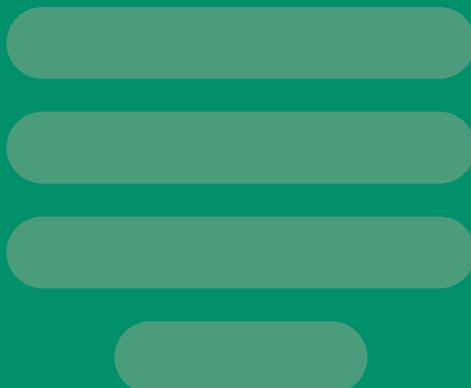


Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente:

Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia



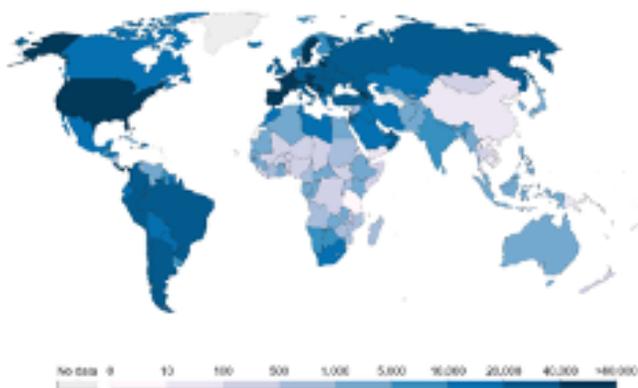
1. Introducción y Antecedentes

1.1. ¿Cómo fue el proceso en el mundo?

A principios de enero de 2020 se identificó un nuevo coronavirus en Wuhan (China), causante de la enfermedad COVID-19. Este nuevo coronavirus se caracteriza por su mayor transmisibilidad pero menor letalidad. La propagación del COVID-19 a nivel mundial implicó la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020 y desencadenó una de las peores crisis económicas del último siglo.

Debe señalarse que, a 31 de diciembre de 2020, el COVID-19 está presente en todos los continentes y en más de 200 países y se han detectado más de 81 millones de casos causando 1,8 millones de muertes.

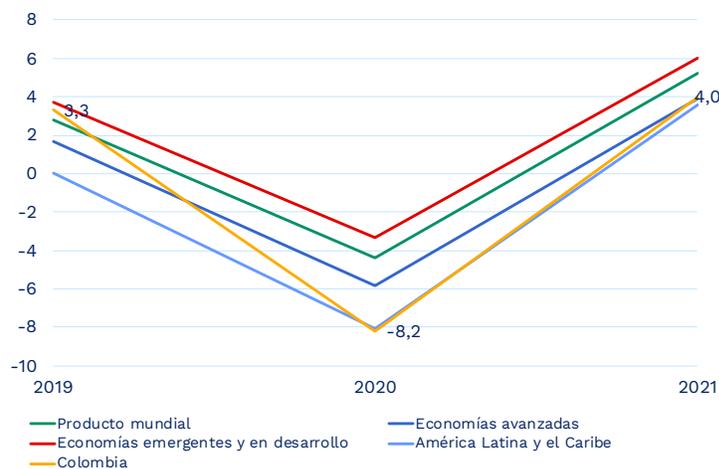
Mapa 1. Distribución geográfica de los casos de COVID-19 a nivel mundial, a 31 de diciembre de 2020



Fuente: Oxford University. Our world in Data – Cumulative confirmed cases COVID-19, December 31 (2020)

Para enero de 2020 el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020) esperaba que la economía mundial creciera a un ritmo de 3,3 %. Sin embargo, ante la crisis global obligó a ajustar de manera drástica dichos pronósticos, siendo América Latina, donde la mayoría de los países aún están luchando para contener los contagios, una de las regiones más afectadas. Según las estimaciones del FMI, en octubre de 2020, se proyecta una caída de 8,1 % en 2020 y una recuperación en 2021 con un crecimiento de 3,6 %. Las proyecciones todavía se enmarcan en un ambiente de alta incertidumbre y dependen de la profundidad de la contracción final en 2020 y de la magnitud y persistencia del choque.

Gráfica 1. Estimaciones de crecimiento FMI



Fuente: World Economic Outlook (FMI, 2020)

La baja de las proyecciones obedece a efectos más fuertes de la pandemia; 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. Este tuvo una caída bastante marcada. La Organización Mundial de Comercio (OMC) prevé ahora una disminución del volumen del comercio mundial de mercancías del **9,2%** para 2020, seguida de un aumento del **7,2%** en 2021. Estas estimaciones están sujetas a un grado de incertidumbre inusualmente elevado, ya que dependen de la evolución de la pandemia y de las respuestas de los Gobiernos (OMC, 2020).

1.2. En Colombia...

La primera respuesta del Gobierno colombiano consistió en estructurar y ejecutar un conjunto de medidas que incluyeron compra de tecnología de punta para pruebas de laboratorio, restricciones y controles migratorios y fronterizos, prohibición de eventos masivos, aislamiento para disminuir la propagación del virus y medidas para preparar el sistema de salud para la atención oportuna de los casos que requieren cuidados hospitalarios, entre otros. 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 Coronavirus, anticipando acciones para enfrentar la pandemia. Asimismo, con el objetivo de proteger la vida de los colombianos y siguiendo recomendaciones basadas en la mejor evidencia científica de la OMS (2020), Colombia entró en una primera etapa de aislamiento preventivo obligatorio el 25 de marzo de 2020, buscando aplazar el pico

de la curva de contagio, para poder potenciar la capacidad del sistema de salud y, al mismo tiempo, evitar su colapso.

Ilustración 1. Etapas de la respuesta inicial

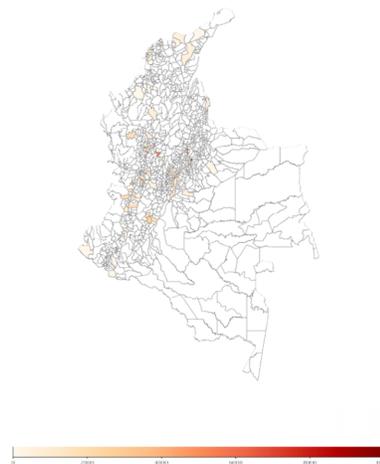


Fuente: Documento CONPES 3999 (DNP, 2020)

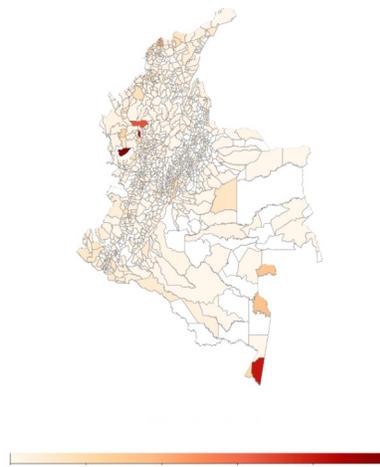
El Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por medio de la Resolución 385 de 2020 y la ha ido prolongando en el tiempo, siendo la Resolución 2230 del 27 de noviembre de 2020 la que está vigente hasta el 28 de febrero de 2021. Simultáneamente, a través del Decreto 457 de 2020, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria general por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. El Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y el Decreto 636 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. Con todo y la respuesta rápida del Gobierno, el virus ha seguido avanzando y ha llegado en diferentes intensidades a la mayoría de los territorios del país.

Mapa 2. Comportamiento de la incidencia de casos por cada 100 mil habitantes

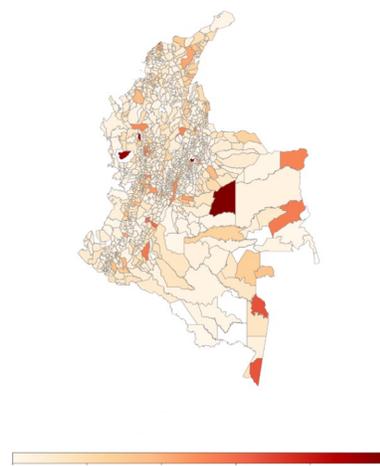
Panel A. Abril



Panel B. Agosto



Panel C. Diciembre



Fuente: Universidad de los Andes (2020)

La actuación del Gobierno nacional en respuesta a la crisis ha configurado varios frentes de trabajo. Se destaca respuesta inicial del Documento CONPES 3999, que 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.

En este escenario, se construye y desarrolla la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente, que tiene el propósito de:

Desarrollar capacidades en los hogares, el sector productivo, el marco institucional y de los habilitadores digitales 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.

El camino para lograr este objetivo, además, implica tener en cuenta intervenciones de corto y largo plazo, para alcanzar la senda de desarrollo sostenible, dándole una lectura dual a la política.

Ilustración 2. Naturaleza dual del CONPES de Reactivación

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

Fuente: elaboración propia (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020)

1.3. Construcción participativa de la política

El proceso de construcción de esta política tuvo varias etapas, 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. Entre los participantes en el proceso 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 reactivación¹.

Ilustración 3. Proceso participativo de construcción de la política



Fuente: elaboración propia (DNP, 2020)

1.4. Ecosistema de políticas

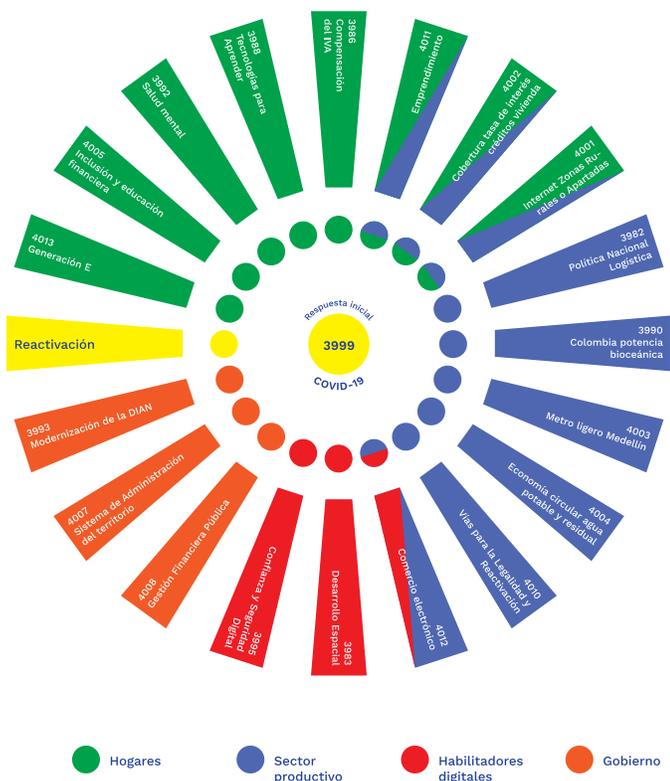
La política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente se compone de 4 ejes: hogares, aparato productivo, marco institucional y desarrollo digital, y se encuentra articulada con las medidas e instrumentos que el Gobierno nacional tiene en marcha para atender las necesidades identificadas en los ejes previo a la pandemia:

- El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad²**, que es la hoja de ruta del presente gobierno.
- 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; se encuentran en ejecución **43 documentos CONPES, con más de 1.500 acciones** relacionadas con las problemáticas que atenderá esta política y que tendrán una influencia directa en la reactivación económica del país.

¹ Entre los aportes recibidos se destacan las propuestas del PNUD, BID, Fedesarrollo, Universidad de los Andes, Consejo Privado de Competitividad y Consejo Gremial Nacional, estas últimas agrupan a gran parte de los empresarios del país.

² Expedido por la Ley 1955 de 2019.

Ilustración 4. Documentos CONPES aprobados en 2020 en el marco de la reactivación



Fuente: elaboración propia (DNP, 2020)

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.

2. Escenario Macroeconómico

2.1. Contexto macroeconómico del país

La crisis causada por la pandemia del COVID-19 tiene repercusiones sobre las expectativas de crecimiento económico. Las proyecciones indican que el país podría enfrentar la caída histórica más importante del PIB de las últimas décadas, con un decrecimiento del 6,9 % de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020), al 8,2 % de acuerdo con el FMI (2020), o al 7,4 % de acuerdo con el Banco de la República (2020).

Gráfica 2. Crecimiento real (1981-2021p)

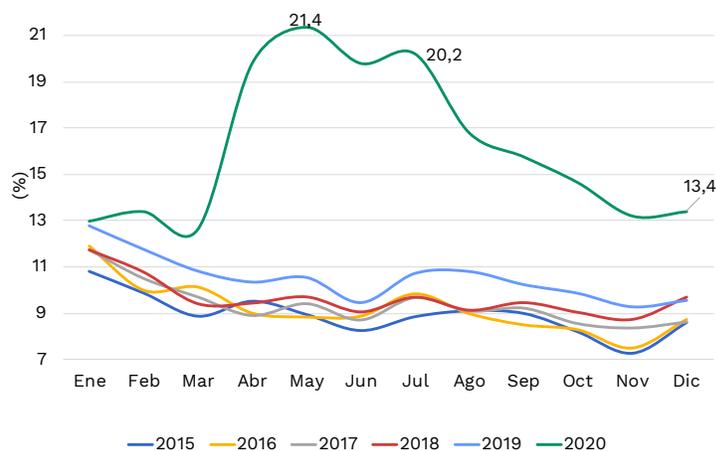


Fuente: Penn World Tables 9,1, MHCP y Fedesarrollo

Nota: Precios constantes del 2011

La tasa de desempleo, por su parte, 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 las rigideces del mercado laboral y los efectos sobre acumulación de capital humano, los efectos pueden ser de largo plazo.

Gráfica 3. Tasa de desempleo nacional mensual

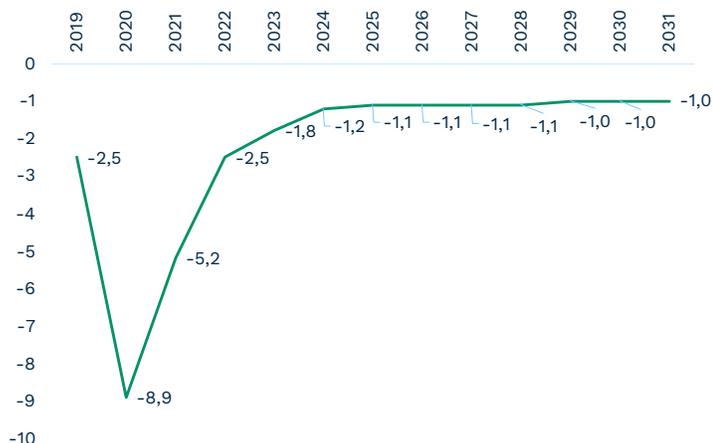


Fuente: DANE (2020)

El déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) previsto para 2020 será de 8,9 % del PIB, y para 2021 de 5,2 %; en 2022 de -2,5 % y en 2023 de -1,8 %. El déficit convergerá a 1,1 % del PIB en el año 2025. Este déficit es consistente con una deuda neta en cabeza del GNC de 64,4 % del PIB en 2020; de 60, % en 2021 y de ahí en adelante descenderá hasta alcanzar el 42,2 % del PIB en el año 2031.



Gráfica 4. Senda de déficit total definida por el GNC en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019 y 2031)

En materia fiscal, la estrategia para los próximos años ha sido consignada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-20231. Cabe mencionar, que dicha estrategia está alineada con los principios de hacer una tributación más eficiente para promover la competitividad y consignados en la Ley 1943 de 2018 y la Ley 2010 de 2019 de Crecimiento Económico y comprende también la optimización del manejo de los activos y empresas que son propiedad del Estado, con el fin de lograr la mayor rentabilidad de estos activos.

El fortalecimiento de los ingresos se complementa con la reducción del gasto de funcionamiento más inversión, el cual deberá reducirse gradualmente en cerca de 1 % del PIB en los próximos años, privilegiando la inversión como fuente de apalancamiento para el desarrollo y la iniciativa privada. Esta estrategia contempla la ampliación del cupo de APP por parte del Consejo Nacional de Política Fiscal (Confis), de 0,4 % a 0,55 % del PIB durante el período 2021-2028, con el fin de reactivar la economía a partir del año 2021. Esta es una decisión que equivale a aumentar en 20 billones el monto total de estas apropiaciones, lo cual será vital para financiar varios proyectos de infraestructura.

A nivel territorial, se mantienen las medidas implementadas durante el tiempo de respuesta inicial:

1. Decreto 512 de 2020: permite realizar modificaciones presupuestales para atender la emergencia.
2. Decreto 513 de 2020: aprobación de proyectos de inversión en el marco de la emergencia a cargo de las ET beneficiarias de recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

3. Decreto 678 de 2020: incremento del 8,33 % al 15 % del límite de los ingresos presupuestarios para los créditos de tesorería como proporción de los ingresos corrientes; vía libre a créditos para la reactivación económica y facilitación de trámites; remover sanciones para las ET que incumplen los límites de gasto y la posibilidad de desahorro extraordinario de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).

2.2. Plan de inversiones: Compromiso por Colombia

El Plan de Reactivación “Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia”, propuesto por el Gobierno nacional para ser adelantado con el sector privado en los próximos años, asciende a más de \$135 billones, de los cuales el 7,2 % se destinará al sector de vivienda y el 42,4 % al sector de transporte, impactando la productividad futura de la economía además de distribuir las inversiones por todas las regiones del país. Adicionalmente, el 3,9 % se destinará al sector de educación; el 26,3 % a inversiones en el sector de minas y energía; el 4,4 % para el sector inclusión social; y el restante 15,8 % corresponde a inversiones en el sector agropecuario, deporte, entre otros.

Ilustración 5. Plan de inversiones del Compromiso por Colombia

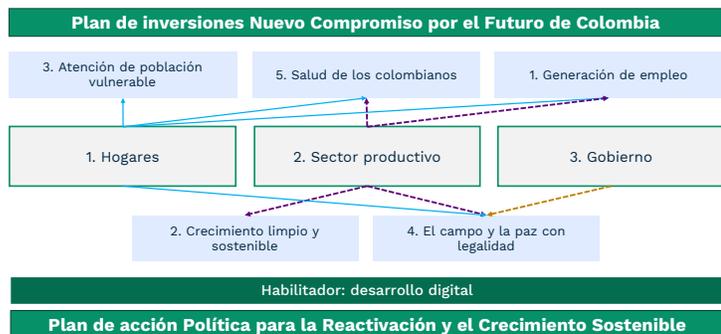


Fuente: Consejería para la Competitividad (Presidencia de la República, 2021)

3. Políticas para hogares y empresas con visión de sostenibilidad e inclusión

La combinación entre el plan de inversiones, el objetivo general, previamente expuesto, junto con las perspectivas de corto y largo plazo se materializan en cinco objetivos específicos en cuatro ejes clave para el desarrollo del país: hogares, sector productivo, gobierno y desarrollo digital. La política, en su conjunto, está compuesta por 33 líneas de trabajo con 141 acciones específicas que atienden a las diferentes problemáticas que enfrenta Colombia para su reactivación. La interacción entre las líneas y las inversiones es fundamental para consolidar una senda de crecimiento sostenible e incluyente. Bajo estas premisas, las relaciones entre recursos y políticas, en el agregado, se plasman en la Ilustración 6.

Ilustración 6. Relación entre las inversiones del Compromiso por Colombia con los ejes estratégicos de la política de Reactivación



Fuente: elaboración propia (DNP, 2020)

A continuación se detalla el contexto que afronta cada eje de interés, las medidas de respuesta inicial (Documento CONPES 3999), así como las acciones que esperan lograr la senda de recuperación sostenible e incluyente de la economía colombiana.

3.1. Hogares

Objetivo Específico 1: Detener y mitigar el incremento de la pobreza y vulnerabilidad económica de los hogares en el marco de la emergencia por COVID-19

Objetivo Específico 2: Mitigar la desacumulación de capital humano acentuada por la pandemia del COVID-19.

3.1.1. Contexto

- Los hogares de menores ingresos son los más vulnerables a los efectos de la pandemia. Los efectos de la crisis generada por el Covid-19 en el corto plazo pueden ser muerte, desnutrición y pérdida de ingresos, activos y menor liquidez. En el largo plazo son trampas de pobreza y de capital humano.
- Según cifras de la Encuesta de Pulso Social (DANE, 2020), antes del aislamiento preventivo obligatorio 6,9 millones de hogares en las 23 ciudades y áreas metropolitanas consumían en promedio tres comidas al día, y en septiembre de 2020 fueron 5,5 millones de hogares.
- La incidencia de la pobreza monetaria podría aumentar de 35,7% a 45,5% en el peor escenario (Banco Mundial, 2020).
- Para el trimestre móvil octubre – diciembre 2020 la tasa de desempleo para las mujeres fue 18,7% y para los hombres 10,2%.
- Hay impactos en la salud mental de niños, niñas y adolescentes. A partir de una encuesta realizada a 1.044 menores de edad, se encontró que el 41 % había tenido problemas para dormir o levantarse, el 31 % se sentía frustrado, el 25 % estaba irritable o lloraba con frecuencia, y el 8 % había desarrollado nuevos miedos (Instituto Colombiano de Neurociencias, 2020).
- Para el caso específico de Colombia, el Banco Mundial estimó que, de mantener una metodología de educación a distancia, los estudiantes perderán en promedio un 52 % de los aprendizajes totales de un año escolar, mientras que en un esquema de alternancia dicho porcentaje sería del 37 %.
- De acuerdo con datos de la Encuesta Longitudinal Colombiana ELCA. 2016), en tiempos de crisis la inversión en capital humano tiende a reducirse entre 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.
- En educación superior, las medidas iniciales de confinamiento impactaron al 80 % de los estudiantes matriculados, afectando a cerca de 1,9 millones de estudiantes.
- Para el segundo semestre de 2020 y el primero de 2021 se prevé una reducción de los estudiantes

matriculados en las IES, en Colombia esto representaría el 30,9 % de los estudiantes matriculados en educación superior.

- Según cifras del registro de información de prestaciones de salud, en Colombia, entre el primer semestre de 2019 y el mismo periodo de 2020, se redujo en 20 % las atenciones a servicios en el sistema de salud.

3.1.2. Medidas de respuesta inicial (Documento CONPES 3999):

Salud

- Implementación de pruebas de diagnóstico del COVID-19: (i) adquisición de pruebas rápidas y pruebas moleculares; (ii) realización de pruebas rápidas en conglomerados poblacionales de bajo distanciamiento social y en el personal del sector salud, y (iii) CoronApp para el seguimiento de casos en el territorio nacional.
- Lineamientos para el uso del espacio público: (i) evitar la concentración y aglomeración de personas (2 metros de distancia entre personas); (ii) promoción de la movilidad activa y micromovilidad, y (iii) restricciones uso de los SITM (35 % de su capacidad).
- Fortalecimiento de los servicios de salud: (i) el Ministerio de Salud y Protección Social definió un plan de ampliación de la capacidad de las Unidades de Cuidado Intensivo (UCI) en cuatro fases; (ii) comité Transectorial compuesto por infectólogos, epidemiólogos, virólogos y expertos en biocontención y Comité de Manejo de Desastres y Puesto de Comando Unificado; (iii) 5.999 millones de pesos para la adquisición de elementos de protección personal para el talento humano en salud de las empresas sociales del Estado, y (iv) plan de organización del talento humano para incrementar la disponibilidad de personal médico para suplir la alta demanda en servicios priorizados.

Protección social

- Protección del empleo: (i) disminución de la carga prestacional y liquidez a los empleadores y trabajadores independientes (Decreto Legislativo 558 de 2020); (ii) protección del empleo formal (Decreto

677 de 2020), y (iii) Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual (Decreto 770 de 2020).

- Continuidad en el acceso a servicios públicos: (i) garantía de la continuidad en el servicio de acueducto y saneamiento básico (Decreto 441 de 2020); (ii) pago diferido de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a un plazo de 36 meses para estratos 1 y 2 (Decreto 528 de 2020), y (iii) protección a hogares arrendatarios (Decreto 579 de 2020).
- Mitigación del choque en los ingresos: (i) alivio en la caída de ingresos de población vulnerable participante en programas sociales (Decreto 659 de 2020); (ii) compensación del impuesto a las ventas (IVA) en favor de 1.000.000 de hogares vulnerables (Documento CONPES 3986 y Decreto 458), y (iii) Programa Ingreso Solidario (Decreto 518 de 2020).
- Educación y nutrición: (i) protección del riesgo de desnutrición; (ii) focalización y entrega de complementos nutricionales reforzados a cerca de 1,7 millones de niños de primera infancia; (iii) entrega 6.500.000 raciones de alimentación escolar en casa (Decretos 470 y 533 de 2020), y (iv) auxilios a beneficiarios de créditos del Icetex con prioridad a población vulnerable (Decreto 467 de 2020)

3.1.3. Acciones de política para el corto y largo plazo:

Mitigación de la pobreza y vulnerabilidad económica

- Focalización e implementación de programas sociales para la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional:
 - (i) actualizar información socioeconómica de los hogares;
 - (ii) revisar y ajustar los criterios de focalización poblacional y territorial;
 - (iii) integrar la información de la Plataforma de Transferencias Monetarias y el Registro Social, y
 - (iv) diseñar una estrategia intersectorial para eliminar las barreras de acceso de población migrante a los programas para la superación de la pobreza y atención de la población vulnerable.
- Mitigar el riesgo de mayor incidencia de la pobreza y vulnerabilidad para la población en las zonas rurales:

- (i) divulgar entre los habitantes rurales los mecanismos de acceso al Piso de Protección Social e incentivar la vinculación;
 - (ii) optimizar el proceso de radicación de solicitudes judiciales de restitución de tierras a través del mecanismo de demanda electrónica, lo cual incluye el componente tecnológico del proceso de radicación, y
 - (iii) implementar mecanismos o acciones de generación de ingresos para mujeres y jóvenes rurales, priorizando las zonas PDET afectadas por la pandemia, para dinamizar la inclusión social y productiva.
- Impulsar el acceso a vivienda adecuada:
 - (i) implementar el programa Casa Digna, Vida Digna para mejoramiento de viviendas urbanas, y
 - (ii) implementar el programa de mejoramientos de vivienda de interés social rural.

Hogares: Mitigación de la desacumulación de capital humano

- Crear nuevas condiciones para el desarrollo integral de la niñez para revertir los efectos negativos de la emergencia:
 - (i) profundizar las iniciativas Crianza Amorosa + Juego, para fortalecer las capacidades de las familias, su resiliencia y la disminución de la violencia hacia la niñez;
 - (ii) acciones de apoyo y acompañamiento a las familias para mitigar la desacumulación de capital humano acentuada por la pandemia;
 - (iii) 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;
 - (iv) potenciar las acciones de seguridad alimentaria y nutricional en el marco de la Gran Alianza por la Nutrición y la Estrategia Ni1+;
 - (v) necesidad de fortalecer las acciones en contra de la violencia y las vulneraciones que afectan a la niñez, a través de un documento CONPES para abordar este punto a profundidad.
- Mitigar los efectos adversos del COVID-19 en las trayectorias educativas, pérdidas de aprendizajes y

bienestar socioemocional de estudiantes vulnerables y de clase media:

- (i) procesos virtuales de formación de capacidades de maestras y maestros que fortalezcan su práctica pedagógica para la educación inicial en el marco de la atención integral;
- (ii) diseñar e implementar estrategias pedagógicas que promuevan educación ambiental;
- (iii) diseñar e implementar una estrategia de seguimiento y búsqueda activa de población desescolarizada por efecto de la pandemia con el propósito de reducir la probabilidad de deserción estudiantil;
- (iv) diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento de aprendizaje que logre integrar acciones pedagógicas flexibles, estrategias de aprendizaje en casa y recursos educativos digitales y asincrónicos;
- (v) diseñar y socializar una estrategia que promueva la compra pública y local de alimentos para fortalecer las economías locales en el marco de la ampliación de la cobertura del Programa de Alimentación Escolar, la Unidad Especial de Alimentación Escolar (Alimentos para Aprender);
- (vi) realizar un seguimiento al proceso de transición gradual, progresivo y seguro de la prestación del servicio educativo en las instituciones educativas oficiales por parte de las Entidades Territoriales Certificadas en educación, bajo el esquema de alternancia en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media;
- (vii) implementar la fase 2 del Ecosistema Digital Colombia Aprende;
- (viii) diseñar e implementar una estrategia complementaria de soluciones educativas digitales offline;
- (ix) implementar una estrategia intersectorial para el desarrollo socioemocional, la participación y el bienestar de la comunidad educativa para atender los efectos generados por efectos del COVID-19, que incluya un componente pedagógico y otro comunitario y reconozca los contextos de los entornos escolares, y
- (x) auxilios económicos para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior públicas afectados por la pandemia.

- 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:
 - (i) avanzar en la consolidación de espacios colaborativos entre las IES y el sector productivo que permita mejorar la calidad de la educación superior, su pertinencia, el cierre de brechas, el acceso y uso de información;
 - (ii) implementar una estrategia para fomentar el uso de los catálogos de cualificaciones para el diseño de oferta en educación y formación posmedia con el propósito de dar respuesta oportuna a los procesos de reactivación económica mediante las oportunidades que brinda la educación de menor duración;
 - (iii) desarrollar una estrategia para el fomento de la innovación educativa y transformación digital en la educación posmedia que permita fortalecer la modalidad presencial asistida por las Tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y
 - (iv) elaborar de manera articulada el Plan Nacional de Talento en Habilidades Digitales para la adopción de tecnologías de la cuarta revolución industrial y la hoja de ruta para su implementación.
- Desarrollar y fortalecer las competencias para la formación para el trabajo y la generación de ingresos diferenciando zonas urbanas y rurales:
 - (i) diseñar e implementar estrategias para incentivar la inscripción de mujeres y jóvenes en el servicio de evaluación y certificación de competencias laborales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA);
 - (ii) identificar, divulgar y gestionar la apropiación de buenas prácticas formativas, que atiendan, con enfoque diferencial, a las poblaciones vulnerables en la ejecución de la formación profesional;
 - (iii) diseñar y actualizar los diseños curriculares con el fin de que la oferta de formación atienda los sectores estratégicos, las necesidades de los empresarios y el crecimiento limpio en el país y se impulse la participación de mujeres y jóvenes en dichos sectores;
 - (iv) diseñar e implementar apuestas formativas para el desarrollo y fortalecimiento de la transformación digital en la formación profesional del SENA, y
- Crear incentivos para la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles y promoción de los hábitos saludables:
 - (i) diseñar e implementar estrategias para establecer medidas para la promoción de modos, condiciones y hábitos saludables y prevención de Enfermedades Crónicas no Transmisibles;
 - (ii) evaluación institucional de la Comisión Intersectorial de Salud Pública que permita definir el alcance de la institucionalidad para la articulación intersectorial en salud pública, y
 - (iii) implementar un sistema de seguimiento, control e inspección de incapacidades médicas, que sirva de consulta para el Gobierno nacional, empleadores, pacientes e integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que permita hacer trazabilidad a su registro, seguimiento, origen y liquidación.
- Diseñar e implementar una estrategia para la adquisición, almacenamiento, distribución y administración de una vacuna segura y eficaz contra el COVID-19:
 - (i) expedir un nuevo lineamiento técnico para la jornada de vacunación contra el COVID-19;
 - (ii) desarrollar e implementar mecanismos que promuevan la evaluación de la efectividad de vacunas contra SARS-Cov-2 en las diferentes regiones del país;
 - (iii) realizar el análisis de capacidad de almacenamiento actual en el nivel nacional, departamental y distrital;
 - (iv) realizar los desembolsos a que haya lugar al momento de comprar la vacuna contra el COVID-19;
 - (v) diseñar e implementar una estrategia de comunicación y divulgación sobre los beneficios, riesgos, mitos y realidades de la vacuna;
 - (vi) diseñar una estrategia de priorización de la po-

blación a ser vacunada por fases, atendiendo criterios como la disponibilidad de los biológicos adquiridos, características sociales, epidemiológicas y de vulnerabilidad entre otros, y

(vii) realizar la evaluación de la seguridad, eficacia y calidad de las vacunas.

3.1.4. Entidades involucradas:

A continuación se presentan las entidades del Gobierno nacional responsables y de apoyo para cada una de las acciones que hacen parte de la política para los hogares colombianos:

Tabla 1. Entidades involucradas en las acciones de Pobreza

Entidades	Responsable	Apoyo
Departamento Nacional de Planeación	2	1
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2	
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2	
Administradora Colombiana de Pensiones	1	
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	1	
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	1	1
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	1	
Servicio Nacional de Aprendizaje		1
Total	10	3

Tabla 2. Entidades involucradas en las acciones de Capital Humano

Entidades	Responsable	Apoyo
Ministerio de Educación Nacional	14	1
Ministerio de Salud y Protección Social	8	1
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	4	
Departamento Nacional de Planeación	4	1
Servicio Nacional de Aprendizaje	4	1
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	2	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2	

Entidades	Responsable	Apoyo
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	1	
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	1	
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	1	1
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	1	
Comisión Intersectorial de Salud Pública		1
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		1
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		2
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones		3
Ministerio del Trabajo		3
Radio y Televisión Nacional de Colombia Sistema de Medios Públicos		1
Total	42	16

3.2. Sector Productivo

Objetivo específico 3: Reactivar el sector productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible

3.2.1 Contexto

- Las empresas reportaron una disminución de la demanda del 69,1 % (DANE, 2020), situación que 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).
- Se estima que 2,18 millones personas perdieron su empleo a causa de la crisis (DANE, 2020). Durante el periodo de enero a diciembre de 2020, la tasa de ocupación disminuyó en 6,8 puntos porcentuales (p.p.) con respecto al mismo periodo de 2019. En términos de población ocupada, hubo una variación negativa de 11% entre 2019 y 2020, en donde la industria manufacturera y el sector de comercio y reparación de vehículos contribuyeron en 3,5 p.p. (DANE, 2020).
- La formalidad implica un costo adicional sobre la utilidad bruta anual del 34,3, 35,3 y 46 % para las micro, pequeñas y medianas empresas, respectivamente.
- En Colombia los recursos involucrados en los procesos de compra pública representan cerca del 13

% del PIB (Colombia Compra Eficiente, 2020); sin embargo, la participación de las mipymes en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) por número de contratos y por valor es menor a la participación de las grandes empresas.

- De acuerdo con la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI, 2020) la liquidez de las empresas les permite operar entre 1 y 8 días al 20,6 % de ellas, entre 9 y 15 días al 10,8 %, y entre 16 y 30 días al 26,3 %. De acuerdo con la Superintendencia de Sociedades, (2020), entre enero y junio de 2020 se han admitido 448 solicitudes de insolvencia, reorganización y liquidación de empresas, lo que representa un incremento del 45 % respecto al mismo periodo en 2019 (310 solicitudes).
- En materia de comercio internacional, la canasta exportadora está concentrada en productos minero-energéticos; en 2019 representaron el 61 % de las exportaciones, y su aporte al crecimiento económico del país fue solo de un 3,3 % (DANE, 2020).
- Las exportaciones colombianas, además, solo representan el 37 % del PIB, por debajo de sus pares regionales como Perú (49 %), Chile (63 %) y México (69 %) (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.
- De acuerdo con el informe The Global Competitiveness Report 2019 del Foro Económico Mundial (FEM, 2019) Colombia ocupó el puesto 57 entre 141 países evaluados en materia de competitividad; en conectividad vial y calidad de la infraestructura carretera, como determinantes de la competitividad, ocupó el puesto 97 y 104 respectivamente (FEM,2019).
- El Invías (2020) reporta que el 18,48 % de la red vial a su cargo cuenta con una superficie en pavimento en mal estado, debido a la falta de mantenimiento, el desgaste natural por el tráfico promedio de uso diario y a las condiciones climáticas que ocasionan el desgaste de la superficie de rodadura.
- 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 de pesos del Presupuesto General de la Nación en esta red, 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 (Invías,2010).
- Con base en el informe de facturación y recaudo construido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) con la información reportada por los prestadores de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, la eficiencia en el recaudo disminuyó (relación recaudo/facturación) entre enero y noviembre de 2020 pasando de 46 % a 36 % en acueducto y de 47 % a 45 % en alcantarillado con lo cual la cartera se ha visto incrementada (SSPD, 2020).
- Colombia aún presenta bajas capacidades innovadoras sumadas a una desconexión entre las actividades en ciencia, tecnología e innovación (CTI) y el sector privado. En la medición del Índice Global de Innovación de 2020, ocupó la posición 68 entre 130 países a nivel mundial y la quinta posición a nivel Latinoamérica (Cornell University, 2020).
- A pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional, según el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (2020) la inversión en actividades de CTI como porcentaje del PIB disminuyó entre 2018 y 2019 pasando de 0,79 a 0,73 %.
- Los esfuerzos por realizar deben estar enfocados en actividades que no solo impulsen la economía, al tiempo que permitan fortalecer el sistema eléctrico colombiano, especialmente en el cierre de brechas de en la cobertura. 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).
- La crisis ha retrasado la entrada de proyectos en el sector minero-energético, trayendo consigo un menor desarrollo de la actividad económica en los territorios y el aumento de las situaciones de conflictividad social en las regiones con vocación extractiva.
- 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 en términos de empleos, nuevas empresas y generación de valor agregado será considerable; por ejemplo, en la Unión Europea, se calcula la

contribución al empleo total de este sector en 9 % (Debergh, Bilsen, y Van de Velde, 2016).

- Se han identificado 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 (Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, 2020).
- 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).
- El sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca sufrió un decrecimiento del 6,1 % en el segundo trimestre del año, respecto a su crecimiento durante el primer trimestre (DANE, 2020^a), como resultado de la afectación general en la economía colombiana por motivo de la pandemia.

3.2.2 Medidas de respuesta inicial (Documento CONPES 3999)

- Servicios financieros estatales para empresas: (i) fortalecimiento patrimonial del Grupo Bicentenario para facilitar el acceso a crédito; (ii) línea de crédito Colombia Responde para Todos, a cargo de Bancóldex: 350.000 millones de pesos (50.000 millones para microempresas, 175.000 millones para pequeñas y medianas empresas [pymes], 75.000 millones para grandes y 50.000 millones destinados a microfinanzas); (iii) creación del Programa Especial de Garantías Unidos por Colombia, a cargo del Fondo Nacional de Garantías (FNG) e incentivos al acceso al financiamiento para solventar las necesidades económicas de los trabajadores independientes que dejaron de percibir ingresos.
- Apoyos sectoriales: (i) sector transporte: suspensión de cobro de parqueos, disminución y aplazamiento de impuestos en sector aeronáutica y líneas de crédito para transporte público; (ii) condiciones especiales para explotación y exploración de recursos mineros; (iii) financiamiento a empresas del sector agropecuario: líneas especiales de crédito, incluyendo la nueva línea Colombia Agro Produce, facilidad de acceso al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y revisión de condiciones del Fondo

de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa) y (iv) medidas para mantener el comercio exterior y evitar el desabastecimiento.

- Reactivación económica: (i) reapertura de algunos sectores económicos con protocolos de bioseguridad, y (ii) reactivación del sector transporte.

3.2.3. Acciones de política para el corto y largo plazo

Creación, sostenimiento y crecimiento empresarial

- Mejorar el funcionamiento del mercado laboral:
 - (i) liderar la implementación de las recomendaciones de la Misión de Empleo para mejorar la empleabilidad de los trabajadores
 - (ii) aumentar la formalización laboral, y
 - (iii) promover la creación de empleo a través del diseño de programas de políticas activas de mercado laboral.
- Reducir la carga regulatoria para las empresas:
 - (i) proponer las modificaciones legales al Régimen Simple de Tributación (RST), con el propósito de ampliar la base tributaria con la inclusión de empresas de diferentes ingresos que puedan acogerse al régimen ampliado, previa presentación y aval de la Comisión de Expertos Tributarios, y
 - (ii) propuesta de un instrumento normativo vinculante que fortalecerá las herramientas dispuestas en la Ley de Insolvencia Empresarial con especial énfasis en la reducción de los costos de cierre de las empresas
- Aumentar el acceso de empresas a compras públicas:
 - (i) estructurar y difundir una herramienta de visualización de oportunidades de negocio con el Estado con base en Datos Abiertos del Secop para aumentar la participación de las mipymes en este mercado, y
 - (ii) implementar una estrategia integral para facilitar el acceso de micro y pequeñas empresas a compras públicas.
- Aumentar el acceso a financiamiento:

(i) Bancóldex llevará a cabo las siguientes acciones:

a. utilizar el compartimento de venture capital del Fondo de Fondos para que las empresas colombianas puedan acceder a recursos para su capitalización,

b. crear una línea de crédito directo para que pequeñas y medianas empresas puedan solicitar créditos hasta por 2.500 millones de pesos con hasta tres años de plazo y

c. modificar plazos y condiciones preferenciales en créditos de redescuento a través de la línea Mipymes Competitivas para modernizar y consolidar las empresas nacionales;

(ii) el Fondo Nacional de Garantías llevará a cabo las siguientes acciones:

a. crear una línea de refinanciación de pasivos dirigida a microempresarios,

b. movilizar créditos a través de la línea de garantía para liquidez de facturas, en el marco de las líneas del Programa Especial Unidos por Colombia y

c. movilizar créditos a través de la línea de garantía para la emisión de bonos ordinarios en el Segundo Mercado de valores que realicen las empresas,

(iii) proponer ajustes normativos para promover una mayor participación de inversionistas y agentes oferentes de productos y servicios financieros.

- Promover la internacionalización de la economía: revisar y socializar con las entidades pertinentes una agenda de trabajo para la implementación de las recomendaciones de la Misión de Internacionalización.
- Aumentar la implementación de estándares de calidad y bioseguridad: diseñar e implementar un programa de asistencia técnica a mipymes para el cumplimiento de estándares de calidad en mercados destino a partir de las necesidades de apuestas productivas y se aumentarán las capacidades técnicas de los laboratorios a través del diseño e implementación de una estrategia de financiamiento.
- Promover la inversión en vías terciarias: gestionar recursos adicionales para invertir en las vías terciarias del país.

- Impulsar la inversión privada en proyectos de infraestructura: establecer los lineamientos para la estructuración y priorización de proyectos con participación privada.

- Mejorar la sostenibilidad financiera de las empresas prestadoras de servicios públicos: apoyar la financiación de proyectos de infraestructura que permitirán cubrir necesidades de inversión en los municipios, así como garantizar la continuidad y acceso a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Producción sostenible y diversificación

- Aumentar la adopción, uso y financiación de actividades de CTI:

(i) generar una red de colaboración conformada por Centros de Desarrollo Tecnológico, Centros de Innovación y Productividad, Centros de excelencia, Parques de CTI, laboratorios abiertos y universidades, que brinden infraestructura y servicios al sector productivo, para la realización de proyectos de investigación, desarrollo e innovación que dinamicen los procesos de mejoramiento de la productividad, transferencia de conocimiento y tecnología al sector empresarial;

(ii) ampliar el alcance de Fábricas de Productividad con base en el diseño del escalamiento del programa de modo que llegue a más empresas beneficiarias;

(iii) implementar un proyecto con alcance regional para el acompañamiento a los empresarios y emprendedores en su proceso de transformación digital y el uso y adopción de soluciones tecnológicas, se espera para 2022 contar con 32 centros de transformación digital empresarial que acompañen a 20.000 empresarios, y

(iv) diseñar e implementar una estrategia para apoyar proyectos de desarrollo tecnológico e innovación con enfoque regional entre empresas, clústeres, universidades, centros de investigación y desarrollo tecnológico, y demás actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel) que den como resultado un prototipo funcional con validación precomercial y sostenibles en lo medioambiental.

- Impulsar la transición energética:

(i) identificación de los electrodomésticos catalogados como eficientes energéticamente y que sean de producción nacional con estrategias para promover el recambio de equipos ineficientes, o su compra, para disminuir el consumo de energía eléctrica en el sector residencial;

(ii) en relación con el sector de gas natural, se busca incrementar la cobertura del servicio de gas, 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);

(iii) en relación con el sector minero-energético, el Ministerio de Minas diseñará e implementará una estrategia de relacionamiento territorial, que promueva la coordinación nación-territorio y contribuya a la generación de condiciones favorables y armónicas para la entrada de nuevos proyectos del sector minero-energético;

(iv) el Servicio Geológico Colombiano desarrollará una estrategia que promueva la consolidación del conocimiento geocientífico para la diversificación de la exploración y explotación de recursos minero-energéticos, y (v) implementar estrategias para hacer más eficientes los procesos de consulta previa de proyectos.

- Desarrollar la bioeconomía y los negocios verdes:

(i) impulsar proyectos de encadenamientos productivos BIO orientados al aumento del nivel de sofisticación, en las regiones y entre regiones;

(ii) diseñar y ejecutar un programa de apoyo empresarial orientado a la promoción y desarrollo de productos, procesos y servicios a partir de la biodiversidad y la biomasa, y

(iii) Agrosavia fomentará las líneas de trabajo en bioinsumos de uso agrícola para identificar necesidades, alinear soluciones tecnológicas y promover la adopción de estos productos.

- Oportunidad para impulsar la economía circular:

(i) diseñar e implementar una estrategia que articule mecanismos para el desarrollo de proyectos regionales, además de la promoción de modelos de asesoría y escalonamiento productivo y comercial en torno a la economía circular, y

(ii) desarrollar e implementar un instrumento nor-

mativo para la ejecución de infraestructura sostenible en su sector a través de la línea de tasa compensada de Findeter.

Desarrollo rural sostenible e innovación agropecuaria

- Impulsar el desarrollo productivo sostenible en la ruralidad:

(i) elaborar un manual operativo que regule la gestión del banco de proyectos productivos de las Zidres;

(ii) consolidar agendas de investigación, validación y transferencia de tecnologías y su posterior incorporación en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuarias (PDEAS);

(iii) formular recomendaciones estratégicas en implementación de proyectos de ganadería bovina sostenible para dinamizar la demanda del financiamiento en el marco de los instrumentos existentes y los que se creen;

(iv) diseñar 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, y

(v) capacitar a los extensionistas agropecuarios en temáticas relacionadas con protocolos de bioseguridad, distanciamiento social, inclusión y educación financiera y sustentabilidad.

3.2.4. Entidades involucradas

A continuación se presentan las entidades del Gobierno nacional responsables y de apoyo para cada una de las acciones que hacen parte de la política para los hogares colombianos:

Tabla 3. Entidades involucradas en las acciones del Sector Productivo

Entidades	Responsable	Apoyo
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	9	2
Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.	4	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	4	1
Departamento Nacional de Planeación	3	3
Fondo Nacional de Garantías	3	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	3	
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	3	
Ministerio de Minas y Energía	3	
Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente	2	
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	2	
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2	
Ministerio del Trabajo	2	1
Servicio Geológico Colombiano	2	
Servicio Nacional de Aprendizaje	2	
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria	1	
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	1	
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	1	
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas	1	
Instituto Nacional de Metrología	1	
Instituto Nacional de Vías	1	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1	1
Ministerio del Interior	1	
Procolombia	1	
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	1	
Superintendencia de Sociedades	1	
Unidad de Planeación Minero-Energética	1	
Unidad de Proyección Normativa Estudios de Regulación Financiera	1	
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República		1

Entidades	Responsable	Apoyo
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social		1
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario		1
Ministerio de Salud y Protección Social		2
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales		1
Total	57	14

3.3. Gobierno

Objetivo específico 4: Consolidar las capacidades institucionales requeridas para el óptimo desarrollo del proceso de reactivación, con el respaldo y confianza de la ciudadanía.

3.3.1. Contexto

- El contexto de emergencia demandó oportunidad en la respuesta del gobierno nacional ante la crisis, esto se vio complementado con grandes esfuerzos que otorgaron facultades para adelantar operaciones contractuales y presupuestales desde las diferentes entidades públicas para contrarrestar efectivamente los efectos y extensión de la crisis producto de la pandemia (Presidencia de la República, 2020).
- Según el tercer informe de Alianza Ciudadanía Activa (con los ojos puestos en los recursos COVID-19, 2020), el 85 % de la contratación se ha realizado bajo la modalidad de contratación directa, y el 62,8 % bajo la causal de urgencia manifiesta.
- Es importante resaltar que ha habido esfuerzos institucionales por garantizar la transparencia y el acceso a la información en relación con la gestión de la pandemia. No obstante, estos se han adelantado de forma individual, debido a que actualmente no existen lineamientos homogéneos que, en el marco de la coyuntura, guíen a las entidades y a su vez promuevan que los actores interesados en ejercer control social lo hagan basándose en unos estándares definidos.
- En términos de relacionamiento Estado-ciudadanía, la emergencia dificultó la participación y consulta de los ciudadanos en las decisiones públicas tanto a nivel nacional como territorial.
- El aislamiento preventivo influyó en el trabajo de diálogo, propuesta y conceptualización de los con-

sejos territoriales de planeación respecto de los planes de desarrollo locales, como lo manifestó el mencionado Consejo, a través de comunicaciones dirigidas a la Presidencia de la República y a otras entidades, ya que ambas circunstancias coincidieron en el tiempo.

- Esta desarticulación limita la eficiencia de los programas que se diseñan e implementan desde el Gobierno nacional a las entidades territoriales, así como la adecuada territorialización de las políticas públicas de alto impacto.
- El 84 % de los proyectos aprobados por el SGR, a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), departamentales y regionales, cuenta con sólo una entidad aportante; el 13 % con dos entidades aportantes y sólo el 3 % con más de dos entidades aportantes de diferentes niveles de gobierno, lo que evidencia la baja articulación y escasa convergencia de entidades, actores y fuentes de recursos.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020) señala que en un escenario intermedio 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 %.
- Tan solo en el primer semestre del año, para los departamentos, la caída representa más de un 40 % de sus ingresos tributarios, para ciudades y aglomeraciones cayeron un 26 %, para ciudades intermedias la caída fue del 9 %, y para ciudades rurales y rurales dispersas del 13 %.
- 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, y Laborda, 2020).
- Adicionalmente, tras la disminución de las actividades ilegales en el periodo de cuarentena, se puede generar un incremento de la criminalidad en el proceso de reactivación económica y social, como advierte el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes (Alvarado y Mejía, 2020).
- Los rezagos en la administración de justicia en Colombia se profundizaron con la actual coyuntura de crisis. 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 se sumaron en el transcurso del año. Para 2019, según la Contraloría General de la República, el Índice de Congestión Efectivo alcanzó el 50,7 %, y para la jurisdicción administrativa (60,0 %), disciplinaria (58,8 %), laboral (57,6 %), civil (53,5 %), y de familia (53,2 %).

- Según el índice de Estado de Derecho para 2020, 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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (0,73) (World Justice Project, 2020). Lo anterior se acompaña de bajos niveles de confianza en el sistema de justicia; Colombia alcanza un nivel del 28 %, contrastado con la media del 58 % de países de la OCDE (OCDE y Open Society Justice Initiative, 2018).

3.3.2. Acciones de política para el corto y largo plazo:

Relacionamiento Estado-Ciudadano

- Fortalecer el relacionamiento Estado-Ciudadanía para la reactivación social y económica:
 - (i) formular lineamientos dirigidos a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva, para implementar y socializar al interior de los sitios web una subsección de transparencia y acceso a la información pública;
 - (ii) desarrollar y socializar una plataforma de intercambio de experiencias exitosas y lecciones aprendidas para la atención a la crisis generada por el COVID-19, y
 - (iii) diseñar e implementar 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.

Desarticulación institucional

- 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:
 - (i) incluir un marcador especial en el Manual de Oferta Institucional del DNP denominado

Reactivación Económica, y

(ii) implementar una estrategia de dinamización de los proyectos de impacto regional para la reactivación, mediante asistencia técnica a las entidades territoriales

Fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales

- Fortalecer financiera e institucionalmente el nivel territorial para la coherencia y articulación entre instrumentos de planeación y proyectos para la reactivación:

(i) brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en el fortalecimiento de sus finanzas territoriales para la reactivación;

(ii) brindar asistencia técnica integral al ciclo de los proyectos orientados a la reactivación;

(iii) desarrollar y socializar una herramienta metodológica que brinde orientaciones para la incorporación del análisis de riesgo de desastres en proyectos de inversión pública del nivel municipal, y

(iv) brindar asistencia técnica en la implementación del Modelo Unificado de Gestión y Cumplimiento del Gobierno nacional a los gobiernos departamentales y municipales para fortalecer la reactivación económica.

Convivencia y seguridad ciudadana

- Fortalecer la convivencia, el mejoramiento de la seguridad ciudadana y la disrupción del delito, tras los efectos de la pandemia y las medidas sanitarias:

(i) diseñara e implementar un plan de ejecución gradual para mejorar el recurso humano de las autoridades de policía que permita atender los nuevos comportamientos contrarios a la convivencia y de seguridad ciudadana derivados de la crisis generada por el COVID-19.;

(ii) desarrollar lineamientos e implementará el plan de mejoramiento de la interoperabilidad de los sistemas de información con el fin de anticipar los cambios atípicos en la ocurrencia del delito y los comportamientos contrarios a la convivencia, y

(iii) con el fin de incrementar la capacidad de inteligencia y contrainteligencia respecto a los delitos y comportamientos contrarios a la convivencia, se deben aumentar las capacidades de la Dirección

de Investigación Criminal e Interpol (Dijín) de la Policía Nacional.

Justicia

- 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:

(i) implementar el Sistema Único Integrado de Gestión Judicial (SUIGJ) y sus servicios digitales asociados;

(ii) coordinar la materialización de los principios de transparencia y acceso a la información en el sistema de justicia;

(iii) diseñar e implementar planes de continuidad y contingencia de las herramientas que soportan el acceso al servicio de justicia del servicio apoyados en las tecnologías de la información y telecomunicaciones;

(iv) realizar trámites o servicios de interoperabilidad entre las entidades del sistema de justicia estandarizados para contribuir en la optimización de los procesos relacionados con la administración de justicia, y

(v) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), por medio de la implementación de la estrategia institucional de Justicia Más Digital, facilitará el acceso a la justicia transicional a las víctimas y comparecientes ubicados en los territorios que no tienen cubrimiento de conectividad 3G o superior.

3.3.3. Entidades involucradas:

A continuación se presentan las entidades del Gobierno nacional responsables y de apoyo para cada una de las acciones que hacen parte de la política para los hogares colombianos:

Tabla 4. Entidades involucradas en las acciones de Gobierno

Entidades	Responsable
Departamento Nacional de Planeación	7
Consejo Superior de la Judicatura	4
Ministerio de Justicia y del Derecho	3
Policía Nacional	3
Departamento Administrativo de la Función Pública	2

Entidades	Responsable
Jurisdicción Especial para la Paz	1
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1
Total	22

3.4. Habilitadores digitales

Objetivo específico 5: Fortalecer los habilitadores digitales del país

3.4.1. Contexto

- De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV, 2019), cerca del 50 % de los hogares colombianos, principalmente en zonas rurales, carece de acceso a Internet fijo o móvil; el 61,6 % ubicados en las cabeceras municipales tiene acceso a Internet fijo o móvil y solo el 20,7 % localizados en centros poblados y rural disperso.
- En Colombia existen barreras para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC, 2020b), señala que éstas están relacionadas con restricciones 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.
- El despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en Colombia enfrenta retos asociados a barreras naturales del relieve que dificultan la propagación de las ondas radioeléctricas, lo que obliga a la adecuación de más elementos de red para sortear tales barreras.
- El puntaje de Colombia en el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico que mide la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2020) subió de 0,61 en 2010 a 0,71 en 2020. Sin embargo, en 2010 el país ocupaba el puesto 31 en el ranking mundial y para 2020 se encontraba en el puesto 67. A nivel regional, Colombia ha perdido posiciones y pasó de ser número 3 en 2010 a número 10 en 2020. Esto afecta la competitividad del país.
- De acuerdo con el componente de compras públicas del Índice Govtech del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, por sus siglas en inglés; 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, por debajo del líder de la región que es Uruguay, con 7,25. Algunas de las razones de este desempeño pueden estar relacionadas con barreras sobre Govtech, como que el 84 % de los emprendedores no conocen ningún emprendimiento que haya contratado con el sector público, ni conocen el instrumento de CPI (DNP y BID, 2019).

- Al analizar la reutilización y consumo de datos abiertos del país, son pocas las entidades 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, 2020a). Esto también se refleja en el índice Open Data Barometer, en el que Colombia para el año 2020, obtuvo un puntaje de 31,67 sobre 100 en la dimensión que mide el impacto económico y social derivado de la publicación de datos abiertos.
- De acuerdo con el 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 no se implementan métricas para medir su calidad. Por otra parte, el 23,3 % de las entidades no tiene definida una gobernanza de datos, y no hay claridad frente a la necesidad de tenerla, mientras el 50 % dice tener una gobernanza de datos, pero que es dispersa.

3.4.2. Acciones de política para el corto y largo plazo:

Conectividad y despliegue de infraestructura TIC

- Fortalecer y aumentar la conectividad a Internet en los territorios:
 - elaborar un documento técnico con el análisis de las TIC como servicio público esencial que identifique reformas técnicas y normativas requeridas para mitigar las barreras al despliegue de infraestructura;
 - realizar un estudio sobre la viabilidad de implementación de tecnologías innovadoras y alternativas no tradicionales como soluciones al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y
 - contemplar soluciones que permitan reducir los costos de su implementación, así como maximizar el beneficio en términos de cobertura y número de usuarios atendidos a un costo razonable

Infraestructura de datos

- Aumentar y acelerar los servicios y soluciones digitales en el sector público:

(i) diseñar e implementar 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, y

(ii) los esfuerzos de articulación entre las entidades del sector público del orden nacional se deben fortalecer para acelerar las 17 iniciativas de transformación digital pública.

Servicios y soluciones digitales en el sector público

- Implementar la infraestructura de datos para su aprovechamiento estratégico:

(i) publicar el Plan Nacional de Infraestructura de Datos y la hoja de ruta para su implementación;

(ii) implementar el Plan Nacional de Infraestructura de Datos;

(iii) Implementar el Modelo de Gobernanza de la Infraestructura de Datos del Estado para facilitar el uso e intercambio efectivo de datos a través de tecnologías emergentes como Big Data e Inteligencia Artificial;

(iv) diseñar el mecanismo de formación del Grupo Interno de trabajo en Inteligencia Artificial dentro del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia.

3.4.3. Entidades involucradas:

A continuación se presentan las entidades del Gobierno nacional responsables y de apoyo para cada una de las acciones que hacen parte de la política para los hogares colombianos:

Tabla 5. Entidades involucradas en las acciones de Habilitadores Digitales

Entidades	Responsable	Apoyo
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	4	1
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	3	4
Departamento Nacional de Planeación	2	5
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1	
Total	10	10

4. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades involucradas en su ejecución gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, y teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos para la financiación de las estrategias que se proponen. La política, aparte de los costos de funcionamiento que tienen acciones en el documento, tiene un costo total estimado de 3.869.399 millones de pesos. En la Tabla 6 se muestra el costo total por objetivo que permiten la financiación completa de la política.

Tabla 6. Financiamiento estimado indicativo de la política por objetivo específico (Millones de pesos)

Objetivo específico	Costo
Objetivo específico	Costo
Objetivo 1: Detener y mitigar el incremento de la pobreza y vulnerabilidad económica de los hogares en el marco de la emergencia por COVID-19.	669.894
Objetivo 2: Mitigar la desacumulación de capital humano acentuada por la pandemia del COVID-19	662.190
Objetivo 3: Reactivar el sector productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible.	2.228.552
Objetivo 4: Consolidar las capacidades institucionales requeridas para el óptimo desarrollo del proceso de reactivación, con el respaldo y confianza de la ciudadanía.	307.727
Objetivo 5: Acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.	1.067
Total	3.869.399

Fuente: DNP (2020)

Bibliografía

Alvarado, M., y& 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., 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.

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia . (2020). Encuesta de liquidez de las empresas.

Banco de Desarrollo de América Latina. (2020). The GovTech Index 2020 Unlocking the Potential of GovTech Ecosystems in Latin America, Spain and Portugal.

Colombia Compra Eficiente. (2020). Contratos por urgencia manifiesta o régimen especial.

Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2020). Despliegue de infraestructura en comunicaciones.

Cornell University, I. &. (2020). Global Innovation Index 2020. Who Will Finance Innovation?

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Pulso Empresarial. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020a). Boletín Técnico: Producto Interno Bruto (PIB) II trimestre 2020 preliminar.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020b). Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA). Boletín técnico 2019.

Debergh, P., Bilsen, V., & Van de Velde, E. (2016). Jobs and growth generated by industrial biotechnology in Europe.

Foro Económico Mundial. (Junio de 2020). Data is the new gold. This is how it can benefit everyone – while harming no one.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (Marzo de 2020). Oferta de datos abiertos en Colombia.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Observatorio Colombiano de las Mujeres. (2020). Boletín no. 14: Llamadas para la orientación de mujeres en condición de vulnerabilidad.

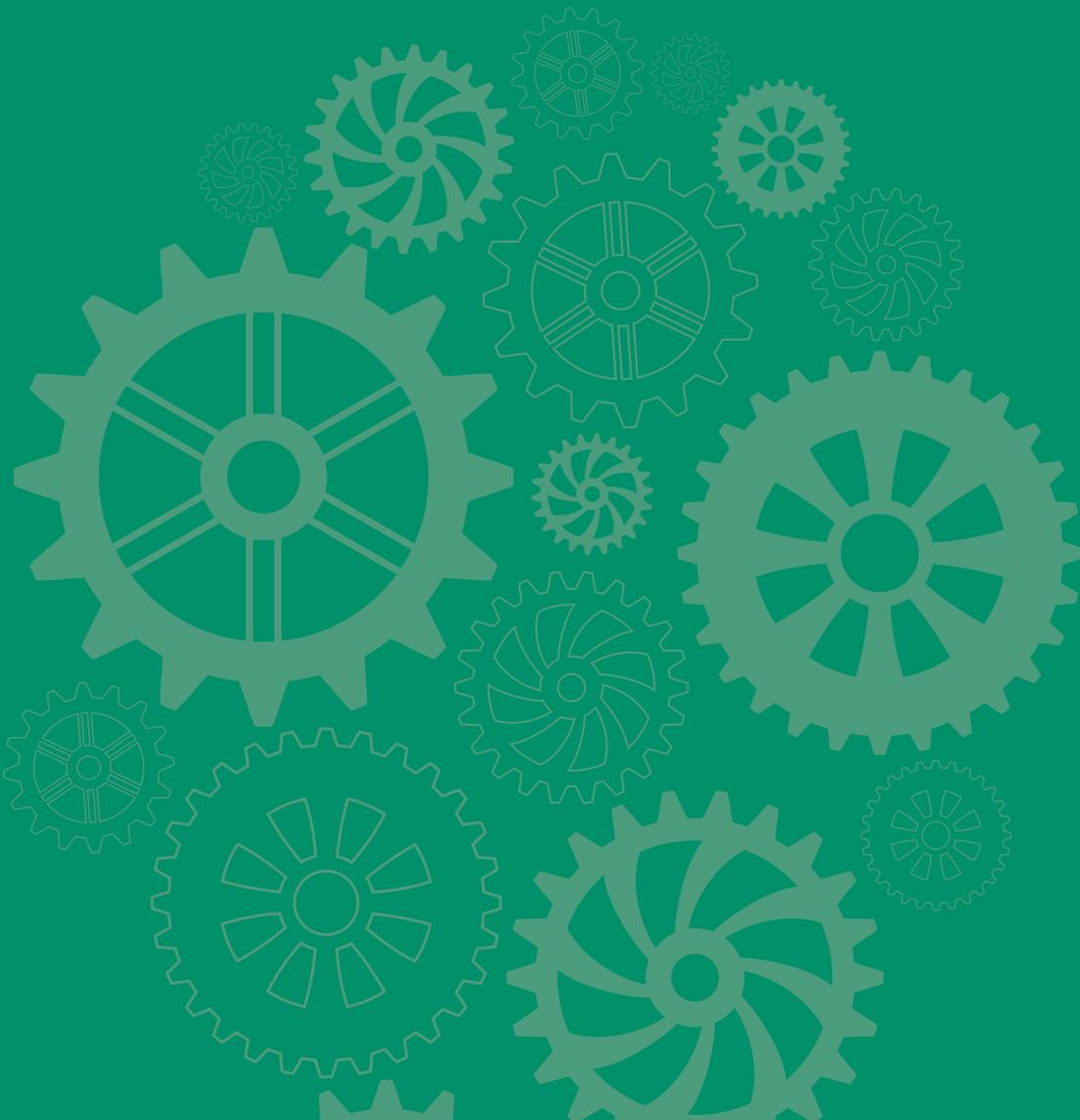
Organización Mundial del Comercio. (2020). Observaciones del Director General Azevêdo. Conferencia de prensa relativa a las previsiones sobre el comercio.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Open Society Justice Initiative. (2018). Legal Needs Surveys and Access to Justice. OCDE.

Presidencia de la República. (2020). Compromiso por Colombia: con estrategia integral gobierno busca darle un fuerte impulso al campo.

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.





Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente:

Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia

