

DOCUMENTO CONPES 4023 DNP DE 2021

(Bogotá, febrero 11 de 2021)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

POLÍTICA PARA LA REACTIVACIÓN, LA REPOTENCIACIÓN Y EL CRECIMIENTO

SOSTENIBLE E INCLUYENTE: NUEVO COMPROMISO POR EL FUTURO DE COLOMBIA

Departamento Nacional de Planeación

Ministerio del Interior

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ministerio de Justicia y del Derecho

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Ministerio de Salud y Protección Social

Ministerio del Trabajo

Ministerio de Minas y Energía

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Ministerio de Educación Nacional

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Iván Duque Márquez

Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco

Vicepresidenta de la República

Daniel Andrés Palacios Martínez
Ministro del Interior

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Claudia Blum
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruiz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Pedro Felipe Buitrago Restrepo
Ministro de Cultura

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 afectación a la salud de la población por COVID-19, las medidas de autocuidado, y las medidas de contención implementadas por el Gobierno se convirtieron en choques que afectaron el funcionamiento normal de la economía. El primer choque afectó, por un lado, la salud de los trabajadores y los hogares, y por ende sus ingresos al aumentar las ausencias laborales y horas trabajadas; y por el otro, afectó el consumo privado debido al aislamiento voluntario e involuntario. El segundo choque, debido al cierre parcial o total de los negocios, generó 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.

Ante esta situación, el Gobierno nacional diseñó y ejecutó un conjunto de medidas para la contención de la transmisión del virus y la mitigación de los efectos sociales y económicos, con el objetivo de proteger la vida y bienestar de los colombianos, principalmente los más vulnerables, siguiendo recomendaciones basadas en la mejor evidencia científica de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) y la mejor información y prácticas internacionales. El Documento CONPES 3999 presenta este conjunto de medidas de respuesta inicial. Aunque estos esfuerzos han sido determinantes para mitigar los efectos de la pandemia, el país, al igual que el resto del mundo, enfrenta una crisis económica y social sin precedentes en la historia reciente, reflejada principalmente en la disminución del crecimiento económico, el aumento de la tasa de desempleo y el aumento en índices de pobreza.

En consecuencia, la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente tiene por objetivo desarrollar capacidades en los hogares, el aparato productivo el marco institucional y el desarrollo digital para que, en el corto plazo, el país 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 e incluyente que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto.

En este sentido, la política propone en diferentes frentes acciones integrales, complementarias y sostenibles en el tiempo, y presenta el plan de reactivación Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia propuesto por el Gobierno para ser adelantado con la colaboración del sector privado en los próximos años. El primer frente, hogares, propone acciones encaminadas a vacunar a la población y lograr inmunidad al COVID-19 (incluye la adquisición,

almacenamiento, distribución y administración de una vacuna segura y eficaz atendiendo criterios de priorización que garanticen un acceso equitativo a toda la población); a reducir el incremento de la pobreza y la vulnerabilidad económica de los hogares, y a mitigar la desacumulación de capital humano que ha acentuado la pandemia. El segundo frente, sector productivo, propone acciones para reforzar su capacidad para transitar hacia una producción más sostenible y sofisticada, creando empleo e internacionalizándose. El tercer frente, marco institucional, propone acciones para reforzar las capacidades institucionales necesarias para responder efectivamente a un proceso de reactivación. El cuarto y último frente, desarrollo digital, propone acciones para acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.

Las acciones propuestas por la política, y consignadas en el plan de acción y seguimiento (PAS) tendrán un horizonte de seis años empezando en 2021 y finalizando en 2026, con una inversión total aproximada de 3.870.459 millones de pesos que provienen de los recursos propios de las entidades del Gobierno nacional. Las acciones y componentes articulados en esta política de reactivación son habilitantes y complementarias, a esta financiación se suma la gran apuesta de inversiones del plan de reactivación Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia que propone recursos para inversiones por más de 135 billones de pesos en los sectores de edificación de vivienda, infraestructura, educación, petróleo e hidrocarburo, agropecuario, actividades artísticas, administración pública y servicios profesionales, entre otros. La combinación de estas dos fuentes de financiación busca lograr dos objetivos complementarios, el primero tener una agenda de políticas de mediano y largo plazo para alcanzar una senda de crecimiento sostenible e incluyente, mientras que la segunda busca principalmente inyectar los recursos de corto plazo que compensen la contracción que produjeron los cierres derivados de la pandemia para volver a los niveles de producción y empleo de inicios de 2020, e incluso mejorarlos. Ambos pilares de la reactivación se enmarcan entonces en una sola visión respondiendo a objetivos coyunturales y estructurales.

Clasificación: 01, 04, I2, E3.

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

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	13
2.ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	16
2.1.Hogares	19
2.1.1. Pobreza	19
2.1.2. Capital humano	24
2.2. Aparato productivo	31
2.2.1. Creación, sostenimiento y crecimiento empresarial	32
2.2.2. Producción sostenible y diversificación	38
2.2.3. Desarrollo rural sostenible e innovación agropecuaria	42
2.3. Gobierno	43
2.3.1. Relacionamiento Estado-Ciudadanía	44
2.3.2. Articulación institucional entre niveles de gobierno	45
2.3.3. Fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales	45
2.3.4. Convivencia y seguridad ciudadana	46
2.3.5. Justicia	47
2.4. Desarrollo digital	48
2.4.1. Conectividad y despliegue de infraestructura TIC	49
2.4.2. Servicios y soluciones digitales en el sector público	50
2.4.3. Infraestructura de datos	52
2.5. Justificación	53
3. MARCO CONCEPTUAL	55
3.1.Principios rectores de la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI)	56
3.2. Naturaleza dual de la PRCSI	57
4. DIAGNÓSTICO	59

4.1. Efectos generales del virus	59
4.1.1. Propagación del virus en el territorio colombiano	59
4.1.2. Evolución de la economía durante la pandemia	67
4.1.3. Contexto macroeconómico y fiscal de la economía colombiana para los próximos años	69
4.2. Interrupción de los procesos de reducción de la pobreza de los hogares y de acumulación de capital humano por las restricciones relacionadas con la pandemia	73
4.2.1. Aumento de la pobreza monetaria y multidimensional en el marco del COVID-19	73
4.2.2. Aumento en el riesgo de mayor incidencia de la pobreza y vulnerabilidad para la población en las zonas rurales	75
4.2.3. Deficiencias en el acceso a vivienda adecuada	77
4.2.4. Efectos negativos en el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes	78
4.2.5. Baja disponibilidad de oferta de programas sociales para la población migrante de Venezuela	80
4.2.6. Incremento de las violencias contra los niños, niñas y adolescentes y de género particularmente en los hogares	80
4.2.7. Afectación negativa en las trayectorias educativas, así como en la acumulación de capital humano y la movilidad social a raíz del COVID-19	82
4.2.8. Baja calidad y cobertura de la formación para el trabajo	84
4.2.9. Precarios 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	85
4.2.10. Cambio en los comportamientos individuales y sociales fomentados por la pandemia que limitan el acceso a la atención en salud, aumentan la carga de la enfermedad y requieren mejoras en la información	86
4.2.11. Insuficiente infraestructura física y personal para implementar las actividades de administración de la vacuna contra el COVID-19	88
4.2.12. Desinformación y mitos sobre la vacuna contra el COVID-19	89
4.3. Afectación de las operaciones de las empresas y de la demanda por sus productos y servicios	89
4.3.1. Retos en el funcionamiento del mercado laboral	90
4.3.2. Alta carga regulatoria para las empresas	91
4.3.3. Baja participación de mipymes en compras públicas	91
4.3.4. Bajo acceso a financiamiento	92
4.3.5. Bajos niveles de internacionalización	93
4.3.6. Debilidades en la implementación de estándares de calidad y bioseguridad	94
4.3.7. Retos para la libre competencia	94
Dificultades para la consolidación proyectos de infraestructura en transporte y logística	94
4.3.8. Baja inversión y estado de las vías terciarias	95
4.3.9. Baja participación privada en proyectos de infraestructura	96
4.3.10. Riesgo en la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de calidad	96
4.3.11. Bajos niveles de adopción, uso y financiación de actividades en CTI en el sector productivo	97
4.3.12. Barreras para la consolidación de la transición energética	99
4.3.13. Obstáculos en el desarrollo de la bioeconomía y nuevos negocios verdes	100
4.3.14. Intensidad en el uso de materiales y economía circular	101
4.3.15. Bajo desarrollo productivo sostenible en la ruralidad	101
4.4. Capacidades institucionales débiles para soportar el óptimo desarrollo del proceso de reactivación	104
4.4.1. Disminución de la interacción con la ciudadanía alrededor de la gestión pública en razón del contexto de la emergencia	104
4.4.2. Desarticulación institucional entre niveles de gobierno	106
4.4.3. Bajo nivel de capacidades de las entidades territoriales	107
4.4.4. Insuficiente capacidad de respuesta de las autoridades de policía a los cambios en los delitos y las alteraciones a la convivencia	109
4.4.5. Rezagos en la administración de la justicia	111

4.5. Necesidad de dar continuidad y fortalecer los habilitadores de desarrollo digital en el país	112
4.5.1. Necesidad de fortalecer la conectividad a Internet en los territorios	113
4.5.2. Necesidad de acelerar y fortalecer los servicios y soluciones digitales en el sector público	114
4.5.3. Necesidad de fortalecer y acelerar la implementación de la infraestructura de datos para su aprovechamiento estratégico	116
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	120
5.1. Plan de Inversiones para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente	120
5.1.1. Compromiso con la generación de empleo	121
5.1.2. Compromiso con el crecimiento limpio y sostenible	124
5.1.3. Compromiso con los más pobres y vulnerables de la sociedad	125
5.1.4. Compromiso con el campo y la paz con legalidad	126
5.1.5. Compromiso con la salud de los colombianos	127
5.2. Objetivo general del Plan de acción	127
5.3. Objetivos específicos del Plan de acción	128
5.4. Plan de acción	128
5.4.1. Hogares: Mitigación del incremento de la pobreza y vulnerabilidad económica	128
5.4.2. Hogares: Mitigación de la desacumulación de capital humano	131
5.4.3. Aparato productivo: hacia un crecimiento mayor y más sostenible	137
5.4.4. Gobierno: capacidades institucionales y confianza ciudadana	146
5.4.5. Transformación Digital: Acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales	153
5.5. Seguimiento	155
5.6. Financiamiento	156
6. RECOMENDACIONES	159
ANEXOS	166
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)	166
Anexo B. Documentos CONPES en ejecución relacionados con la política	167
BIBLIOGRAFÍA	168
ÍNDICE DE FIGURAS	
Figura 1. Naturaleza dual de la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI)	58
Figura 2. Plan de inversiones	121
ÍNDICE DE GRÁFICOS	
Gráfico 1. Crecimiento PIB trimestral de Colombia	67
Gráfico 2. Senda de crecimiento del PIB potencial y observado definidas por el Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (% del PIB)	70
Gráfico 3. Senda de déficit total definida por el Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (% del PIB)	71
Gráfico 4. Senda del cupo de APP (% del PIB)	72
Gráfico 5. Impacto medidas de aislamiento por COVID - 19 en pobreza extrema (porcentaje)	74
Gráfico 6. Impacto medidas de aislamiento por COVID - 19 en pobreza (porcentaje)	74
Gráfico 7. Cambios en la composición de las clases sociales	75
Gráfico 8. Porcentaje de hogares en déficit de vivienda, 2018	77
Gráfico 9. Violencia sobre niñas, niños y adolescentes en 2020	81
Gráfico 10. Años promedio de educación en Colombia por clases sociales para población de 15 años y más	83
Gráfico 11. Total de denuncias a nivel nacional por delito y mes en 2019 y 2020	110
Gráfico 12. Índice de evacuación parcial (IEP) 2010 - 2019 y proyecciones (2010-2022)	112
Gráfico 13. Índice de redundancia de campos de registros	118
ÍNDICE DE MAPAS	

Mapa 1. Comportamiento de la incidencia de casos por cada 100 mil habitantes	66
Mapa 2. Proyectos del programa Concluir, Concluir, Concluir	122
Mapa 3. Proyectos del programa Vías para la Legalidad y la Reactivación	123
ÍNDICE DE TABLAS	
Tabla 1. Recomendaciones de política de algunos organismos multilaterales	16
Tabla 2. Portafolio de vacunas COVID-19	31
Tabla 3. Entidades aportantes en proyectos aprobados por OCAD departamentales y regionales (SGR)	107
Tabla 4. Distribución de competencias de entidades nacionales para la sostenibilidad de la infraestructura de datos	119
Tabla 5. Cronograma de seguimiento	155
Tabla 6. Financiamiento estimado indicativo de la política por entidad	156
Tabla 7. Financiamiento estimado indicativo de la política por objetivo específico	157

SIGLAS Y ABREVIACIONES

APP	Asociaciones Público-Privadas
APSB	Agua Potable y Saneamiento Básico
Bancóldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGV	Cadenas globales de valor
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
CPI	Compra Pública para la Innovación
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
DAFP	Departamento Administrativo de Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
ECFC	Economía Campesina, Familiar y Comunitaria
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
ECNT	Enfermedades crónicas no transmitibles
ETDH	Educación para el trabajo y el desarrollo humano
FCTeI	Fondo Ciencia Tecnología e Innovación
FECFGN	Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural
Findeter	Financiera de Desarrollo Territorial S.A
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNCER	Fuentes No Convencionales de Energía Renovable
GEI	Gases efecto invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
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
INS	Instituto Nacional de Salud
IPC	Índice de precios al consumidor
ITU	Unión Internacional de Telecomunicaciones (por sus siglas en inglés)
Invías	Instituto Nacional de Vías
IVA	Impuesto al valor agregado
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNVIR	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional
PTA	Programa Todos a Aprender
RRI	Reforma Rural Integral
RST	Régimen Simple de Tributación
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
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SNC	Sistema Nacional de Cualificaciones
SPA	Sustancias psicoactivas
SPEA	Servicio Público de Extensión Agropecuaria
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
UPA	Unidades de Producción Agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
VIS	Vivienda de Interés Social
Zidres	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social

1. INTRODUCCIÓN

La enfermedad por COVID-19 es una patología causada por el coronavirus 2 del Síndrome

Respiratorio Agudo Severo o Grave (SARS-CoV-2), infección de carácter respiratorio que puede tener distintos niveles de gravedad y generar desde gripas comunes acompañadas por problemas respiratorios y fiebres, hasta neumonías, complicaciones respiratorias agudas, enfermedades renales, y en otros casos, causar la muerte (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020). Se identificó el 7 de enero de 2020 en la ciudad Wuhan, provincia de Hubei, China, y debido a su rápida propagación fue declarado pandemia, o enfermedad global, por la OMS el 11 de marzo de 2020. En Colombia, se registró el primer caso de COVID-19 el 6 de marzo de 2020 y la primera muerte diez días después, el 16 de marzo, evidenciando la inminente propagación del virus por el territorio.

Atendiendo al llamado de los científicos y de la OMS, y con el fin de disminuir la propagación del COVID-19 en Colombia, el Gobierno nacional decretó el aislamiento preventivo a nivel nacional desde el 25 de marzo de 2020 y luego, de manera paulatina, comenzó a levantar las restricciones y a implementar medidas de reactivación. Los efectos socioeconómicos adversos que se derivan de la pandemia, de las medidas de cuidado y de las medidas de contención, demandaron la formulación de políticas públicas para mitigar su impacto. En efecto, el choque macroeconómico que enfrenta el país supone una amenaza importante sobre aspectos determinantes del bienestar de los colombianos, como lo son el empleo, los ingresos, la salud, la seguridad alimentaria, entre otros.

El Gobierno nacional, como respuesta inicial a los efectos de la pandemia, estructuró e implementó un conjunto de medidas para la contención de la transmisión del virus y la mitigación de los efectos sociales y económicos, con el objetivo de proteger la vida y bienestar de los colombianos, principalmente los más vulnerables, y siguiendo recomendaciones basadas en la mejor evidencia científica de la OMS (2020) y la mejor información y prácticas internacionales. 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^[2], se presentan estas medidas de respuesta inicial. En su conjunto, han permitido suavizar el impacto del choque macroeconómico, limitando su magnitud y duración, favoreciendo un rápido retorno a la dinámica productiva previa.

Las medidas de la estrategia de respuesta inicial del Gobierno nacional se definieron con el propósito de: (i) reducir el impacto del COVID-19 sobre la salud de la población; (ii) proteger el ingreso y bienestar de los hogares; (iii) proteger al aparato productivo de los efectos de la pandemia, y (iv) apoyar las finanzas públicas. Para la reducción del impacto sobre la salud pública se destaca la compra de tecnología de punta para pruebas de laboratorio; las restricciones y controles migratorios y fronterizos; el aislamiento para disminuir su propagación, y preparación del sistema de salud para la atención oportuna de los casos que requieren atención hospitalaria. Para la protección del bienestar de los hogares las medidas se relacionan con la protección del empleo,

el acceso a servicios públicos, la mitigación de la caída de ingresos mediante esquemas de transferencia monetarias y acciones para proteger la nutrición, educación y bienestar de niños, niñas y adolescentes. Para la protección del aparato productivo las medidas incluyeron servicios financieros para proteger la liquidez de las empresas y mantener el empleo a través de apoyos con cobertura nacionales y algunos con enfoque a los sectores más afectados, con el fin de evitar una desaceleración más profunda de la economía. Finalmente, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y se apoyó la gestión fiscal de las entidades territoriales flexibilizando algunos de los procesos para lograr contrataciones de insumos de manera rápida para el sector salud.

Estas medidas han contribuido a mitigar los efectos en términos de salud. Estimaciones iniciales del Instituto Nacional de Salud (INS, 2020) a partir del Modelo Dinámico de Enfermedades Infecciosas señalan que, de no haberse tomado las medidas de aislamiento y distanciamiento social para la protección de la población, el número de contagios que se hubieran registrado en los primeros 100 días de la pandemia estaría entre 21.237.000 y 34.606.000 de casos, con un requerimiento de atención médica para el 7 % de la población (cerca de 4 millones de personas). Con corte al 31 de diciembre de 2020, se reportaron 1.675.841 casos confirmados, de los cuales 1.498.748 eran pacientes recuperados y 44.070 eran fallecidos (INS, 2020). Desde un punto de vista geográfico, se presentan casos registrados de enfermos por COVID-19 en los 32 departamentos del país, concentrados principalmente en centros urbanos y en municipios de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander, además de Bogotá con el 29 % de los casos totales (INS, 2020).

Aunque las medidas de apoyo a los hogares y al aparato productivo han aportado en la mitigación de los efectos de la pandemia y del aislamiento, el consumo y la producción de servicios han disminuido de manera pronunciada, la movilidad sigue estando deprimida y ha habido una contracción del comercio internacional. Las proyecciones de crecimiento económico indican que el país podría enfrentar la caída histórica más importante del producto interno bruto (PIB) de las últimas décadas, con un decrecimiento que podría ser de más del 6,9 % de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020), del 8,2 % de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020), del 7,4 % de acuerdo con el Banco de la República (2020). La tasa de desempleo del país pasó de 12,2 % en febrero de 2020 a 13,4 % en diciembre, con un pico de 21,4 % en mayo (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020), y se considera que, debido a la imposibilidad del mercado laboral de ajustarse rápidamente, además de los impactos sobre acumulación de capital humano, los efectos pueden ser de largo plazo.

En consecuencia, el presente documento CONPES define la política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente que se plantea el objetivo de 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 recibió el choque del COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible que tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto. De esta manera, la política propone acciones integrales, complementarias y sostenibles en el tiempo, como se consigna en el Plan de Acción y

Seguimiento (PAS), y presenta el plan de reactivación Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia propuesto por el Gobierno, el cual incluye inversión pública, privada y público-privada, y que será adelantado en los próximos años. Las acciones se agrupan en los siguientes ejes estratégicos: (i) mitigación del incremento de la pobreza y la vulnerabilidad económica de los hogares y la desacumulación de capital humano; (ii) reactivación del aparato productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible; (iii) incremento en las capacidades institucionales y confianza ciudadana para la reactivación y el crecimiento, y (iv) acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.

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 consistentes con una visión de largo plazo y un conjunto de acciones complementario dirigido a sentar las bases para lograr un crecimiento sostenible e incluyente en el largo plazo. Como política de reactivación, este documento busca que el país retorne rápidamente a las tasas de crecimiento económico que exhibía antes del choque generado por el COVID-19. Como política de crecimiento, este documento busca aumentar la tasa promedio a la que crece el país con criterios de sostenibilidad y de inclusión.

Los principios rectores sobre los cuales se construye la política son la sostenibilidad, la intersectorialidad y la resiliencia. La política es sostenible, pues promueve un crecimiento económico, en el corto y el largo plazo, que es socialmente incluyente y ambientalmente responsable. Es intersectorial, debido a que, en el Plan de Acción se promueve el diálogo y el trabajo colaborativo de entidades pertenecientes a diferentes sectores. Es resiliente al proponer el fortalecimiento de la capacidad del sistema y de sus actores para adaptarse y recuperarse rápidamente ante choques futuros de gran magnitud. Muestra de ello es el trabajo conjunto que se ha desarrollado entre las entidades del Gobierno nacional, el sector privado y los diferentes actores de la sociedad civil. En este proceso han sido clave el liderazgo de la Vicepresidencia de la República y de la Consejería para la Competitividad, generando las discusiones y los espacios para la construcción conjunta de la política y consolidando insumos de ejercicios de diálogo público-privado desde el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, incluidos los Pactos por el Crecimiento y el Empleo.

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. 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 cuatro 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

La emergencia ocasionada por la pandemia persiste en el territorio nacional. Por esa razón el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica^[3], y el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria hasta el 28 de febrero de 2021^[4]. La actuación del Gobierno nacional como respuesta inicial a la crisis, presentada en el Documento CONPES 3999, se centró en medidas para la protección de la salud pública, el ingreso y bienestar de los hogares, la liquidez de las empresas y del aparato productivo y la sostenibilidad de las finanzas públicas, y se considera una línea de base de política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente.

Para la formulación de esta política se tienen en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Foro Económico Mundial (FEM). Estas recomendaciones sugieren que la reactivación económica constituye una oportunidad única para transformar la

economía global, e implementar de manera acelerada las reformas pendientes para lograr economías más sostenibles, sólidas y resilientes en la próxima década. En la Tabla 1 se presenta un resumen de algunas de estas recomendaciones.

Tabla 1. Recomendaciones de política de algunos organismos multilaterales

La política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente se compone de 4 ejes: hogares, aparato productivo, marco institucional y desarrollo digital, y se encuentra articulada con las medidas e instrumentos que el Gobierno nacional tiene en marcha para atender las necesidades identificadas en los ejes previo a la pandemia. Por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad^[5], que es la hoja de ruta del presente gobierno, cuenta con 17 pactos transversales, estructurales y de consistencia macroeconómica, más 9 pactos regionales, y múltiples líneas de acción que definieron el camino para consolidar la senda de crecimiento positiva que traía el país en los últimos años. En segundo lugar, la agenda de políticas intersectoriales y de largo plazo aprobadas por el CONPES han enfatizado el rol de cada una para aportar a una reactivación sostenible e incluyente.

El eje de hogares se concentra en aspectos relacionados con la pobreza, la vulnerabilidad, el capital humano y la salud. Las dos primeras identifican acciones que ayudan a proteger el ingreso de la población en condiciones de vulnerabilidad por la pandemia de COVID-19, en especial para población rural, mujeres y jóvenes, con el fin de remover las barreras que impiden el acceso a los servicios sociales esenciales asociados a la reducción de la pobreza. El tercer aspecto incluye el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, el acceso y la financiación de los procesos educativos y formativos en el sector urbano y rural, los cambios en los mercados de trabajo y la inserción productiva, y la salud, incluyendo la estrategia de adquisición, almacenamiento, distribución y difusión de las vacunas contra el COVID-19.

El eje de aparato productivo agrupa aspectos relacionados con la dinamización de las actividades económicas existentes y la promoción de la diversificación productiva. En general, este eje tiene que ver con el desarrollo productivo, laboral, agropecuario, de infraestructura y digitalización, así como con cuestiones relacionadas con la productividad y la innovación empresarial, la sostenibilidad ambiental y la transición energética.

El eje de Gobierno desarrolla aspectos transversales para el desarrollo óptimo de los procesos de reactivación económica y social; se concentra en el fortalecimiento, la planeación y articulación institucional necesarias para la garantía de derechos fundamentales (participación ciudadana, acceso a la información, seguridad y acceso a la justicia, entre otros).

El eje de desarrollo digital incluye habilitadores como la conectividad a Internet, el desarrollo de trámites y servicios y la consolidación de una infraestructura de datos. Este eje transversal busca mejorar el uso de los datos como activo económico y la toma de decisiones basados en su uso eficiente clave para dinamizar los procesos de desarrollo económico, social y cultural del país.

Por otro lado, se encuentran en ejecución 43 documentos CONPES que proponen acciones relacionadas con las problemáticas que atenderá esta política y que tendrán una influencia directa en la reactivación económica del país. Como se presenta en el Anexo B hay más de 1.500 acciones en implementación. Adicionalmente, se encuentran en etapa de elaboración políticas complementarias que contribuirán a la reactivación incluyendo desarrollo integral y condiciones para la superación de la pobreza, situaciones y vulneraciones de la niñez; fortalecimiento de la gestión del talento humano; Política de propiedad intelectual, y Política de Ciencia Tecnología e Innovación.

Es importante destacar que en el proceso de construcción de esta política se recibieron comentarios de más de 70 organizaciones públicas y privadas, que compilan más de 200 propuestas, y se desarrollaron mesas de trabajo con más de 500 participantes de Gobierno, sector privado, y sociedad civil, incorporando sus aportes en la construcción de las líneas de acción de la

política de reactivación. El análisis de propuestas de reactivación presentadas por el Consejo Gremial y el Consejo Privado de Competitividad arrojó un nivel de coincidencia inicial de aproximadamente el 75 % entre las estrategias planteadas en la política y las propuestas desde el sector privado. El proceso de diálogo y concertación con ambas organizaciones garantiza la alineación de expectativas y coordinación público-privada para la implementación de la política. Entre los participantes en el proceso de construcción de esta política se destacan la academia, centros de

pensamiento, las oficinas locales de las organizaciones multilaterales y los principales gremios y asociaciones de empresarios del país. También se recibieron propuestas de algunas entidades territoriales y de organizaciones no gubernamentales, completando el ejercicio participativo que está detrás de la reactivación^[6].

La coyuntura de la pandemia ha puesto de manifiesto retos estructurales de la economía colombiana en cuanto a empleo e internacionalización. Para responder a la urgencia de la reactivación del empleo y poder apalancar el crecimiento en la efectiva inserción del sector productivo en cadenas regionales y globales de valor, el Gobierno nacional ha avanzado en la consolidación de las misiones de expertos en materia de empleo e internacionalización. La Misión de Empleo tiene como objetivo diseñar estrategias e instrumentos de política viables para mejorar el desempeño del mercado laboral y ha presentado avances en: (i) entender de forma integral los fenómenos e indicadores del mercado laboral colombiano, haciendo énfasis en los últimos 10 años, y con una mirada especial a los efectos de la pandemia; (ii) diagnosticar y analizar las políticas públicas y la institucionalidad que han afectado el mercado laboral desde la década de los noventa; (iii) proponer estrategias e instrumentos de política que sean implementables, y (iv) diseñar mecanismos de seguimiento a las recomendaciones, estrategias e instrumentos legales y de política planteados en la misión. Por su parte, la Misión de Internacionalización tiene el objetivo de trazar un plan de inserción en cadenas globales de valor (CGV), generar empleo, crecimiento y lograr diversificar las exportaciones teniendo en cuenta: las CGV; las oportunidades de servicios en el mercado mundial; el diagnóstico de la competencia y productividad en Colombia; la evaluación de acuerdos comerciales, y el análisis de mecanismos de atracción de inversión.

2.1. Hogares

2.1.1. Pobreza

Con respecto a la pobreza, la coyuntura derivada de la pandemia ha generado una mayor exposición y vulnerabilidad de los hogares por cuenta de la pérdida de empleos que ha estado acompañada por 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

Se tomaron distintas medidas para mitigar el efecto de la crisis en los ingresos de los hogares. Por ejemplo, se aceleraron algunas de las estrategias propuestas en el PND 2018-2022, en su línea Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados. Una de ellas fue la creación del Registro Social de Hogares^[7], para lo cual, desde el DNP, se construyó la Base Maestra que permitió focalizar las ayudas del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales. Además, el artículo 252 del PND 2018-2022 creó la cédula rural (cuya denominación actual corresponde a Mi Registro Rural) como un mecanismo para formalizar la actividad agropecuaria y brindar apoyos estatales que guardan relación con el de Registro Social.

El Registro Social de Hogares y la plataforma de Transferencias Monetarias fueron creadas por el Decreto Ley 812 de 2020^[8]. La Base Maestra es el primer consolidado de información para la estructuración del Registro Social, será implementado y administrado por el DNP. Este registro tendrá como propósito validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares usando registros administrativos y de caracterización de la población, para identificar criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas y subsidios del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Paralelo a esto, a través del Decreto Ley 563 de 2020^[9], se suspendió la verificación de condicionalidades para otorgar la transferencia monetaria^[10] en Familias en Acción^[11] y Jóvenes en Acción^[12]. Con esta medida, ninguno de los hogares inscritos en estos programas quedará excluido del pago. Igualmente, mediante los Decretos Legislativos 458, 659 y 814 de 2020^[13] se autorizó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de Familias en Acción, Colombia Mayor^[14] y Jóvenes en Acción.

Se aceleró la puesta en marcha de la compensación del Impuesto sobre las ventas (IVA), como parte de las estrategias enmarcadas en la emergencia^[15], de acuerdo con el Documento CONPES 3986 Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable^[16] y a través del Decreto 419 de 2020^[17], creado para mitigar el impacto del cobro del IVA en hogares pobres y vulnerables^[18]. Inicialmente, se tenía previsto beneficiar a 100 mil hogares en condición de pobreza, pero, tras la emergencia, se decidió ampliar la cobertura a 1 millón.

Adicionalmente, se creó el programa Ingreso Solidario a partir del Decreto Ley 518 de 2020, el cual 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 IVA^[19].

Con miras al futuro, para definir estrategias que mejoren la eficiencia en la asignación de las transferencias monetarias orientadas a mitigar los efectos de la pandemia en los ingresos de los hogares vulnerables, se está realizando un trabajo conjunto entre DNP y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), en el marco de la Mesa de Equidad creada en el artículo 211 de la Ley 1955 de 2019. De la misma forma, se espera que con la implementación del Sisbén IV y el Registro Social de Hogares, que se complementa la información y gestión de oferta que hace la Red Unidos como estrategia para reducir la pobreza extrema. Lo anterior permitirá contar con información adicional de la población en la Red relacionada con perfiles ocupacionales y productivos que sean fuente para la orientación de la oferta que incremente las capacidades de los hogares para la generación de ingresos. Igualmente, la información del Registro Social se articulará con Mi Registro Rural con el fin de 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.

Pobreza rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural lideró la construcción y publicación del Plan Nacional para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (ECFC), cuyo objetivo es mejorar el entorno institucional y la generación de ingresos a partir del emprendimiento rural. Este Plan busca fortalecer la asociatividad rural productiva como estrategia de generación de ingresos, y mejorar el acceso y 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 sus productores 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.

A pesar de estos avances, 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, dentro de quienes se encuentran especialmente las mujeres

rurales. Si bien el PND 2018-2022 en la Línea Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos avanzó en la definición de un piso mínimo de protección social (que consiste en la salud subsidiada, vinculación a Beneficios Económicos Periódicos [BEPs] y seguro inclusivo), se hacen necesarias acciones adicionales que tengan en cuenta las particularidades de los territorios rurales y sus poblaciones. 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. Esto se refleja en el aumento de la participación de los jornaleros en las personas ocupadas de la zona rural en dicho trimestre, lo que no garantiza relaciones laborales estables que fomenten la inclusión en los mecanismos de protección social. Además, aunque las situaciones particulares de las mujeres rurales han sido reconocidas, se requiere avanzar en la superación de las barreras en su participación efectiva en el mercado laboral, el reconocimiento del trabajo que realizan en el ámbito del cuidado y otras desventajas en el acceso a activos como la tierra, que profundizan su vulnerabilidad.

A la fecha, persisten retos de política pública para propiciar las condiciones de arraigo en las zonas rurales, pese a las acciones que desde el Gobierno nacional ya se han adelantado en torno a los jóvenes y a los procesos de restitución de tierras. Además, teniendo en cuenta que la población joven rural ha transitado sus vidas en medio de conflictos y pobreza, 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, 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 que puedan profundizar las problemáticas rurales descritas.

Vivienda

El contexto actual de la pandemia ha evidenciado la necesidad de impulsar y profundizar políticas

orientadas al mejoramiento de viviendas. La Constitución Política de Colombia señaló, en su artículo 51, que la vivienda es un derecho de todos los colombianos y que el Estado es el encargado de promover planes de vivienda social y sistemas de financiación de largo plazo, así como de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. 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, por medio de, entre otras estrategias, la mejora en las condiciones físicas y sociales de viviendas y sus entornos, y de la profundización en el acceso a soluciones de vivienda digna y financiamiento formal para los hogares de menores ingresos.

En el marco de este propósito del PND 2018-2022, se implementó el programa Casa Digna, Vida Digna^[20] que otorga un subsidio familiar de vivienda (SFV) de interés social de hasta 18 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) 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. Así mismo, el Decreto 1341 de 2020, que reglamentó el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019^[21], identificó el mejoramiento de las unidades habitacionales como una modalidad del Subsidio Familiar de Vivienda Rural. Adicionalmente, el Documento CONPES 3977 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^[23].

Tradicionalmente, la política de vivienda ha estado enfocada en la disminución del déficit habitacional cuantitativo a través de instrumentos que facilitan la adquisición; no obstante, los retos del país en la reducción del déficit cualitativo aún persisten. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 (CNPV 2018), por cada hogar que requiere una unidad habitacional nueva, 2,7 hogares necesitan un mejoramiento.

De cara a la fase de reactivación económica, el sector de vivienda juega un papel determinante, en términos de demanda, producción y empleo (DNP, 2018), ya que la construcción de edificaciones moviliza la inversión en 34 subsectores de la economía, con lo cual se dinamiza sobre todo la demanda de insumos. De acuerdo con las estadísticas del DANE en 2019, el sector aportó un 4,2% de los puestos de trabajo a nivel nacional. A pesar de ello, en relación con su potencial, aún persiste el reto de vincular de manera efectiva a las mujeres, una de las poblaciones más afectadas por la pandemia; de acuerdo con información del DANE (2019), para 2019 solo el 1% de las mujeres participó laboralmente en la construcción. En este sentido, la Directiva Presidencial 11 de 2020 (Presidencia de la República, 2020) impartió instrucciones para que varios sectores incluyeran acciones para impulsar el empleo de las mujeres, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio planteó específicamente la implementación de un programa para promover su empleabilidad en el sector.

2.1.2. Capital humano

La acumulación de capital humano, entendida 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 de desarrollo sostenible que contribuyan a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, al tiempo que favorezcan la movilidad social. 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

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 de 1991 estableció los derechos fundamentales de los niños, y con la Ley 12 de 1991^[24], Colombia adoptó la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Esta ley permitió pasar de una visión centrada en una infancia que solo se hacía visible ante situaciones problemáticas o irregulares a una infancia a la que se le debe garantizar sus derechos ciudadanos a plenitud. En esta misma línea, la Ley 1098 de 2006^[25] consolidó la arquitectura institucional y señaló principios fundamentales como el de la protección integral.

Se ha buscado transitar a esquemas de política pública que creen las condiciones para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes; con la Ley 1804 de 2016^[26] Colombia estableció la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre. A este esfuerzo se suma la Política Nacional de

Infancia y Adolescencia 2018-2030 que busca generar condiciones de bienestar y acceso a oportunidades con equidad e incidencia. Sin embargo, no ha iniciado la fase de implementación y presenta déficit de atenciones.

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. El PND 2018-2022 (Pacto III, Línea A)^[27] 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. Sin embargo, aún no se han construido protocolos de articulación de estas líneas de política y algunas de estas problemáticas se han agravado en el marco de la emergencia.

Finalmente, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) 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 que esta contribuyera a reducir la violencia intrafamiliar.

Educación

El PND 2018-2022 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; y el incremento en la cobertura de la educación rural y la implementación de estrategias que aumenten la pertinencia en la educación media.

En busca de mejorar la calidad educativa, se han emprendido acciones en diferentes ámbitos que incluyen: la formación docente, el fortalecimiento del Programa Todos a Aprender (PTA), el incremento de la cobertura del Programa Jornada Única, el desarrollo de iniciativas para el fortalecimiento de competencias para la vida y el rediseño de los procesos estandarizados de evaluación a cargo del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)^[28]. Estas acciones han sido complementadas con iniciativas de política pública incluidas dentro de los Documentos CONPES 3975 y 3988, Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial^[29] y Tecnologías para Aprender^[30], los cuáles le han apuntado al fomento de competencias del siglo XXI^[31], específicamente aquellas relacionadas con la Cuarta Revolución Industrial (4RI) y el uso de tecnologías digitales, tales como el manejo adecuado de la información, conocimiento de medios digitales y la alfabetización TIC.

Con relación a 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 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^[32]. 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, se definieron acciones para el cierre de brechas regionales y urbano-rurales en la educación superior, y además el fomento a la oferta de programas virtuales y a distancia.

En el marco de una alianza por la calidad y pertinencia del talento humano, el PND 2018-2022 propone la consolidación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) como una iniciativa intersectorial basada en el 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 educación posmedia, la 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.

También existen medidas que han sido adoptadas desde el sector educación en el marco de la pandemia. 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^[33] para la implementación de metodologías flexibles y a distancia, y la provisión de computadores a los estudiantes más necesitados en 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^[34] en casa, y se creó el Fondo Solidario para la Educación mediante el Decreto Ley 662 del 2020^[35], que busca apoyar el pago del valor de la matrícula de estudiantes de jardines y colegios privados, entre otros.

En junio de 2020 se expidió el documento 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, en común acuerdo entre el Ministerio de Educación Nacional, y el Ministerio de Salud y Protección Social. De manera similar, 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 (MEN), con el fin de que las IES desarrollarán las actividades académicas asistidas con el uso de herramientas que ofrecen las TIC^[36]. Asimismo, se puso en marcha el Plan Padrino en IES, con el fin de fortalecer sus capacidades para el desarrollo de las actividades académicas de manera no presencial.

En materia de incentivos a la demanda con miras a mitigar la deserción y fomentar la permanencia en la educación superior, en el marco de la creación del Fondo Solidario para la Educación mediante el Decreto 662 de 2020^[37]. En este se otorgan auxilios económicos a estudiantes en condición de vulnerabilidad en IES públicas y se propuso una línea de crédito para el pago de matrículas en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH). También 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, 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

La formación para el trabajo busca desarrollar competencias y habilidades en el talento humano pertinentes para las necesidades del sector productivo. Según la Ley 115 de 1994, este tipo de formación^[38] está dirigida a complementar y actualizar conocimientos académicos o laborales. Dada la heterogeneidad en su oferta, el Documento CONPES 81 de 2004^[39] consolidó el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia (SNFT) y el Documento CONPES 3674 estableció directrices para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano definiendo, entre otros, compromisos para el diseño e implementación de herramientas para la formación y la articulación con el sector productivo y el fortalecimiento de su calidad. Posteriormente, el Documento CONPES 38669<SIC>^[41] solicitó a los ministerios del Trabajo y de Educación y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la promoción de las cualificaciones demandadas por los sectores productivos priorizados en el marco de dicha política y la elaboración de la metodología de identificación de brechas de capital humano.

Estos esfuerzos se articulan con el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), creado mediante el artículo 194 de la ley del PND 2018-2022, que busca alinear la educación y formación con las necesidades sociales y productivas del país para facilitar, 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, se 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^[42].

La menor acumulación de capital humano y una oferta educativa con baja pertinencia para las zonas rurales, sumado a las brechas urbano-rurales, que afectan de manera principal a las mujeres, 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, en promedio, su máximo nivel educativo llega a primaria; 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.

Salud

Uno de los elementos más importantes dentro del sistema de salud colombiano es el manejo Enfermedades Crónicas no Trasmisibles (ECNT), que 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). Esta reforma legal fue base para: (i) la expedición del Plan Decenal de Salud Pública 20122021 (PDSP), el cual ha realizado esfuerzos por modificar los Determinantes Sociales de Salud (DSS) en pro de fomentar estilos de vida saludables; y (ii) la conformación de la Comisión Intersectorial de Salud Pública (CISP), que está 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), el Ministerio de Salud y Promoción Social 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.

El PND 2018-2022 en la Línea salud para todos con calidad y eficiencia definió prioridades en salud pública, de acuerdo con los eventos, riesgos y condiciones que pueden generar mayor carga de enfermedad, así como el desarrollo de estrategias de promoción de cambios de comportamiento para la disminución de complicaciones prevenibles. Además, se expidió el Documento CONPES 3992, el cual está 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. En términos de la prevención y atención de las violencias, particularmente la violencia de género al interior de los hogares, que se ha incrementado sustancialmente en el marco de la pandemia, se presentan importantes retos en torno a las garantías para la atención.

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 escenarios de pandemia y postpandemia asociados al 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. 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. Además, el PND cuenta con herramientas para promover mejoras en atenciones en salud que a la fecha no se han reglamentado, como el artículo 241 de la Ley 1955 de 2019, que plantea la creación de incentivos a la calidad y los resultados en salud.

Por otro lado, en el área de salud también es importante destacar el rol de las incapacidades médicas, ya que fueron uno de los pilares para la estrategia PRASS, como medio de sustento durante el aislamiento preventivo^[43]. No obstante, desde las bases del PND^[44] se ha manifestado la necesidad de implementar un sistema de información de gestión de incapacidades que permita hacer trazabilidad a su registro, seguimiento, origen y liquidación, para mejorar la calidad de datos con las que cuentan los actores del sistema para definir flujo de recursos y toma de decisiones.

Vacunas

En materia de vacunación, es necesario lograr la inmunización efectiva de las personas 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 y controlar las enfermedades inmunoprevenibles; y disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad por estas enfermedades. De acuerdo con la Ley 715 de 2001, el PAI es administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, y es responsable de adquirir, distribuir y garantizar el suministro oportuno de 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^[45]. 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.

El PAI tiene un esquema único de vacunación, adoptado en 1996, y cuenta con equipos de cadena de frío de calidad^[46] y con 21 vacunas para el control de 26 enfermedades^[47]. 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, y 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. A la fecha, el Gobierno nacional ha avanzado en la estrategia de selección, adquisición, distribución y administración de la o las vacuna(s) contra el COVID-19. Inicialmente, mediante la Resolución 1270 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se conformó un comité asesor para todas las etapas del proceso estratégico de inmunización de la población colombiana frente al nuevo coronavirus. Posteriormente, mediante el Decreto 1258 de 2020, se creó la instancia de coordinación y asesoría integrada por diferentes entidades del orden nacional y asociaciones de salud, 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 y eficaces.

Paralelamente, el Gobierno tomó la decisión de hacer parte del mecanismo COVAX^[48] para la adquisición de alguna de las vacunas que hacen parte del portafolio de este mecanismo y ha iniciado realizado acercamientos y negociaciones bilaterales con la industria farmacéutica, con el objetivo de buscar, en lo posible, condiciones más favorables e información relevante sobre las vacunas directamente con el productor. Dentro de ellas, el Gobierno nacional ha logrado acuerdos con los laboratorios Pfizer-Biontech, Oxford-Astrazeneca, Janssen, Moderna y Sinovac para el suministro de vacunas. Las características del portafolio de vacunas contra la COVID-19, adquiridas por Colombia, para la inmunización de su población se encuentra en la siguiente Tabla 2^[49], y se encuentra realizando negociaciones con otros laboratorios.

Tabla 2. Portafolio de vacunas COVID-19

Tipo de acuerdo	Número de dosis	Número de personas a vacunar
COVAX	20.000.000	10.000.000
Bilateral	41.500.00	25.250.000
Total	61.500.000	32.250.000

Fuente: Elaboración propia (2021)

Los recursos destinados para este frente ascienden a más de \$ 3billones^[50] de pesos con el fin de adelantar los procesos pertinentes para la adquisición de vacunas contra el COVID-19. Mediante las resoluciones 1785, 1931, 2327 y 2461 de 2020, así como las resoluciones 209 y 233 de 2021, Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha distribuido recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, para que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD los asigne al pago de las vacunas adquiridas a través de las negociaciones multilaterales y bilaterales con los laboratorios productores.

Atención a la población migrante de Venezuela

Colombia está comprometida con la acogida de los migrantes provenientes de Venezuela que se encuentran en condición de alta vulnerabilidad y además representan un gran potencial de desarrollo socioeconómico para la Nación. A este respecto, se destaca la expedición del Documento CONPES 3950 Estrategia para la atención a la migración desde Venezuela, que tiene como objetivos específicos: identificar las rutas de atención e integración para la población migrante proveniente de Venezuela y fortalecer la institucionalidad existente para la atención de la población migrante desde Venezuela”. Más recientemente, el Gobierno nacional ha marcado un hito con la expedición del Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos, que constituye un avance fundamental en esta materia. Tiene una vigencia de 10 años y entre sus objetivos principales están los de registrar información de la población migrante venezolana; otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan los requisitos establecidos y facilitar tránsito del Régimen de Protección Temporal al Régimen Migratorio Ordinario.

2.2. Aparato productivo

El componente de aparato productivo se relaciona con los aspectos relevantes para reactivar el sector productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible. A continuación, se presentan estos aspectos en el marco de la dinamización de las actividades económicas existentes, la promoción de la producción sostenible y diversificación, y el desarrollo e innovación rural sostenible.

2.2.1. Creación, sostenimiento y crecimiento empresarial

Formalización empresarial

Entre los grandes retos que enfrenta el país, ante los impactos que ha dejado la crisis generada por la pandemia del COVID-19, se encuentra contrarrestar el aumento de la tasa de desempleo, regular el trabajo virtual, e impedir la destrucción de más empleos formales, y reactivar la dinámica empresarial.

Uno de los pasos más importantes para lograr este propósito es la formalización empresarial, entendida como el cumplimiento de las empresas de todas las normas que les aplican de manera obligatoria y como un proceso multidimensional que incluye la entrada, insumos, producción y comercialización, y tributación, hasta el cumplimiento total de las condiciones para ser formal, siendo estos elementos clave para creación y sostenimiento de las empresas. De acuerdo con Fedesarrollo (2020), la pandemia y la respuesta inicial han servido para hacer visibles las ventajas de la formalidad, no solo en la recuperación de unidades productivas e impulso a actividades económicas, sino en la generación de empleo.

El Documento CONPES 3956 Política de Formalización Empresarial^[51] tiene el propósito de 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. En su implementación se ha expandido la Ventanilla Única Empresarial (VUE) para facilitar la creación de empresas, se está interconectando la plataforma de Mi Seguridad Social para estos trámites, se implementó el Régimen Simple de Tributación (RST) y se ha fortalecido la inspección laboral. Por su parte, El Documento CONPES 4011 Política Nacional de Emprendimiento^[52] busca fortalecer los instrumentos de política pública y generar condiciones habilitantes para promover la creación y crecimiento de nuevos emprendimientos con miras a elevar la productividad en el mediano plazo.

La respuesta inicial del Gobierno nacional ha buscado la protección de las empresas y del empleo formal por medio de varios apoyos. Sobresalen las medidas relacionadas con pagos al Sistema General de Pensiones; subsidio mensual por empleado que aporte al sistema de seguridad social; medidas para la protección del cesante; alternativas para la jornada de trabajo y para el pago de la prima de servicios, y el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual. También se establecieron los 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. Por último, el Gobierno Nacional lanzó el Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2020-2022 el cual busca promover los derechos humanos en las actividades empresariales, así como la formalización como eje fundamental del respeto y protección a estos derechos^[53].

Acceso al financiamientoEl acceso al financiamiento es un factor determinante para la creación, sostenimiento y desarrollo de la actividad empresarial. El PND 2018-2022, en el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la superación de las dificultades que las empresas enfrentan para acceder al financiamiento y obtener los recursos para emprender nuevos proyectos, y enfatiza en el papel que deben cumplir el Banco de Comercio Exterior S.A. (Bancóldex), el FNG, Banca de Oportunidades y otras entidades del sector financiero, Comercio, Industria y Turismo, para facilitar el acceso a financiamiento empresarial.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA
n.d.
Última actualización: 30 de agosto de 2024 - (Diario Oficial No. 52.847 - 13 de agosto de 2024)

