Survey Results*. Milwaukee. Obtenido de [https://go.manpowergroup.com/hubfs/TalentShortage%202018%20\(Global\)%20Assets/PDFs/MG\\_TalentShortage2018\\_lo%206\\_25\\_18\\_FINAL.pdf](https://go.manpowergroup.com/hubfs/TalentShortage%202018%20(Global)%20Assets/PDFs/MG_TalentShortage2018_lo%206_25_18_FINAL.pdf)

- McKinsey Global Institute. (2017). *Reinventing construction: A route to higher productivity*. Obtenido de <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/reinventing-construction-through-a-productivity-revolution>
- Megari, K. (2013). Quality of life in chronic disease patients. *Health Psychology Research*, 1(27), 141 - 148. Obtenido de <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4768563/pdf/hpr-2013-3-e27.pdf>
- Meléndez, M. (2018). *Productividad laboral y capital humano para el crecimiento verde*.
- Milkman, H. (2016). *Iceland Succeeds at Reversing Teenage Substance Abuse The U.S. Should Follow Suit*. Obtenido de [https://www.drugfree.org.au/images/pdf-files/library/iceland/Iceland\\_Succeeds\\_at\\_Reversing\\_Teenage\\_Substance\\_Abuse.pdf](https://www.drugfree.org.au/images/pdf-files/library/iceland/Iceland_Succeeds_at_Reversing_Teenage_Substance_Abuse.pdf)
- Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación. (2020). *Minciencias gestiona histórica aprobación de más de \$249 mil millones de pesos para fortalecimiento de 88 laboratorios de salud pública*. Obtenido de [https://minciencias.gov.co/sala\\_de\\_prensa/minciencias-gestiona-historica-aprobacion-mas-249-mil-millones-pesos-para](https://minciencias.gov.co/sala_de_prensa/minciencias-gestiona-historica-aprobacion-mas-249-mil-millones-pesos-para)
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Gobierno lanzó 'Generación E', el nuevo programa de educación superior que beneficiará a 336 mil estudiantes de todo el país durante el cuatrienio*. Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-377779.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-377779.html?_noredirect=1)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del COVID-19 para las entidades territoriales*. Obtenido de [http://www.irc.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages\\_modelocovid19](http://www.irc.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19)
- Ministerio de Hacienda. (2020). *Decreto Legislativo 812 de 2020*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Justicia. (2020). *¿Qué cambios hay en el trámite de derechos de petición durante la emergencia sanitaria por covid-19?* Obtenido de Legal App: [http://www.legalapp.gov.co/temadejusticia/Tramite\\_de\\_solicitudes\\_durante\\_las\\_medidas\\_de\\_emergencia\\_por\\_Covid\\_19](http://www.legalapp.gov.co/temadejusticia/Tramite_de_solicitudes_durante_las_medidas_de_emergencia_por_Covid_19)
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018). *Guía de estándares de calidad e interoperabilidad de datos abiertos*. Obtenido de [https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/A\\_guia\\_de\\_estandares\\_final\\_0.pdf](https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/A_guia_de_estandares_final_0.pdf)

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2020). *Datos abiertos - Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. Obtenido de <https://public.tableau.com/profile/datosabiertosmintic#!/vizhome/OfertadeDatosAbiertosenColombia-incrustada/ComparacinxEntidad>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2020). *Oferta de datos abiertos en Colombia*. Obtenido de <https://public.tableau.com/profile/datosabiertosmintic#!/vizhome/OfertadeDatosAbiertosenColombia/DatosAbiertos>
- Ministerio del Trabajo & OEI. (2020). *Metodología de identificación y medición de brechas de capital humano para los laboratorios*. Bogotá: Ministerio de Trabajo & Organización de Estados Iberoamericanos.
- Ministerio del Trabajo. (2015). *Programa de protección social al adulto mayor, hoy Colombia Mayor: Manual Operativo*. Bogotá D.C.
- Misión de Sabios. (2019). *Colombia, hacia una sociedad del conocimiento*.
- Morales, L., Bonilla-Mejía, L., Pulido, J., Luz, F., Didier, H., Pulido-Mahecha, K., & Lasso-Valderrama, F. (2020). Effects of the Covid-19 Pandemic on the Colombian Labor Market: Disentangling the Effect of Sector-Specific Mobility Restrictions. *Borradores de Economía*(1129). Obtenido de [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9900/be\\_1129.pdf?sequence=14&isAllowed=y](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9900/be_1129.pdf?sequence=14&isAllowed=y)
- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. (2020). *OCyT*. Obtenido de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojZjUzN2U4MWEtN2U5Zi00ZTNmLTlhYTltMGMyM2EOZmExYWVjYWNjIiwidCI6IjYxNDQ2YmZlZTY0ZTA0NDhkYy05Yjc5LTgwNDk5ZmE2NjhhYyIsImMiOiR9&pageName=ReportSectiond0c0c52f067fb05d7034>
- OECD/UN/UNIDO. (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity, OECD Development Pathways*. Paris: OECD Publishing.
- Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen- UNODC. (2020). *Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19*. Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen- UNODC. Obtenido de [https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/Ensuring\\_Access\\_to\\_Justice\\_in\\_the\\_Context\\_of\\_COVID-191.pdf](https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/Ensuring_Access_to_Justice_in_the_Context_of_COVID-191.pdf)

- ONU HÁBITAT. (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat.
- ONUDI. (2020). *Restableciendo la infraestructura de calidad para un futuro sostenible*. Viena, Austria: Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Peace, Justice, and Strong Institutions: Why They Matter*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). *2020 United Nations E-Government Survey*. Obtenido de <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>
- Organización Mundial de la Salud. (2017). *Beneficios económicos derivados de las inversiones en agua y saneamiento*. Obtenido de [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/monitoring/economics/es/](https://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/economics/es/)
- Organización Mundial del Comercio. (2020). Observaciones del Director General Azevêdo. *Conferencia de prensa relativa a las previsiones sobre el comercio*. Obtenido de [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres20\\_s/pr855\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr855_s.htm)
- Organización Panamericana de la Salud, O. (2017). *Las Dimensiones Económicas de las Enfermedades no Trasmibles en America Latina y el Caribe*. Washington, D.C: OPS.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2006). *Digital Divide*. Obtenido de <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4719>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2007). *Insights Human Capital: How what you know shapes your life*. Obtenido de Organisation for Economic Co-operation and Development (oecd: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264029095-en.pdf?expires=1601396818&id=id&acname=guest&checksum=5612CA0F2F730849C4A1769380AC26B5>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Water, Growth and Finance*. Obtenido de <https://www.oecd.org/environment/resources/Water-Growth-and-Finance-policy-perspectives.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). *Revisión de Gobierno Digital de Colombia. Hacia un sector público impulsado por el ciudadano*. Obtenido de [https://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital%20Gov%20Review%20Colombia%20\[Esp\]%20def.pdf](https://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital%20Gov%20Review%20Colombia%20[Esp]%20def.pdf)

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). *The Path to becoming a Data-Driven Public Sector*. Obtenido de <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9cada708-en/index.html?itemId=/content/component/9cada708-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Open Society Justice Initiative. (2018). *Legal Needs Surveys and Access to Justice*. OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *Data in the digital age*. Obtenido de Extracting information from data creates value: <https://www.oecd.org/going-digital/data-in-the-digital-age.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). *Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery*. Note by the Secretariat in consultation with the Chairs and the Bureaus of the Regulatory Policy Committee and the Network of Economic Regulators.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). *Latin American Economic Outlook 2020. Digital Transformation for Building Back Better*. Obtenido de <https://www.oecd.org/publications/latin-american-economic-outlook-20725140.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). *Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery*. Note by the Secretariat in consultation with the Chairs and the Bureaus of the Regulatory Policy Committee and the Network of Economic Regulators.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). *Latin American Economic Outlook 2020. Digital Transformation for Building Back Better*. Obtenido de <https://www.oecd.org/publications/latin-american-economic-outlook-20725140.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). *Schooling disrupted, schooling rethought How the Covid-19 pandemic is changing education*. París: OECD.
- Pellens, M., Peters, B., Hud, M., Rammer, C., & Licht, G. (2018). Public Investment in R&D in Reaction to Economic Crises - A Longitudinal Study for OECD Countries. *Pellens, Maikel and Peters, Bettina and Hud, Martin and Rammer, Christian and Licht, Georg, Public Investment in R&D in Reaction to Economic Crises - A Longitudinal Study for OECD Countries (2018)*. ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Pa. Obtenido de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3122254](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3122254)
- PNUD. (2009). *Capacidades institucionales para el desarrollo humano local. Informe sobre desarrollo humano*. Jalisco: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUD. (2011). *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*.
- Policía Nacional de Colombia. (2020). *Incidencia de la cuarentena por COVID-19 en el tráfico de drogas*. Bogotá: Centro Internacional de Estudios Estratégicos contra el Narcotráfico.
- Portulans Institute & WITSA. (2019). *The Network Readiness Index 2019: Towards a Future-Ready Society*. Washington D.C. Obtenido de <https://networkreadinessindex.org/wp-content/uploads/2020/03/The-Network-Readiness-Index-2019-New-version-March-2020-2.pdf>
- Presidencia de la República. (2020). *Compromiso por Colombia: con estrategia integral gobierno busca darle un fuerte impulso al campo*. Obtenido de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/COMPROMISO-POR-COLOMBIA-Con-estrategia-integral-Gobierno-busca-darle-un-fuerte-impulso-al-campo-200807.aspx>
- Presidencia de la República. (2020). *GOV.CO*. Obtenido de Decreto 417 de 2020: [https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/presidencia/51\\_Presidencia\\_Decreto\\_417.pdf](https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/presidencia/51_Presidencia_Decreto_417.pdf)
- Presidencia de la República. (2020). *Presidente Duque anuncia ingreso solidario para 3 millones de familias colombianas que no están cubiertas por programas sociales*. Obtenido de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Presidente-Duque-ingreso-solidario-3-millones-de-familias-colombianas-no-estan-cubiertas-programas-sociales-200324.aspx>
- Profamilia. (2020). *Respuesta social a las medidas del gobierno para controlar el virus en una etapa temprana de la pandemia*. Obtenido de Profamilia: <https://profamilia.org.co/investigaciones/estudio-solidaridad/>
- Prosperidad Social. (2019). *Manual Operativo Familias en Acción*. Bogotá D.C.
- Prosperidad Social. (2020). *Manual Operativo Jóvenes en Acción*. Bogotá D.C.
- Ramírez, J., & Villar, L. (2014). *Infraestructura regional y pobreza rural*. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/234>
- RICYT. (2020). *Expenditure on R&D per researcher (thousand U\$S)*.
- Robinson, K., & Aronica, L. (2009). *El Elemento*. Grijalbo.



- Rodríguez, M. (2018). El desarrollo sostenible en los albores de los ODS y del Acuerdo de París. En M. Rodríguez, & M. Vélez, *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible* (págs. 3-36). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodrik, D. (. (2003). *In search of prosperity: Analytic narratives on economic growth*. Princeton. Princeton: Princeton University Press.
- Rogers, J. (2013). *Technology extension services*.
- Romer, P. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 8, No. 1.
- Romero, M. C., & Pérez, O. (2019). *Sector privado pensando en grande, contribuciones al ODS 8*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sachs, J. (2001). *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*. Obtenido de <https://apps.who.int/iris/handle/10665/42463>
- Sachs, J. (2014). *La era del desarrollo sostenible*. Bogotá: Planeta.
- Salazar, N., Forero, D., Becerra, A., & Pinchao, A. (2017). *Impacto del retraso de la ejecución del programa de 4G en el crecimiento económico*. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3738>
- Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2010). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica 19ed*. México D.F.: McGraw Hill.
- Save the Children. (2020). *Protect a Generation. The impact of COVID-19 on children's lives*. (S. t. Children, Ed.) Obtenido de [https://resourcecentre.savethechildren.net/node/18218/pdf/vr59-01\\_protect\\_a\\_generation\\_report\\_en\\_0.pdf](https://resourcecentre.savethechildren.net/node/18218/pdf/vr59-01_protect_a_generation_report_en_0.pdf)
- Schultz, T. W. (1975). The Value of the Ability to Deal with Disequilibria. *Journal of Economic Literature*, 13(3), 827-846. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/2722032>
- Schumpeter, J. A. (1912). *Teoría del Desarrollo Económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Servicio Público de Empleo. (Agosto de 2020). Presentación ejercicio sobre competencias. *Sesión Mesa Nacional de Competencias Transversales y Socioemocionales* . Bogotá: Servicio Público de Empleo .
- Snowdon, B., & Vane, H. (2005). *Modern Macroeconomics: its origins, development, and current state*. London: Edward Elgar Publishing Limited.

- Soares. (2010). *The IBM Data Governance Unified Process. Retrieved*. Obtenido de [https://www.techworld.com/cmsdata/whitepapers/3259403/ibm\\_data\\_governance\\_unified\\_process\\_imm14074usen.pdf](https://www.techworld.com/cmsdata/whitepapers/3259403/ibm_data_governance_unified_process_imm14074usen.pdf).
- Solow, R. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economic and Statistics, Vol. XXXIX*, 312-320.
- Stiglitz, J. (2010). *Caída libre: El libre mercado y el hundimiento de la economía global*. Bogotá: Taurus.
- Superintendencia de Sociedades. (2020). *Atlas de Insolvencia - Insolvencia en Colombia: Datos y Cifras*.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). *Calidad de cartera establecimientos de crédito*.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). *Cartera bruta establecimientos de crédito*.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (31 de Agosto de 2020). Informe Estadístico de seguimiento de medidas en la coyuntura. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/sala-de-prensa/publicaciones-/medidas-de-la-superfinanciera-ante-coyuntura-por-covid-10103761>
- Tecnalia. (2017). Intensidad en el consumo de materiales y economía circular (Vol. 1. Diagnóstico de eficiencia en el uso de materiales y cierre de ciclos en los sectores manufacturero y de construcción en Colombia: contraste frente a experiencias internacionales). Bogotá D.C.
- TransUnion. (2020). *El impacto financiero en los consumidores colombianos de la pandemia del COVID-19. Mes 5*.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, (Sección Segunda, Subsección E) Sentencia 11001334306120200011101 (10 de agosto de 2020).
- Tulder, R. (2018). *Business & the sustainable development goals. A framework for effective corporate involvement*. Obtenido de [https://www.rsm.nl/fileadmin/Images\\_NEW/Positive\\_Change/Business\\_and\\_Sustainable\\_Development\\_Goals\\_-\\_Positive\\_Change\\_0\\_Rob\\_van\\_Tulder.pdf](https://www.rsm.nl/fileadmin/Images_NEW/Positive_Change/Business_and_Sustainable_Development_Goals_-_Positive_Change_0_Rob_van_Tulder.pdf)
- UNICEF y OMS. (2020). *La COVID-19 podría anular décadas de progresos para poner fin a las muertes infantiles prevenibles, según advierten los organismos*. Obtenido de <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/covid19-podria-anular-decadas-progresos-poner-fin-muertes-infantiles-prevenible>

- UNIDO, & GGGI. (2015). *Global Green Growth: Clean energy industrial investments and expanding job opportunities*. Obtenido de [https://www.researchgate.net/publication/280948208\\_Global\\_Green\\_Growth\\_Clean\\_Energy\\_Industrial\\_Investments\\_and\\_Expanding\\_Job\\_Opportunities/link/55ce44f708aee19936fc592a/download](https://www.researchgate.net/publication/280948208_Global_Green_Growth_Clean_Energy_Industrial_Investments_and_Expanding_Job_Opportunities/link/55ce44f708aee19936fc592a/download)
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (Diciembre de 2019). *Sistemas de satélites no geoestacionarios*. Obtenido de <https://www.itu.int/es/mediacentre/backgrounders/Pages/Non-geostationary-satellite-systems.aspx>
- Universidad de la Sabana. (2020). Pandemia: la realidad de una paradoja. *Apuntes de familia*.
- UPME, U. d. (2019). *Índice de Cobertura de Energía Eléctrica - ICEE 2018*. Bogotá D.C.: UPME.
- Urina T, M., & Santacruz, J. c. (2020). *Impacto del Aislamiento Preventivo Obligatorio en los Niños Colombianos*. Obtenido de <https://corazonesresponsables.org/blog/2020/07/17/impacto-del-aislamiento-preventivo-obligatorio-en-los-ninos-colombianos/+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co&client=avast>
- Varela, R., Moreno, J., Soler, J., Pereira, F., Osorio, F., Gómez, E., & López, M. (2020). *Dinámica de la Actividad Empresarial en Colombia*. Cali: Editorial Universidad Icesi.
- Wong, L., Hawkins, J., & Murrell, K. (2020). Where are all the patients? Addressing Covid-19 fear to encourage sick patients to seek emergency care. *NEJM Catalyst Innovations in Care Delivery*. Obtenido de <https://catalyst.nejm.org/doi/full/10.1056/CAT.20.0193>
- World Health Organization, W. (17 de Junio de 2020). *Prevention and control of NCDs at core of COVID-19 response*. Obtenido de <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/6/prevention-and-control-of-ncds-at-core-of-covid-19-response>
- World Health Organization, W. (2020). *The Impact of the COVID 19 Pandemic on Noncommunicable Disease Resources and Service: results of a rapid assessment*. WHO. doi:ISBN 978-92-4-001029-1
- World Justice Project. (2018). *Índice de Estado de Derecho*.

PARES (Fundación Paz & Reconciliación). (2018). "Módulo 1: Desarrollo sostenible y sector minero-energético". Todos Cabemos. Caja de herramientas para el diálogo territorial sobre desarrollo sostenible. Obtenido de: [https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/23998873/170818\\_cartilla\\_ERT\\_modulo\\_1.pdf/13ba4b4c-d666-435e-9070-49de16de5832](https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/23998873/170818_cartilla_ERT_modulo_1.pdf/13ba4b4c-d666-435e-9070-49de16de5832)

no

BORRADOR