

Radiografía 2023

Panorama social, económico y político de Colombia

INTRODUCCIÓN

2023 será un año desafiante para el mundo y Colombia no es un caso aparte. Además de los grandes retos económicos y políticos que vendrán del entorno internacional, el país se encontrará con un año determinante. El primer gran hito será la definición de la hoja de ruta que guiará el periodo presidencial de Gustavo Petro, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual deberá ser presentado en los primeros días de febrero y debatido y aprobado antes del 5 de mayo.

Si bien el PND definirá las líneas gruesas de política pública con las que Petro buscará consolidar su legado como “el primer presidente de izquierda de Colombia”, las reformas que el Gobierno considera que serán necesarias para cumplir las promesas de campaña e implementar los cambios sociales en materia de salud, pensiones, educación y trabajo entre otros grandes temas, compartirán el escenario en el Congreso durante el primer semestre. Asimismo, serán simultáneas con el PND y con iniciativas legislativas que vienen de la legislatura pasada y que han suscitado grandes controversias, incluso al interior de la bancada de Gobierno, como la reforma política o la reforma al código electoral. Por otro lado, durante el segundo semestre, los proyectos coincidirán con las campañas para alcaldías y gobernaciones.

La solidez de la bancada de Gobierno se verá a prueba; primero, en lo ideológico, cuando los partidos que no forman parte de su núcleo, como el Conservador, el Liberal o el de la U, se vean en la necesidad de encontrar equilibrios entre su propio programa ideológico; los compromisos con sus votantes; y la plataforma del Gobierno ubicada hacia la izquierda, que está comprometida con cambios más profundos. Luego, en lo puramente electoral, cuando sea necesario llegar a acuerdos o competir abiertamente con los candidatos del círculo más cercano al Presidente.

Pero no sólo en lo político el Gobierno hará sus apuestas más importantes. Los avances en la pronta implementación de la política de Paz Total serán de suma importancia en un entorno de orden público en franco deterioro y que amenaza con volver a las cifras de violencia y delincuencia anteriores al acuerdo de paz con las FARC. El avance dependerá, en buena medida, de la pronta superación de los escollos derivados de los anuncios de final de año, tanto en lo referente al cese al fuego con el ELN, como al levantamiento de las órdenes de captura de los miembros del Clan del Golfo y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada.

En lo económico, las principales proyecciones hablan de un año con un crecimiento bajo, de cerca del 2%; y una inflación aún alta, aunque menor que la registrada en 2022. El reto primordial, en este sentido, parece ser lograr que el aumento del salario mínimo dinamice el mercado interno sin afectar de manera desproporcionada la productividad del país. Es de notar que el Gobierno contará con recursos frescos derivados, entre otras fuentes, de la reforma tributaria; y que, con ellos, espera poder profundizar la política social.

Ante esta multiplicidad de factores, desde Edelman Global Advisory nos hemos planteado la tarea de analizarlos en conjunto, haciendo énfasis en algunos de los sectores sociales y productivos. Así, logramos auscultar algo de lo que nos depara el año 2023 y de lo que las bases del PND plantean para lo que será el resto del mandato del presidente Gustavo Petro. Esperamos que este documento sea de utilidad para ustedes.



Contenido

01. Colombia en el 2023.....	4
02. Panorama sectorial	11
03. Conclusión.....	28

Colombia en el 2023

01



Panorama general

PANORAMA ECONÓMICO

Colombia cuenta con un manejo de la economía que se ha caracterizado por una gestión macroeconómica y fiscal prudente. De hecho, como indica el Banco Mundial, ha estado anclada a una inflación objetivo, una tasa de cambio flexible y un marco fiscal estructurado, que han permitido que sea estable durante las dos décadas del siglo XXI, respondiendo a crisis como la financiera del 2008 y a la generada por el COVID-19.

Esto se evidencia en el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB), que en el 2020, con la pandemia, fue del -3,6%; en el 2021, con la reactivación económica, pasó a ser del 10,7%; y para el tercer trimestre de 2022 fue del 7%. Con respecto a este último, las actividades que contribuyeron a su crecimiento fueron el comercio al por mayor y al por menor (1,6%); las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación (1,1%); y las industrias manufactureras (0,9%). Esto en un contexto de la invasión de Rusia a Ucrania, los aumentos de tasas de interés por parte de los Bancos Centrales y un contexto político regional variable.

Si bien, la economía colombiana ha presentado una recuperación en este escenario, organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estiman que el crecimiento del país será entre el 2,2% (FMI) y el 1,2% (OCDE). Esto enfrenta al país a lo que el FMI ha denominado *la crisis del costo de vida*, la cual está definida por cuatro variables: la invasión de Rusia a Ucrania; la presión en el incremento de la inflación; la desaceleración en China; y la apreciación del dólar de Estados Unidos.

Este incremento del costo de vida se ve reflejado en el comportamiento de la inflación, que a cierre del año 2022 fue del 12,2%, mostrando una disminución en la confianza de los consumidores y una ralentización de la economía. En ese sentido, se presentó una alta demanda interna; una depreciación del peso colombiano; la indexación de los salarios y de los precios regulados; y las presiones de los precios internacionales, llevando a que el Banco de la República fijara la tasa de interés en un 10% finalizando septiembre.

El panorama con el que cerró el año 2022 genera incertidumbre; sin embargo, de acuerdo con el Banco de la República, se espera que la inflación disminuya en el primer trimestre del 2023 y que al cierre del año sea del 7%. Asimismo, La OCDE sugiere que se verá una estabilización de la economía hacia el 2024, cuando la inflación comience a disminuir y la política económica comience a relajarse. Finalmente, el Banco Mundial prevé que la economía colombiana cuente con una política monetaria estricta, una disminución del déficit fiscal con la entrada en vigor de la reforma tributaria y una disminución del gasto relacionado con la pandemia. De esta manera, la economía se beneficiará del aumento de los precios del petróleo, el carbón y los metales.

PANORAMA POLÍTICO

Tras las elecciones en junio de 2022, Colombia es liderada por el presidente Gustavo Petro, quien ganó por la Coalición del Pacto Histórico bajo la narrativa del “Gobierno del Cambio”, al ser la llegada más reciente de un gobierno de izquierda progresista. A diciembre de 2022, el presidente Petro finalizó el año con una aprobación del 48% por parte de la población colombiana. Sin embargo, en la última encuesta INVAMER se observó un aumento en la percepción negativa sobre cómo va el país, llegando a un 66%, que considera que la situación está empeorando, principalmente, en términos de economía, desempleo y seguridad. No obstante, la percepción ha mejorado frente a la gestión en política exterior y medio ambiente.

Dentro de las principales críticas al Gobierno actual se encuentran: la tardanza en el nombramiento de todos los funcionarios; los procesos de compra de aviones de defensa; y la descoordinación dentro del gabinete para hablar con la opinión pública - razón por la cual se nombró al ministro del Interior, Alfonso Prada, como único vocero del Gabinete-, entre otras. Las carteras más criticadas han sido las de Minas y Energía, Salud y Medio Ambiente;



sobre las cuales la oposición ha realizado diferentes audiencias públicas y mociones de censura. Por otra parte, el ministerio de Hacienda y el ministerio del Interior son los que han recibido mayor favorabilidad por su gestión.

Estabilidad de la gobernanza

El partido Pacto Histórico logró contar con el apoyo de la participación ciudadana, obteniendo 16 senadores y 27 representantes en el Congreso de la República. Si bien no son mayorías contundentes, le han permitido al Presidente gozar de gobernabilidad. Las prioridades para este cuatrienio giran en torno a la consolidación de la paz, la justicia social y la justicia ambiental. Desde el inicio del periodo presidencial, se anunciaron reformas basadas en estos ejes, en distintos sectores prioritarios. Así, durante el último semestre del 2022 se presentaron en el Congreso 25 proyectos desde el ejecutivo, logrando la aprobación de:

1. La reforma tributaria
2. Modificación a la Ley de Orden Público (Paz Total)
3. Creación del Ministerio de la Igualdad
4. Ratificación del Acuerdo de Escazú
5. El Presupuesto General de la Nación para 2023
6. La Ley de Presupuesto Bianual de Regalías.

Los proyectos de acto legislativo que se discutirán en segunda vuelta durante el próximo periodo ordinario a partir del 16 de marzo de 2023 serán:

1. La reforma política
2. La jurisdicción agraria y rural
3. La regularización del cannabis de uso adulto
4. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

Si bien en el campo político se ha criticado la ausencia de una oposición consolidada en el legislativo, el partido Centro Democrático, una fracción importante del partido Cambio Radical y Marelén Castillo, excandidata vicepresidencial de la Liga Anticorrupción, han sido los mayores críticos de las propuestas del Gobierno. Con este panorama, para el próximo periodo de sesiones, en término extraordinario, la prioridad será la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y la radicación de la reforma a la salud. Luego, en término ordinario en marzo, se buscaría discutir las reformas pensional, laboral y de educación. Para todas las reformas será necesaria la cohesión de la coalición de Gobierno.

Cabe resaltar que en 2023 se llevarán a cabo las elecciones para gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales, lo que coincidirá con cambios en las dinámicas en el legislativo y de los partidos. Algunos congresistas, como el excandidato presidencial Rodolfo Hernández, Gustavo Bolívar (partido Pacto Histórico) y Yamil Arana (Partido Conservador), renunciaron durante el 2022 para probablemente aspirar a cargos de elección popular regional. Adicionalmente, en julio de 2023 habrá una nueva elección de las Mesas Directivas de cada cámara en el Congreso lo que podría cambiar los procesos actuales que han sido favorables para la gobernanza del Pacto Histórico.

Paz total

El Gobierno del presidente Petro ha recalcado que su principal objetivo es implementar a cabalidad el Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y promover la búsqueda de la paz como una política de Estado. Por eso, uno de los principales compromisos desde la campaña presidencial era la negociación con los grupos armados que mantienen la situación de violencia en el país. Uno de los logros que manifiesta la administración tras su primer semestre es el reinicio de los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), reglamentando la Mesa de Diálogos y acordando la agenda. No obstante, varios sectores han sido críticos del proceso por su lentitud, el aumento de las acciones ofensivas, la falta de inclusión de algunos sectores y la falta de claridad en cómo será la aplicación de la justicia. El 20 de enero de 2023 inició la segunda ronda de conversaciones en México, ahondando en un principio en la participación de la sociedad civil y los alivios humanitarios. La agenda establecida para los siguientes ciclos abarca los temas:

1. Participación de la sociedad en la construcción de paz



2. Democracia para la paz (Garantías para la manifestación y movilización política)
3. Transformaciones para la paz y la superación de la pobreza
4. Reconocimiento de las víctimas y su derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición
5. Fin del conflicto armado
6. Implementación

Si bien el fin del 2022 estuvo marcado por una dificultad para lograr el cese al fuego y el Gobierno hizo declaraciones unilaterales desmentidas por el ELN, el objetivo con la próxima ronda de negociaciones será superar este reto. La paz total implica un cese al fuego multilateral. Por eso, paralelamente, las negociaciones de paz no se prevén solamente con el ELN; sino que también se extienden a grupos que no participaron en el Acuerdo de Paz con las FARC y estructuras ligadas a la minería ilegal y el narcotráfico. Adicionalmente, durante los primeros cinco meses se han visto avances en las discusiones de paz urbana en Cali, Medellín y Buenaventura. No obstante, se han producido críticas por promover ceses al fuego con grupos al margen de la ley sin tener una mesa de diálogo establecida.

Justicia Social y Ambiental

El actual Gobierno considera prioritario construir un nuevo Pacto Social que garantice la democracia y la paz. Este pacto está basado en la justicia social y ambiental. Así, las acciones en 2023 continuarán girando en torno a combatir la desigualdad, principalmente de pobreza y para las mujeres y las personas migrantes. La lucha contra la desigualdad está ligada a la justicia ambiental, pues el Gobierno ha sido enfático en reconocer la crisis climática y sus impactos en el país. El Gobierno ha sido claro en rechazar el uso intensivo del carbón y el petróleo y espera que la justicia climática permita la transición a la sustitución con energías renovables. La justicia ambiental se ha visto desde una perspectiva interna y externa sobre todo en lo que tiene que ver con narcotráfico y restitución de cultivos, así como con la protección y conservación de la Amazonía.

El fortalecimiento de la rama judicial será importante durante el 2023 y el presidente Petro anunció que buscará destinar más recursos del Presupuesto General de la Nación para que haya más y mejores jueces, mayor independencia y un impulso a la justicia restaurativa.

PANORAMA SOCIAL

La protección y el desarrollo social se encuentran estrechamente relacionados con el crecimiento y el desempeño de la economía del país; muestra de ello es la situación de empleabilidad y la superación de la pobreza. En la primera década del siglo XXI se había logrado la disminución de los indicadores de desempleo, informalidad y pobreza. Sin embargo, la pandemia por el COVID-19 y el incremento del costo de vida han mostrado la importancia del fortalecimiento de las políticas en estos ámbitos, las cuales requieren de un trabajo en conjunto entre el sector público y privado.

Empleabilidad

Respecto a la empleabilidad, se puede observar que el desempleo en el país ha disminuido después de la pandemia, según los resultados de la Encuesta Integrada de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en la que se revisa el estado del Mercado Laboral colombiano. De acuerdo con la Encuesta, el desempleo nacional en noviembre del 2020 era de 13,9%; y en el mismo periodo del 2021 se presentó una disminución del 2,4%, ubicando la tasa de desempleo en el 11,5%. Por otro lado, para el año 2022 fue de 9,5%, regresando al mismo valor que se alcanzó en el 2019.

Si bien, el panorama de empleabilidad en el país resulta alentador, la brecha al respecto entre hombres y mujeres se mantiene. Al 2020, esta brecha fue de un 8,3%, representando las mujeres desempleadas el 20% y los hombres el 11,7%. Ya en el 2021, al iniciar la reactivación económica, se presentó una disminución de la brecha, llegando a 5,8% con un 15,4% de mujeres desempleadas y un 9,6% de hombres en esta situación. Finalmente, en el 2022 la brecha fue del 4,7%, siendo 12,7% la tasa de desempleo para las mujeres y 8,0% para los hombres. Por otra parte, de acuerdo con el DANE, la tasa de informalidad en el mercado laboral en el 2020 fue del 48,1%; en 2021 presentó un incremento del 10% ubicándose en el 58,1%; y en el 2022 llegó al 58,8% con un incremento del 0,8%.



Este panorama de desempleo e informalidad muestra que el mercado laboral colombiano presenta dos problemáticas relevantes: altas y persistentes tasas de desempleo, cercanas al 10% de la población económicamente activa; y altas y persistentes tasas de informalidad, cercanas al 64% del total de ocupados (Fedesarrollo, 2022). Sumado a los problemas anteriormente mencionados, Fedesarrollo sugiere que en Colombia existen dos mercados laborales: uno formal que cuenta con inflexibilidades y barreras de entrada y salida (ej., calificación de los colaboradores y los costos no salariales); y otro informal que es flexible y sin protección al trabajador. Estos temas serán objeto de discusión en el 2023, con el incremento al salario mínimo, las reformas laboral y pensional, así como el Plan Nacional de Desarrollo.

Superación de pobreza

La superación de la pobreza continúa siendo uno de los elementos más retadores para el país. La pandemia por COVID-19 volvió a traer este tema a la agenda pública con mayor relevancia, ya que la brecha que se había logrado cerrar en la última década se reabrió y mostró que la desigualdad persiste en el país. Así lo evidencia el más reciente reporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022 -, en el que se ubica a Colombia como uno de los países de la región en los que el Índice de Gini sigue siendo igual al del 2019, pero se presentó una afectación en las personas con menores ingresos.

El reporte también evidencia que la brecha de pobreza extrema presentó un incremento de 3% del 2014 (12%) al 2021 (15%); y la de la pobreza uno de 4,3% entre el 2014 (31,1%) y el 2021 (35,4%). Si bien los distintos Gobiernos tomaron medidas, como suplir la pérdida de ingresos laborales con transferencias monetarias por parte del Estado, se prevé que estas acciones no contribuyan al cierre de las brechas sociales y por el contrario los Gobiernos deban desarrollar ajustes en sus políticas fiscales para buscar programas sociales que fortalezcan estos aspectos. Esto ocurrirá en el país, donde para disminuir la pobreza se deberán aumentar las coberturas y beneficios de los programas de transferencias monetarias y se asumirán recomendaciones como las brindadas por la OCDE, incluyendo mejorar el diseño del sistema tributario y de protección social; así como disminuir los costos laborales del sector formal y sustituirlos por ingresos tributarios generales para disminuir la informalidad.

POLITICA EXTERIOR

Agenda para el 2023

El presidente Gustavo Petro ha compartido su visión para Colombia desde el primer día, siendo su principal objetivo, posicionar al país como una “Potencia Mundial de la Vida”, dando respuesta a las necesidades de los ciudadanos y a los intereses de su electorado. El enfoque se basa en:

1. Reactivación del proceso de paz
2. Cooperación internacional
3. Integración regional
4. Turismo responsable y ecosostenible
5. Paz internacional
6. Relaciones con Estados Unidos: Guerra contra las drogas, seguridad internacional, cambio climático y renegociación del TLC

En esa medida, la política exterior para el 2023 se enfocará en la reactivación del proceso de paz, en el fortalecimiento del país a nivel regional y en el trabajo con los países vecinos. Las aproximaciones en la Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y otros organismos de integración internacional se verán en los siguientes meses, ya que serán las plataformas en las que se impulsará la cooperación para la paz, la integración de América latina y el proceso de globalización/regionalización que se espera en esta nueva era de liderazgos de izquierda en el continente.

Gustavo Petro cuenta con una oportunidad de liderazgo muy importante en la región y los triunfos durante su Gobierno dependerán del enfoque, la medida y el respeto por los acuerdos y protocolos diplomáticos. Esto, porque sus propuestas traerían beneficios para Latinoamérica, que sigue en búsqueda de un crecimiento y un cambio estructural de sus Gobiernos. Finalmente, uno de los retos más visibles es el de moderar las posiciones personales



del Presidente, ya que su criterio no es “exclusivamente político y personal” sino que en su rol como mandatario puede comprometer la credibilidad y la estabilidad como un Estado respetuoso de los asuntos internos de otros países.

Relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos

Recientemente, el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, anunció la nominación de Elizabeth Manes para ocupar el cargo de embajadora de EE. UU. en Colombia. Manes es profesional en política exterior de la Universidad de Liberty con un máster en administración pública de la American University. A lo largo de su vida profesional ha ocupado varios cargos en las embajadas de Estados Unidos en Argentina, Uruguay y Brasil, lo que le ha permitido tener cercanía con Latinoamérica. De ser aceptada su nominación por el Congreso americano, se espera que la relación entre ambos países se siga consolidando y se trabaje de manera más cercana temas como la paz y la lucha antidrogas.

Aunque no se encuentra de manera explícita en el Plan Nacional de Desarrollo, el presidente Gustavo Petro ha sido enfático en la importancia de mantener y fortalecer la relación bilateral con Estados Unidos a partir de varios ejes de trabajo:

1. Impulsando el comercio binacional y la inversión norteamericana en Colombia con un enfoque de respeto por el medio ambiente y los individuos.
2. Trabajando en un proceso de des narcotización, a partir de una nueva política de drogas que tenga como pilar la regularización, por encima de la criminalización. Esto, incluyendo un abordaje del consumo como un tema de salud pública. Adicionalmente, contempla el cumplimiento del punto 4 del Acuerdo de Paz para sustituir los cultivos ilícitos.
3. Revisar y renegociar el Tratado de Libre Comercio para estimular la productividad, la transferencia de conocimiento y la creación de nuevas oportunidades laborales entre ambos países, así como replantear otros aspectos, como los acuerdos en materia de propiedad intelectual.
4. Implementar la transición energética para mitigar el impacto en el medio ambiente. Punto en el cual se requerirá de esfuerzos conjuntos, teniendo en cuenta que Estados Unidos es uno de los países que más contamina.
5. Continuar con el apoyo en la implementación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC en 2016, el cual ha contado con el soporte del Gobierno norteamericano desde sus inicios.

Sí bien, los Gobiernos de Gustavo Petro y de Joe Biden han llevado una relación cercana y diplomática en los últimos seis meses, destacada por el dialogo y la negociación, Estados Unidos elegirá un nuevo Presidente en 2024. Por lo tanto, podría haber cambios en la agenda contemplada entre ambos países y las expectativas del Gobierno colombiano.

Posición de Colombia en la región

Ahora bien, respecto de la región latinoamericana, el presidente Gustavo Petro ha sido enfático en manifestar su intención de consolidar, en los meses venideros, los pilares para posicionar a Colombia como un jugador relevante en los asuntos prioritarios para la región. Es así, como en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, deja plasmados los asuntos más urgentes en materia de política exterior de cara a Latinoamérica.

En primer lugar, menciona la estrategia de **política exterior para el cambio del paradigma del fenómeno de las drogas**, cuya finalidad será formular una nueva agenda de drogas de corto y mediano plazo orientada a liderar el cambio del enfoque global basado en la guerra contra las drogas. Esto, por medio de la articulación interinstitucional a nivel nacional, regional e internacional para la desarticulación y judicialización efectiva del multi crimen. Así como con el apoyo de mecanismos de cooperación y coordinación multilateral que permitan el mejoramiento y la transformación de las condiciones económicas en la zona de frontera y el bienestar de sus poblaciones. Su objetivo es alentar a la región a continuar los trabajos sobre el problema mundial de las drogas, bajo un enfoque de salud pública, con perspectiva de género y de derechos humanos.

En segundo lugar, busca promover, por medio de diálogos regionales e internacionales, el establecimiento de la **política para la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad**. La finalidad es conservar los ecosistemas regionales e intensificar la búsqueda de recursos de cooperación internacional con énfasis en la preservación de la Amazonía y el Darién. En el marco de este objetivo, se busca trabajar regionalmente en materia



de **interconexión eléctrica basado en energías limpias**, siendo este pilar, el centro de una discusión entre el presidente Petro y el recién posesionado presidente de Brasil, Lula da Silva.

Adicionalmente, el Gobierno del presidente Gustavo Petro busca continuar promoviendo y fortaleciendo la relación comercial y de cooperación con Asia-Pacífico a través de la **Alianza del Pacífico**, con el objetivo de robustecer este mecanismo y posicionarlo, de manera más decisiva, como una plataforma de articulación política y de integración socioeconómica entre las dos regiones.

Así mismo, en cooperación con México, se busca trabajar en la promoción de un plan de desarrollo sostenible e integral que incida en la integración regional e impulse proyectos de desarrollo al interior del **Proyecto Mesoamérica**. Esto, teniendo en consideración que Colombia asumirá la Presidencia Pro-Témpore el segundo semestre del 2023 y que con México conformarán la Presidencia Conjunta de este mecanismo.

Finalmente, es esencial mencionar dos acontecimientos que marcaron el final del 2022 y el inicio del 2023 y que tuvieron repercusión en la política exterior del presidente Gustavo Petro de cara a la región. El primero, relacionado con las **críticas al mandatario colombiano tras su reacción a la situación del expresidente del Perú, Pedro Castillo**, luego de su intento de dar un autogolpe de Estado. Hecho que además generó que, con 61 votos, el Congreso peruano aprobara una moción de rechazo a los supuestos “actos de intromisión” por parte del presidente de México, Manuel López Obrador, y el mandatario colombiano.

Por último, tras más de siete años de cierre de la frontera entre Colombia y Venezuela, el 01 de enero de 2023 se dio la **apertura del puente Atanasio Girardot**, escenario que marca el inicio del restablecimiento de dinámicas sociales y comerciales entre los dos países. Sin embargo, aún existen temas transversales que requieren de articulaciones interinstitucionales decisivas, como los asociados con la seguridad, el proceso migratorio, y el restablecimiento del comercio bilateral, entre otros.

Cabe resaltar que en el 2023 varios países de la región tendrán elecciones, como Guatemala, Paraguay y Argentina; mientras que Chile tendrá nueva convención constituyente, lo que podría incidir en la agenda regional que Gustavo Petro tiene planeada.

Panorama sectorial

02



Salud

Nuevo liderazgo en la cartera de Salud y modelo preventivo y predictivo

El 7 de agosto de 2022 marcó el cambio de liderazgo de una de las carteras más importantes del Estado colombiano, la de salud, especialmente porque el país se encontraba en un escenario postpandemia, ante un nuevo panorama epidemiológico nacional causado por la Viruela Símica y con el anuncio de una futura reforma al sistema. Como había sido anunciado por los medios de comunicación, el presidente Gustavo Petro nombró a Carolina Corcho Mejía como la nueva ministra de Salud y Protección Social, médica psiquiatra y magister en estudios políticos de la Universidad Nacional. previo a su nombramiento se había desempeñado como vicepresidente de la Federación Médica Colombiana y presidente de la Corporación Latinoamericana Sur.

El 2022 estuvo marcado por importantes coyunturas al interior del sector salud, que generaron la participación de múltiples actores. Una de ellas fue el escenario de **desabastecimiento o escasez de medicamentos a nivel nacional**, que movilizó la atención de la opinión pública y la sociedad civil ante las dificultades de los prestadores de servicios de salud y pacientes de conseguir oportunamente sus medicamentos. Situación que, además, generó que la recién posesionada ministra tuviera que asistir a múltiples audiencias públicas en el Congreso de la República para dar claridad sobre este panorama y definir estrategias para superarlo.

En segundo lugar, la atención estuvo enfocada en la presentación del **nuevo modelo de salud preventivo y predictivo**, el cual marcará la hoja de ruta del sector en los próximos años, y cuyo objetivo es garantizar el derecho fundamental a la salud a través de un sistema público, universal, preventivo, participativo, descentralizado e intercultural, donde el enfoque es la Atención Primaria en Salud. Su implementación estaría a cargo de los equipos médicos interdisciplinarios territoriales (EMIT) que ampliarían la base de oferta de servicios promocionales y preventivos.

De igual manera, el Ministerio de Salud buscaría avanzar en la implementación de Redes Integrales e Integradas de servicios de salud y Centros de Atención Primaria en Salud, así como en el desarrollo de capacidades nacionales para la producción de medicamentos y tecnologías de calidad, apalancada por una Política de Ciencia y Tecnología en Salud. De acuerdo con lo anunciado por la cartera, dicho modelo será financiado con cargo a los recursos al Sistema General de Participaciones, el Presupuesto General de la Nación, el Plan de Beneficios del Sistema y los recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) contratados por las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB).

Otra de los anuncios que causó preocupación e incertidumbre entre los actores del sector salud, fue la mención del director encargado del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Francisco Rossi, sobre la necesidad de **reestructurar la institución**. Entre las propuestas mencionadas se encuentran: (I) La reducción del peso relativo de los registros sanitarios; (II) la simplificación, agilización y modernización del registro; (III) y la definición de un sistema de información amigable, interoperable y articulado a los sistemas de información del sector. Sin embargo, la propuesta que más críticas causó en el sector fue la de reducir los estándares sanitarios internacionales en pro de permitir que la industria nacional tenga más oportunidades.

Ante este anuncio, diversas voces se pronunciaron en contra, puesto que iría en sentido opuesto de la naturaleza de la entidad como Agencia Sanitaria de referencial mundial, además de las preocupaciones sobre la calidad y eficacia de los medicamentos que se aprueben bajo esta reducción de estándares.

Ahora bien, en torno a la **reforma del sistema de salud**, recientemente la ministra Carolina Corcho aseguró que el proyecto de Ley está siendo diseñado de manera participativa con la sociedad civil, y que el texto está en revisión jurídica para ser presentado posteriormente al presidente Gustavo Petro. De acuerdo con lo informado, el proyecto de reforma estaría estructurado entorno a cinco pilares fundamentales: (I) La atención primaria en salud; (II) la creación de un sistema de información público, interoperable y transparente; (III) la superación de la intermediación financiera del sistema, de manera que exista flujo directo en el pago a los prestadores de salud; (IV) la formulación de la política de ciencia, tecnología e innovación; y (v) la regulación de precios de medicamentos. Se prevé que el



proyecto de Ley sea radicado a inicios de mes de febrero por parte del Gobierno Nacional, de manera que se inicie su discusión legislativa.

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 sobre salud

Con relación a lo planteado en el documento base para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND), presentado en 2022 al Departamento Nacional de Planeación (DNP), se espera que la propuesta de articulado se enfoque en el Modelo de salud promocional, preventivo y predictivo basado en Atención Primaria en Salud (APS). Esto, con un énfasis en la creación y desarrollo de territorios saludables y la consolidación de equipos básicos para atención extramural en lo relacionado con promoción y prevención, teniendo en el centro de la operación y como punto de referencia a los Hospitales Públicos. Al respecto, el Gobierno buscará garantizar la inversión en intervenciones a la infraestructura y a la dotación de la red pública hospitalaria y el desarrollo de una política pública integral para el talento humano en salud que garantice las condiciones de contratación incluso en zonas dispersas.

De otro lado, el Gobierno ha sido enfático en la necesidad de crear un Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y descentralizar la toma de decisión en cuanto a la gestión del sistema, modificando la arquitectura institucional nacional y territorial para la definición de política pública en la intervención intersectorial de determinantes sociales. De acuerdo con el documento presentado por el Gobierno, dichas intervenciones se priorizarán según los resultados del modelo predictivo.

Se espera que otro de los puntos clave de articulado esté relacionado con el desarrollo de un Sistema Único de Información en Salud interoperable para articular los actores del sector. Es decir, una central de datos que logre articular los sistemas de información a nivel territorial, de tal forma que se cuente con información robusta para verificar el pago de los recursos de salud unificados, con seguimiento en tiempo real y permitiendo el saneamiento de las cuentas en salud por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). En ese sentido la ADRES deberá estar facultada para solicitar información a las diferentes dependencias del Gobierno en caso de considerarlo necesario para evitar pagos indebidos, BAJO las condiciones establecidas previamente por la entidad. El objetivo es garantizar el adecuado flujo de los recursos, además de que podría exigir a las Entidades Promotoras de Salud - EPS la información relativa a los pagos efectuados con los recursos girados y saldo de deudas a la red de prestadores y proveedores de servicios y tecnologías en salud.

En lo relacionado con los giros de recursos y de acuerdo con los planteamientos del Gobierno, la propuesta incluirá el giro directo de la UPC de forma generalizada tanto para el régimen contributivo como el subsidiado. En el caso en que la Superintendencia Nacional de Salud identifique un incumplimiento de las obligaciones normativas que determine el Ministerio de Salud y la Protección Social para tal fin, que amenace el flujo de recursos de una EPS, conjunto de EPS o quien haga sus veces en la configuración del sistema hacia la red de prestadores, esta podrá solicitar a la ADRES el giro directo extraordinario de recursos. En lo relacionado con presupuestos máximos y de acuerdo con las declaraciones del Gobierno frente a dicho mecanismo, se espera que este sea eliminado y reemplazado por el mecanismo tradicional de recobros, los que se harían efectivos previa auditoría de cuentas por parte de la ADRES.

Con respecto a medicamentos, ciencia, tecnología e innovación, lo proyectado por el Gobierno incluye ampliar el marco de negociaciones para la adquisición de productos biológicos y vacunas en casos excepcionales y de emergencia que permitan tener un mayor margen de maniobra al momento de la adquisición mediante mecanismos de compra directa. Igualmente, considera establecer un marco de definiciones y competencias más claro para los gestores farmacéuticos y operadores logísticos desde el articulado del PND; sentar las bases para la completa reestructuración del INVIMA y el Instituto Nacional de Salud (INS); así como fortalecer el financiamiento del Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS), manteniendo las reglas de operación y contratación. Por otro lado, se mantiene la propuesta de vigencia del mecanismo “Puerta de entrada”, relacionado con el artículo 72 de la Ley 1753 de 2015 y el marco normativo para avanzar en lo relacionado con compra centralizada.

Finalmente, se espera que, como parte del PND y a través de la formulación de la política de ciencia, tecnología e innovación en salud, se fijen las reglas para el desarrollo de estrategias de producción industrial local de vacunas, medicamentos, insumos, dispositivos médicos y tecnologías en salud estratégicas para el país, dando paso a la formulación de una nueva Política Farmacéutica Nacional. Esta política estará encaminada, entre otros objetivos,



hacia la autonomía farmacéutica; el uso de genéricos; el desarrollo de alternativas de biosimilares y biotecnológicos; el desarrollo y ampliación de flexibilidades existentes sobre propiedad intelectual; y la reglamentación de buenas prácticas en toda la cadena de comercialización.

Reforma al sistema de Salud

El Gobierno Nacional ha anunciado en varias ocasiones que uno de los puntos principales en su agenda legislativa para este el 2023 es la esperada reforma a la salud. De acuerdo con el plan de Gobierno del presidente Gustavo Petro y las bases del PND, el objetivo de la reforma es garantizar el derecho a la salud para la población a través de un cambio en el modelo de salud hacia un sistema único, público, universal, preventivo, predictivo y descentralizado que tenga en cuenta todos los determinantes de salud.

Durante los primeros meses de Gobierno, la ministra de Salud, Carolina Corcho, y el presidente Gustavo Petro han sido vocales sobre la necesidad de reformar el sistema, mensaje que fue reforzado durante el lanzamiento del programa preventivo y predictivo. No obstante, aún no se conoce un texto oficial de la reforma elaborado por parte del Ministerio de Salud. Asimismo, se han realizado acercamientos con algunos actores del sistema para conversar sobre la situación actual del mismo; sin embargo, no se han establecido espacios de discusión para escuchar a todos los involucrados y buscar consensos. Un paso importante que facilitaría la discusión una vez el texto sea presentado ante el Congreso de la República. Varios actores del sistema de salud que se han sentido excluidos y apartados del proceso de construcción de un texto han decidido presentar una reforma propia, como es el caso de la organización Pacientes Colombia.

De acuerdo con las últimas declaraciones del Gobierno Nacional, se espera que el texto formal de la reforma se presente en febrero durante el inicio de sesiones extraordinarias convocadas para comenzar la discusión, especialmente, del PND. La reforma a la salud sería presentada y tramitada en la Comisión Constitucional VII, la cual está encargada de la discusión de los temas relacionados con seguridad social, incluyendo la salud.

Proyecto de Ciencia, Tecnología e Innovación

Dentro de las prioridades del Gobierno Nacional, de acuerdo con lo expresado en las bases del PND, se encuentra el fortalecimiento de la política de ciencia, tecnología e innovación en salud. Esto, con el objetivo de incentivar el desarrollo de investigaciones asociadas al desarrollo tecnológico e investigación en salud. Para la materialización de este ambicioso proyecto, el Gobierno Nacional plantea (I) la creación de la red de gestión del conocimiento en salud y buenas prácticas en toda la cadena del sector farmacéutico. (II) El desarrollo de mecanismos de autorregulación para la prescripción de medicamentos y tecnologías de salud por parte de organizaciones científicas, académicas y gremiales de las distintas profesiones y disciplinas de la salud. (III) El fortalecimiento de las capacidades de funcionamiento del INVIMA, tanto en materia de competencias como presupuestal. (IV) La transformación del IETS en una institución de carácter público, independiente y con autonomía en la evaluación de las tecnologías que ingresan al país. (V) La implementación de la misión de CTI en conocimiento para la soberanía sanitaria y el bienestar social para garantizar la disponibilidad de conocimiento, tecnologías y servicios innovadores. Y (VI) la producción industrial local de vacunas, medicamentos y tecnologías estratégicas para el país.

Sector energético

El Gobierno ha presentado distintos proyectos tendentes a materializar la propuesta de cambio que abanderó su campaña electoral. Entre estos, se encuentra el plan de transición energética que aboga por transitar, gradualmente, del modelo de economía extractivista hacia un modelo de economía diversificada, basado en las energías renovables, que permita hacer frente al cambio climático.

La comercialización y distribución de combustibles, en sus diferentes etapas, constituye un eje fundamental de la economía colombiana, dado que representa una de las fuentes de financiación más importantes para el Gobierno Nacional. De acuerdo con las cifras reportadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), durante el mes de junio de 2022 la producción fue de 752.294 barriles de petróleo por día, lo que supuso un aumento del 8.38% en comparación con el mismo mes de 2021. Las ventas externas de Colombia de enero a septiembre de 2022, incluyendo petróleo y derivados, fueron de US \$43.829 millones Free onboard (FOB) y se traduce en un incremento de 51,7% en las exportaciones del país.

La transformación de la matriz energética de Colombia, de acuerdo con las bases del PND, se llevará a cabo de manera progresiva, teniendo en cuenta que los hidrocarburos y minerales siguen teniendo un lugar significativo en la economía del país. En este sentido, el Gobierno busca establecer una política que permita modificar gradualmente los patrones de explotación y consumo.

Exploración, explotación y política de precio de combustibles

La política que trace el Gobierno alrededor de la exploración y explotación de hidrocarburos será uno de los puntos centrales en la agenda del sector energético. Esto estará acompañado de las decisiones que se tomen alrededor del precio de los combustibles. En primer lugar, desde el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda se continuará la revisión de los contratos de exploración y producción vigentes, de tal manera que se pueda establecer un balance entre la oferta y demanda de gas y crudo necesario para asegurar el suministro a nivel nacional. De acuerdo con el informe publicado por el Ministerio de Minas y Energía en diciembre de 2022, el país tiene suscritos 381 contratos, de los cuales 273 se encuentran en ejecución, 35 suspendidos, 63 en trámite de terminación y 9 de yacimientos no convencionales. Se espera que en los contratos en estado de terminación se desarrollen proyectos de recobro mejorado para prolongar la vida útil de los yacimientos. El Ministerio de Hacienda espera que en 2023 se dé una corrección a la baja en los niveles de producción de petróleo motivada por la moderación en los precios internacionales.

Luego de la evaluación de los contratos suscritos, se espera que desde el Ministerio de Hacienda se den indicaciones sobre el desarrollo de nuevos proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos. De acuerdo con las bases del PND, se implementará un proceso que, de manera progresiva, reduzca la dependencia al petróleo en materia económica, al tiempo que la transformación energética permitirá que los excedentes del petróleo y carbón contribuyan a la financiación de las economías alternativas.

En 2023 el Gobierno también continuará realizando ajustes en el precio de los combustibles para cerrar el déficit generado por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Para ello, el Gobierno en el Plan Financiero de 2023 dispone que mantendrá el compromiso de atender las obligaciones que genera el Fondo a más tardar en la vigencia fiscal inmediatamente siguiente. Asimismo, se implementará un esquema de ajuste que implica aumentos graduales y progresivos en los precios de los combustibles para reducir las necesidades de gasto asociadas con el FEPC.

En 2022, el funcionamiento del FEPC representó fiscalmente para el Estado un déficit del 1,3% del PIB que equivale a alrededor de \$37 billones de pesos. Por este motivo, es posible que el Gobierno mantenga la política de ajustes en el precio de los combustibles, que desde las primeras semanas del año ha generado inconformismo en sectores de transporte de carga y público. Los ajustes deberían resultar, al cierre del año, en un déficit inferior



al 1,2% del PIB. Es importante mencionar que la adopción de estas medidas implicará un costo político para el Gobierno, principalmente por las presiones inflacionarias que podrían generarse.

Desde el Gobierno nacional se reforzará el mensaje alrededor de la importancia de hacer ajustes en el FEPC por el desafío que representa para la sostenibilidad de las finanzas del Estado y la implementación de las políticas de Gobierno, incluso para asegurar consistencia con la transición energética. Este panorama implicará la adopción de medidas correctivas para cerrar el diferencial de precios en los combustibles y garantizar unas finanzas más responsables en el mediano plazo.

Minería, energía y transición energética

Uno de los ejes de trabajo del Gobierno de Gustavo Petro será adelantar la reforma de la normativa minera para crear instrumentos para la gestión y restauración de los pasivos ambientales, entendidos como aquellos daños ambientales que contaminan y afectan el medio ambiente, posterior a la finalización de los proyectos mineros. Asimismo, se fomentará la pequeña minería con altos requisitos de seguridad para reducir la accidentalidad de los trabajadores en el sector y se buscará adoptar una hoja de ruta para digitalizar el sector minero energético. Según el PND, se dará un incentivo económico para la producción nacional de coque, talla de gemas, refinación de metales y materiales de construcción. Igualmente, se priorizará la extracción de oro, cobre, níquel, cobalto, litio, entre otros. Lo anterior, irá acompañado de la creación de la Empresa Nacional de Minerales para comercializar los mismos en el territorio nacional.

En cuanto al sector energético, de acuerdo con el PND, el Gobierno buscará la seguridad y confiabilidad del sector, priorizando recursos locales e infraestructura necesaria para garantizar el servicio. Junto a esto, se definirá una política que determinará las condiciones para prestar el servicio y se hará monitoreo permanente de los contratos de generación de energía y su posterior distribución. El Gobierno tiene como prioridad universalizar el servicio de energía eléctrica implementando planes de energización, regulando el modelo de comunidades energéticas alrededor de características culturales, étnicas, territoriales y productivas. Esto, con el objetivo de que tomen parte en la cadena de valor de la electricidad como consumidores y generadores, por medio de esquemas asociativos, cooperativos o de otra índole, y propiciando el ingreso de recursos energéticos distribuidos.

De acuerdo al documento "Construcción de principios, metodología y lanzamiento del Diálogo Social para definir la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa en Colombia", presentado por la ministra de Minas y Energía en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático – COP27 en Egipto, el plan para elaborar la Hoja de Ruta de la Transición Energética se desarrollará en un plazo total de 24 semanas a partir de la fecha de publicación del documento.

El documento está dividido en cuatro fases que se estructuran de la siguiente manera: Fase I (4 semanas de duración), para planear y preparar el proceso; interactuar con diferentes grupos de interés y expertos; definir mecanismos de participación; y recopilar la información necesaria para su análisis. Fase II (8 semanas de duración) para el establecimiento cuantificado de las metas y de los plazos, además de la elaboración de un análisis general del sistema energético. Fase III (12 semanas de duración) para diseñar una hoja de ruta que permita alcanzar las metas establecidas; definir los habilitadores regulatorios requeridos; y analizar los riesgos y brechas existentes. La conclusión de la Fase III tendrá como resultado el documento de Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa en Colombia. Finalmente, en la Fase IV se llevará a cabo la implementación de la Hoja de Ruta, así como eventuales actualizaciones.

Bajo una estrategia de diversificación productiva, está previsto que el Gobierno lleve a cabo una reconversión laboral con enfoque territorial y diferencial de los empleos del sector de hidrocarburos que se vean impactados por el plan de transición energética. Asimismo, una integración minero-energética regional en la que, a partir de acuerdos bilaterales, se promueva la creación, de un mercado energético regional que permita al país obtener recursos económicos fruto de la comercialización de excedentes.

Desde su campaña electoral y posterior elección como Presidente, Gustavo Petro ha puesto como prioridad la transición energética, lo cual incluye la revisión y actualización de la Política de Transición Energética, con el objetivo de integrar energías renovables tales como hidrógeno, energía eólica, biomasa (materia orgánica utilizada como fuente de energía), el biogás, la geotermia, energía proveniente del océano, y los biocombustibles avanzados



que incluyen, entre otros, los combustibles sostenibles de aviación. Esta implementación requerirá infraestructura y tecnología avanzada que responda a las necesidades y compromisos ambientales y una mayor asequibilidad del servicio. Asimismo, se profundizará la utilización de energías limpias y renovables, así como el desarrollo de procesos productivos con un menor impacto ambiental, el fomento de la economía circular, la conservación de las fuentes hídricas y el manejo adecuado de residuos sólidos.

Adquisición de Monómeros

Durante los últimos meses el Gobierno ha demostrado su intención por evaluar la posibilidad de adquirir la compañía de fertilizantes e insumos Monómeros, perteneciente a la estatal Petróleos de Venezuela. Las declaraciones oficiales del ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, han mostrado que una posible adquisición de la empresa estaría acompañada necesariamente de una mayor producción de gas de tal manera que se pudiera desarrollar el potencial de la compañía y mantener su rol significativo en la industria nacional de fertilizantes. Es importante mencionar que esta discusión deberá darse en el marco de la relación binacional entre Colombia y Venezuela, y que la transacción se podría dar entre el mediano y largo plazo.

La transacción resultará importante para la industria en un momento en el que se están llevando a cabo discusiones sobre la importancia de mantener los proyectos de explotación de hidrocarburos y de exploración para encontrar más recursos.



Tecnología

Regulación de Plataformas de Digitales

El país lleva aproximadamente ocho años esperando una regulación que dé una respuesta clara a la operación de las plataformas colaborativas de mensajería, domicilios y movilidad. Tras haberse presentado varios proyectos de Ley que han buscado establecer una regulación desde diferentes aproximaciones, las discusiones principales se han centrado en dar libertad a la utilización de las plataformas digitales y la oportunidad que representa para algunas personas en la obtención de ingresos. Por ejemplo, durante la pandemia del COVID-19 aproximadamente 250.000 personas acudieron a las plataformas digitales como mecanismo de sustento; cifra que evidencia la necesidad de regularlas, sin limitar la posibilidad de acceder ellas y utilizarlas.

Las preocupaciones de Gobiernos anteriores se han centrado en que los esquemas de contratación se encuentran desregulados o no cumplen con los requisitos de los contratos laborales (horario de trabajo, subordinación laboral y un salario fijo como retribución del trabajo), de acuerdo con David Luna, expresidente de Alianza In y Senador de la República, gremio que agrupa a las plataformas digitales y aplicaciones de economía colaborativa. En esta misma línea, la falta de regulación de estas plataformas hace que no sea posible identificar plenamente al empleador, teniendo en cuenta que el empleador es la plataforma y, en consecuencia, la persona que presta el servicio se encuentra desprotegida al momento de presentarse algún inconveniente.

Desde la perspectiva del Gobierno actual, la gran preocupación gira entorno a las utilidades que generan estas empresas y la tributación de las mismas. El Gobierno ha manifestado que dichas empresas son ilegales y que deberá haber un consenso dentro del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Transporte para generar una propuesta de regulación. Las plataformas digitales prestan un servicio a la sociedad y brindan una alternativa económica a muchos hogares. Sin embargo, las actividades desarrolladas por medio de ellas no pueden quedarse sin un marco legal y jurídico que beneficie a todos los actores involucrados, garantizando la libre competencia económica y protegiendo tanto a los usuarios, como a los prestadores de los servicios en sus derechos a los ingresos, horarios y seguridad social. En este sentido, las Bases del Plan de Desarrollo Nacional 2022-2026 ya han avanzado que se llevarán a cabo acciones de formalización, regularización y normalización de las plataformas digitales, y que la reforma del Sistema Laboral y Pensional abordará estas cuestiones.

Otro de los argumentos que frecuentemente se esgrime es que dichas plataformas no son de origen nacional y, en consecuencia, los ingresos generados por su utilización no se quedan en el país, por lo que no generan valor agregado. No obstante, José Daniel López director de Alianza In ha expresado que, aproximadamente, entre un 80% y un 90% del costo total de la prestación del servicio son ganancias para el prestador.

La utilización de estas plataformas como un método alternativo en la obtención de ingresos y en la búsqueda de la optimización en la prestación de los servicios ha sacado a la luz la necesidad de entrar a regular diferentes aspectos, dentro de los cuales se encuentran: (I) Crear una regulación en el servicio de Apps que prestan los servicios. (II) Determinar cuáles son las condiciones y requisitos para operar de manera exclusiva en las aplicaciones. (III) Establecer un límite de horas a las personas que prestan el servicio. (IV) Establecer las condiciones de calidad y de seguridad en la prestación de los servicios. (V) Fijar limitaciones geográficas en la prestación del servicio, circunscritas a las ciudades donde se esté registrado. (VI) Establecer criterios de fijación de tarifas que no desincentiven la competencia con los servicios públicos. (VII) Crear un fondo destinado al desarrollo de la movilidad y la infraestructura. (VIII) Y establecer los criterios de tributación de dichas plataformas. La creación de una política pública que regule las plataformas digitales debe involucrar a todos los actores, dado que actualmente estas representan el 0,23% del PIB del país. Adicionalmente, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 71% de las personas que desarrollan en su actividad económica mediante plataformas digitales son profesionales, lo cual deja al descubierto la necesidad de obtención de recursos de los trabajadores.



Es necesario destacar que Colombia no es el único país en el que se ha presentado la polémica sobre la tendencia de regulación de las plataformas digitales. Tanto en Europa, como en Estados Unidos y en América Latina se ha presentado dicha discusión, abriendo la posibilidad de regularlas desde diferentes perspectivas y con diferentes aproximaciones. Por ejemplo, para el caso de Brasil, se presentó una regulación que estableció lineamientos muy generales.

Subasta de espectro de telecomunicaciones

El Ministerio de las TIC ha venido estructurando durante los últimos dos años el proceso de subasta para la asignación del espectro 5G en Colombia. En 2022, la institución compartió el Plan de Acción de Proceso de Selección Objetiva, mediante el cual se establecen los parámetros a seguir para seleccionar a las compañías que desplegarán esta infraestructura de conectividad en Colombia. Este proceso será clave para el sector y para el Gobierno, pues se ha fijado como propósito mejorar la conectividad digital del país, lo cual implica que más regiones, especialmente rurales, tengan acceso a internet de manera constante para el desarrollo de las actividades diarias. El Ministerio de las TIC menciona que la meta es alcanzar las zonas aún no conectadas y mejorar la calidad del servicio dónde ya existe para la productividad de las regiones, a través de tecnologías geográficamente adaptables.

Nueve compañías mostraron interés en el proceso de asignación. Se espera que en el primer trimestre se estructure el proceso de selección; en el segundo, se publique para comentarios el proyecto de resolución; y en el tercero, se lleve a cabo el proceso de selección de las compañías oferentes.

Por otro lado, el Ministerio tendrá el desafío de renovar durante los próximos dos años más del 66% del espectro asignado para los próximos 20 años, siendo este un proceso clave en asuntos de conectividad para el país. Igualmente, la asignación de estos espectros resultará clave por las implicaciones económicas y estratégicas que tendrá para el país los resultados de estos procesos de subasta.

Infraestructura de conectividad

Durante el 2023, el Ministerio también trabajará en el desarrollo del Mapa Unificado de Conectividad Nacional que permita visualizar la huella de cobertura de la señal móvil, así como los cables submarinos que conectan a Colombia; el tendido de fibra óptica de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que despliegan este tipo de redes; y demás proyectos que a futuro se desarrollen en el marco del Plan de Conectividad. El desarrollo de esta iniciativa permitirá tener mejores estimaciones sobre el estado de conectividad del país.

Mediante el Plan Integral de Expansión de Conectividad Digital, el Gobierno buscará llevar la conectividad a zonas en las que no se preste servicio o que tengan calidad insuficiente. Igualmente, se trabajará junto al sector privado en el despliegue de redes neutras de telecomunicaciones y la eliminación de barreras para el despliegue de infraestructura de conectividad. Con estas iniciativas se busca desarrollar un marco normativo y regulatorio que promueva la adopción y despliegue de tecnologías de conectividad principalmente en regiones rurales de Colombia.

Agricultura y alimentos

El Gobierno del presidente Gustavo Petro recibió un sector que logró mantenerse a flote durante la crisis generada por la pandemia del COVID-19. Con la salida del Gobierno Duque en 2022, se conoció el informe de Empalme del Ministerio de Agricultura, en el que se destacó que el sector agropecuario continuó operando, durante la pandemia, para garantizar la seguridad alimentaria de los colombianos, registrando un aumento del 5,2% entre 2019 y 2021 frente al incremento real del PIB del país que fue de un 2,9%. Además, fue el responsable de cerca de 4,7 millones de empleos. Sin embargo, este sector también tiene varios retos que deben ser abordados en el próximo cuatrienio, como la implementación de una reforma agraria; la pobreza monetaria rural, que pasó de 42,9% en 2020 a 44,6% en 2021; y el aumento en el precio de los alimentos, entre otros.

Garantizar el derecho a la alimentación es una de las prioridades del Gobierno de Gustavo Petro. Así ha sido expresado en su Programa de Gobierno y en las bases del PND 2022-2026. Para materializar este objetivo **el Gobierno le apuesta al mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector agropecuario por medio de la transformación de los sistemas agroalimentarios**, mediante el desarrollo de cadenas de valor agregado intensivas en innovación y en conocimiento. De acuerdo con las bases del PND (2022-2026), el Gobierno destinará recursos que ascienden a \$26,6 billones para la ejecución de acciones encaminadas a garantizar el derecho a la alimentación adecuada, sana e inocua.

Transformación del sector agropecuario para producir más y mejores alimentos

Finalizando el 2022, el Gobierno Nacional avanzó en varios puntos para la transformación del sector, como la titulación de 681.000 hectáreas en 19 departamentos; el anuncio de la compra de hectáreas de tierra a la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán); la aprobación en sus primeros cuatro debates de la ley que crea una nueva Jurisdicción Agraria y Rural; y la activación del Fondo de Acceso a Insumos Agropecuarios, que beneficiará a 120.000 pequeños productores agrícolas con una inversión de \$80.000 millones. Esto, con el fin de otorgar un reembolso de hasta el 20% de las compras de insumos para fertilizantes o alimento concentrado para animales.

Se suma a esto, el avance con la reglamentación de la Ley 2183 de 2022 para la adopción de la Política Nacional de insumos agropecuarios, fertilizantes, con un especial énfasis en los productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria; y también la reanudación de la iniciativa de adoptar e implementar la Declaración de los Derechos del Campesinado.

1. **Reforma agraria integral:** Durante su gestión, la ministra de Agricultura Cecilia López ha ubicado a la reforma agraria como el eje central para superar la mayoría de los retos del sector. La reforma tiene como objetivo principal superar la histórica desigualdad en el acceso a tierras que se ha presentado en Colombia, por medio de la democratización de este recurso. Para lograrlo, el Gobierno de Gustavo Petro dio pasos importantes con la firma de un acuerdo con el presidente de Fedegán, José Félix Lafaurie, que posibilita la compraventa directa de tierras por parte del Gobierno a propietarios que voluntariamente deseen venderlas. Durante el 2023 se hará el aterrizaje de esas compras y los trámites respectivos para que esa tierra termine efectivamente llegando a los campesinos sujetos de la reforma agraria. Para hacer efectiva la compra, el Ministerio de Agricultura evaluará ciertos requisitos que se fijaron para la compra dentro de los que se encuentran que sea tierra adquirida de forma transparente y no haya duda alguna sobre su propiedad, y sea tierra muy productiva, entre otros requisitos.

Además, del acuerdo con Fedegán, el Gobierno Nacional puso en marcha la utilización de los predios de origen del narcotráfico incautados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Actualmente, en el país hay miles de hectáreas de tierras en procesos de extinción de dominio y terrenos baldíos. La SAE destinará estos terrenos a lo que el Gobierno ha denominado “alianza pública popular” para que las organizaciones campesinas los pongan a producir.



Con la implementación de la reforma el Gobierno también busca aumentar la productividad del campo; lograr combatir el hambre que se desprende de la baja producción de alimentos y la consecuente inflación que esto genera; fortalecer la participación de Colombia en las cadenas de valor de bienes y servicios principalmente para reducir los costos de la producción; y reconocer el papel fundamental de los campesinos en el ámbito rural; entre otros.

2. **Soberanía y seguridad alimentaria:** El Gobierno Nacional se ha propuesto construir la soberanía alimentaria para convertir a Colombia en Potencia Mundial de la vida. La apuesta está en la compra de productos campesinos locales para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria, reduciendo de manera significativa la importación de alimentos básicos y generando más exportaciones. En este sentido, el Ministerio de Agricultura está trabajando con 24 cadenas de producción de arroz, cacao, avicultura, ganadería y otras más, con el fin de tener inclusión productiva de pequeños productores y aumentar la oferta de alimentos, para cubrir la demanda nacional e internacional.

Por otra parte, para compartir la inseguridad alimentaria que se presenta en el país, el presidente Gustavo Petro y el Departamento de Prosperidad Social iniciaron el plan nacional de choque contra el hambre con la transferencia monetaria extraordinaria de COP 500.000 a hogares en pobreza extrema, mayoritariamente de jefatura femenina. Además, Prosperidad Social, en conjunto con el Ministerio de Agricultura, puso en marcha acciones de acompañamiento para promover la soberanía alimentaria como ollas comunitarias, los mercados campesinos, las ferias de servicios y una campaña pedagógica sobre la canasta nutricional de las regiones.

3. **Incentivos para la modificación de comportamientos hacia la alimentación saludable:** Uno de los objetivos del Gobierno Nacional es la generación de herramientas y estrategias costo efectivas que incidan en el cambio de patrones de alimentación en las familias y comunidades hacia unos más saludables (Bases PND 2022). Un ejemplo claro de estos incentivos se vio durante la discusión de la reforma tributaria en la que se aprobaron los llamados “impuestos saludables”. Estos impuestos, que comenzarán a regir a partir de septiembre de 2023, tienen como objetivo desincentivar el consumo de alimentos ultra procesados y bebidas azucaradas. De acuerdo con una encuesta realizada recientemente por Mobimetrics, el 71% de los encuestados indica que disminuirá el consumo debido al aumento de precio, mientras que solo el 25% dice que lo hará por razones de salud. Esto implicaría que los impuestos saludables sí cumplirían con la meta propuesta por el Gobierno Nacional y frenarían el consumo de este tipo de alimentos.

Otra medida que entrará en vigor durante el 2023 y busca modificar hábitos hacia una alimentación más saludable es el etiquetado frontal con sellos octagonales. El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 2492 del 13 de diciembre de 2022, por la cual se modifica la Resolución 810 de 2021, cambiando los sellos circulares por octágonos de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional. Este cambio en el etiquetado supondría un gasto adicional para el sector de alimentos y bebidas que deberán cambiar nuevamente el empaquetado de sus productos para cumplir con la nueva normativa.

4. **Reestructuración del INVIMA y regulaciones sanitarias:** Para el 2023 se espera una reestructuración del INVIMA, que será reglamentada por medio del Plan Nacional del Desarrollo, de acuerdo con declaraciones realizadas por su director, Francisco Rossi. El cambio se enfocará en restarle peso a las actividades de registro sanitario de la entidad para que esta pueda concentrarse en sus funciones de vigilancia. Además, esta reestructuración va de la mano de la política de reindustrialización en los sectores farmacéutico, de alimentos, de dispositivos médicos, cosméticos y bebidas que propone el Gobierno Nacional.

Un punto clave en la reestructuración será la flexibilización de algunos procedimientos para la obtención de registros sanitarios de alimentos. Para el Gobierno Nacional, en Colombia las regulaciones sanitarias obedecen más a las exigencias necesarias para exportar los productos alimenticios a otros países, que a las necesidades del consumo interno. Por lo tanto, es necesaria una regulación que se ajuste a las necesidades del país y no a las exigencias globales de manufactura. Esta postura es coherente con el enfoque del Gobierno de Gustavo Petro de concentrarse en satisfacer el consumo interno con productos locales.



5. **Producción nacional de insumos y transición de insumos de origen químico al biológico:** Con el fin de reducir la dependencia de los mercados internacionales para adquirir insumos agropecuarios, el Gobierno Nacional tiene como meta fortalecer la estrategia de producción nacional de fertilizantes como las sales potásicas, sales de fosfato de amonio, amoniaco verde y la urea. Una de las primeras acciones en este sentido es la intención de compra que ha expresado el Gobierno Nacional de la compañía venezolana Monómeros para responder al encarecimiento de los fertilizantes, que ha presionado el precio de los alimentos.
6. **Reapertura de mataderos municipales:** La reapertura de mataderos municipales es para el Gobierno de Gustavo Petro la forma de acabar con el “monopolio de frigoríficos”, que transforma la carne y fija los precios para la venta al público. Es por esta razón que insta al INVIMA a jugar un papel democratizador de la economía, evitando así concentraciones de mercado. En este sentido, Fedegán llevó a cabo un estudio que concluye que existe una relación inversa entre lo que se le paga al productor ganadero y lo que se vende al consumidor, ya que cuando hay caídas de precio en el ganado en pie, el consumidor no ve una reducción en el precio de venta al público; en línea con lo expuesto por el Gobierno Nacional. Sin embargo, de acuerdo a las declaraciones de Álvaro Urrea, presidente de la Asociación de Frigoríficos de Colombia, el hecho de que los precios de la carne estén al alza se debe al aumento masivo de exportaciones de ganado en pie.

Desde el punto de vista de salud pública, el panorama es ambiguo. Por un lado, existen datos que demuestran que el Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio en el que se cerraron mataderos municipales no ha tenido los efectos esperados frente al sacrificio ilegal. Una parte de la producción de carne se sigue dando en sitios no autorizados y en clandestinidad. Por lo que la reapertura de plantas de beneficio municipales que cumplan con las regulaciones del INVIMA, de acuerdo con su tamaño, podría ser una buena respuesta, especialmente en los municipios más apartados en los que el transporte de animales hacia frigoríficos puede suponer barreras para los pequeños ganaderos. Por otra parte, existe una preocupación sobre la inocuidad de la carne de reabrirse mataderos municipales, especialmente por las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA), que podrían presentarse de no darse una adecuada manipulación por parte de los operarios o por una inadecuada infraestructura, equipos y herramientas.

Medio ambiente

La protección del medio ambiente ha sido una de las prioridades en el Programa de Gobierno del presidente Gustavo Petro; es transversal a todos los sectores productivos y proyecta a Colombia como una “Potencia Mundial de la Vida”. Internamente, se ha entendido la estabilidad económica desde la bioeconomía, bajo el pilar de impulsar un país productivo y sostenible que genere riqueza para el bienestar de las personas, de las comunidades y de las regiones, en armonía con el ambiente. Por otra parte, Colombia ha impulsado una política exterior que manifiesta el riesgo del país al estar en la primera línea del desastre climático; por lo cual, el enfoque ha trascendido la búsqueda de recursos de cooperación internacional, ligando la acción climática a la condonación o canje de la deuda externa del país. Como establece la Constitución, los lineamientos de política pública son liderados desde el ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cabeza de la ministra Susana Muhamad. Recientemente, esta cartera ha sido sujeta a críticas, en especial sobre lo referente a la protección del medio ambiente frente a la explotación de hidrocarburos. Durante el 2023, se implementarán acuerdos y nuevas regulaciones en esta materia.

Lineamientos para el 2023 tras la gestión en 2022:

Al finalizar el año 2022, el Gobierno Nacional incluyó dentro de sus mayores logros la ratificación del Acuerdo de Escazú y destacó como hito normativo en la lucha contra el cambio climático la Ley 2169 de 2022, por la cual los rangos de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (pilar del Acuerdo de París) se convierten en norma. Así, la meta climática del país es disminuir un 51% las emisiones de GEI, por medio de 196 medidas de mitigación, adaptación y medios de implementación. Por otro lado, con el ánimo de fortalecer la gestión del cambio climático, el Gobierno inició la Gira Nacional de Acción Climática “Territorios y Actores Visibles” en los cuatro Nodos Regionales de Cambio Climático; y lanzó la campaña “Salvemos la selva”, con el propósito de convocar a las comunidades campesinas e indígenas del Arco Amazónico a proteger el territorio. Asimismo, el Gobierno continuará apoyando la discusión legislativa para prohibir el *fracking* y la explotación en yacimientos no convencionales, aunque no haya estado de acuerdo con las modificaciones que se propusieron en el primer debate llevado a cabo en 2022.

Tras la reforma tributaria aprobada en 2022, desde este año se destinará el 80% del Impuesto Nacional al Carbono a la protección del medio ambiente, creando esquemas de Pago por Servicios Ambientales, priorizando los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-; y se creará el Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática -FONSUREC-. De igual manera, el documento muestra el interés del Gobierno en promover la economía circular. Finalmente, la causación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un sólo uso también fue celebrado por la administración de Gustavo Petro, pero se estableció su exoneración en caso de que el Ministerio de Ambiente certifique que hace parte de la economía circular.

A nivel internacional, el Gobierno continuará posicionando al país como líder en la defensa del medio ambiente. En 2022, Colombia participó en las convenciones sobre el Cambio Climático COP27 y COP15 de Diversidad Biológica. En la primera, lideró la creación de un fondo independiente y específico para que los países en desarrollo, específicamente los más vulnerables al cambio climático, puedan enfrentar las pérdidas y daños causados por este fenómeno. Mientras tanto, en la COP15, el país defendió la protección de la vida, así como la justicia ambiental e invitó a los demás participantes a escuchar la voz de las comunidades para todas las decisiones.

Cabe resaltar que para el 2023, el presupuesto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es de COP 1'407.601.587.008, lo que representa un aumento del 3% con respecto al 2022. El 40,6% se destinará para el funcionamiento del Ministerio; el 6,4% para el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; el 43,7% para el Fondo Nacional Ambiental (FONAM); y el 9,7% para las Corporaciones Autónomas Regionales.

Los principales desafíos en materia ambiental para el 2023 incluyen la prevención del asesinato de líderes ambientales; la deforestación; la protección de la biodiversidad y la transición energética. Por eso, dentro de los intereses del Ministerio se encuentra la creación de la Agencia para la Restauración Ecológica y la Biodiversidad;



la territorialización del Sistema Nacional Ambiental; y la implementación de la Ruta de Defensa de Líderes Ambientales y del acuerdo de Escazú. En esa línea, el Gobierno ha establecido diez programas territoriales estratégicos en el país en concordancia con el PND propuesto.

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El PND 2022-2026, a aprobarse en 2023, incluye dos bases directamente relacionadas con el medio ambiente:

1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental

- Al ser la justicia ambiental el enfoque pensado para el desarrollo del país se busca que el recurso hídrico sea el eje articulador del proceso. En este sentido, se considera implementar una reforma rural para evitar la expansión indiscriminada de las fronteras agrícola y urbana; y proteger los ecosistemas estratégicos y el patrimonio cultural y arqueológico. Igualmente, para tener en cuenta los planes de zonificación ambiental que armonicen la justicia ambiental con el acceso a la tierra por parte de la población asentada en las áreas rurales y territorios étnicos e indígenas.

2. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

- La convergencia entre el desarrollo económico del país y la sostenibilidad social y ambiental es una de las prioridades; por lo cual, busca una transformación hacia actividades productivas diversificadas, que aprovechen los recursos naturales de manera responsable y sean intensivas en conocimiento e innovación para reducir las emisiones de carbono y ser más resiliente ante los choques climáticos.
- Para lograrlo, se trabajará en una transformación que cumpla con 5 pilares: (I) Lograr un proceso efectivo de revitalización de la naturaleza con inclusión social, que incluye las intervenciones de conservación y restauración ecológica, así como el freno a la deforestación y la transformación de otros ecosistemas. (II) Transitar hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza; democratizar el uso de las energías limpias y la generación eléctrica; y acelerar una Transición Energética Justa, con participación vinculante de todos los actores. (III) Diversificar la economía a través de la reindustrialización con actividades económicas que promuevan el uso sostenible de la biodiversidad, incorporando criterios de economía circular. (IV) Disponer de los entornos y recursos para el financiamiento como mecanismos habilitantes para lograr una economía productiva. (V) Realizar la transformación energética progresiva, de tal forma que los excedentes del petróleo y del carbón contribuyan a la financiación de las economías alternativas.
- Se espera que el país lidere la alianza de protección y recuperación de la Amazonía; y la planificación de un mercado latinoamericano de energía, fundamentado en el desarrollo prioritario de fuentes de energía renovable. Esto como parte de la Coalición de Transición Energética, en la que se estableció la meta de alcanzar el 70% de penetración de energías renovables en la región – actualmente la tasa es de 58.5%-.



Seguridad Social

De acuerdo con el panorama descrito en el primer apartado del documento, en el 2023, el Gobierno Nacional trabajará en materia de protección social en cuatro frentes: Plan Nacional de Desarrollo; reformas laboral y pensional; y funcionamiento del Ministerio de la Igualdad.

Como se mencionó anteriormente, el mercado laboral colombiano presenta dos problemáticas que tradicionalmente se ha buscado resolver: el desempleo y la informalidad. En este sentido, en el componente de seguridad humana y justicia social del PND se plantea la importancia de “brindar suficientes oportunidades de trabajo e ingresos [...] la mayoría de los ocupados tienen empleos de baja calidad generando una amplia desigualdad social [...]. El país debe contar con los instrumentos y políticas necesarias para responder a la transformación de la economía productiva en términos de capital humano, y de lograr acceder a oportunidades de generación de ingresos” (DNP, p. 40).

Para lograr este propósito, en materia laboral se propone un sistema de protección universal y adaptativo que dé respuesta oportuna a los riesgos sociales, económicos y que están asociados a fenómenos naturales, que afectan el bienestar y calidad de vida de la población. Dentro de esta propuesta, el programa que se desarrollará será el diseño e implementación del esquema de protección al desempleo, el cual consistirá en rediseñar el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), que responderá a las necesidades de la población cesante. Este incluye a trabajadores formales e informales y contempla las poblaciones vulnerables y la exploración de nuevos mecanismos para quienes no pueden acceder a la oferta del Sistema de Subsidio Familiar (DNP, p. 48). Asimismo, se busca que brinde herramientas para la inserción al mercado laboral, enfocado en los territorios donde este indicador es más elevado.

En resumen, una verdadera inclusión productiva de los trabajadores, en particular de los grupos que presentan las mayores barreras para la inserción laboral, de forma tal que puedan acceder a oportunidades productivas en condición de equidad [...]. El trabajador debe contar con ingresos suficientes para desarrollar el plan de vida que considera valioso.

Para lograr la inclusión, el Gobierno propone realizar el reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EPC). Para ello, se creará la política pública para la EPC, que llevará a cabo formación y reconocimiento de los oficios pertenecientes a este tipo de economía; y brindará acceso a trabajos asalariados, así como a la seguridad social a los empleados. Este paquete buscará generar espacios de formación para el trabajo, cualificación de competencia, acceso a educación y un trabajo en conjunto con el sector privado a través de pactos por el empleo.

Asimismo, se plantea una inserción, reinserción, reconversión laboral y transformación productiva, que estará enfocada en los sectores productivos relacionados con crecimiento verde, energías renovables, agroindustria, arte y patrimonio, recreación y deporte y cuidado. Para ello, se pondrán en marcha programas, proyectos y políticas en conjunto con entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo, que propendan por la educación, formación y cualificación para dar respuesta al cambio productivo y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Cualificaciones.

Otro elemento que se encuentra en la agenda de política pública del Gobierno Nacional es la reforma laboral, que cuenta desde el Ministerio del Trabajo con una subcomisión conformada por los representantes de los trabajadores, los empresarios y el Gobierno, en la que se discutirán los componentes del proyecto. Si bien, no se ha presentado un borrador de reforma, hasta el momento se conocen algunos temas que se podrían abordar en el articulado:

1. Disminuir el horario diurno, el cual es de 6:00 a.m. a 9:00 p.m. y pasaría a ser de 6:00 a.m. a 6:00 p.m.
2. Aumentar el recargo dominical, del 75% al 100%, representando un incremento del 25%.



3. Incrementar el recargo nocturno; el cual tendría un impacto en la nómina de las empresas, ya que actualmente representa el 1,75% de la nómina anual y, con el aumento del horario, pasaría a ser del 2,94%.
4. Finalización del contrato de prestación de servicios.

El propósito de la reforma es crear empleos dignos y promover salarios decentes para los trabajadores en el país. Esta reforma además de buscar solucionar el problema que tiene el país en el mercado laboral, deberá tener en cuenta el panorama económico que afronta el país, el impacto que tendrán variables económicas como la inflación y la importancia de incentivar la demanda para mantener una economía activa.

Inclusión, equidad, pobreza: Ministerio de la Igualdad

Desde su campaña presidencial, Gustavo Petro anunció su intención de crear un Ministerio de la Igualdad, enfocado en lograr la equidad salarial, otorgar un ingreso mínimo vital a las madres cabeza de familia y entregarles tierras y créditos a las mujeres del campo. Además, aseguró que la cartera de este ministerio estaría dirigida por su fórmula vicepresidencial, Francia Marquez. El pasado 13 de diciembre de 2022 este proyecto fue aprobado en plenaria de Senado (con 61 votos a favor) y Cámara de Representantes (con 139 votos a favor), volviendo realidad el Ministerio que estará encargado de 11 funciones principales. Entre ellas se encuentran: ejecutar planes para focalizar la oferta social; promover herramientas de organización ciudadana; elaborar diagnósticos de los patrones de discriminación; y fomentar la innovación social. Además, creará el Sistema Nacional de Cuidado, encargado de reivindicar a los cuidadores como sujetos de derechos especiales.

Dentro de los principales argumentos en contra del proyecto, esgrimidos por congresistas de la oposición, estaba el desconocimiento del funcionamiento del Ministerio y la fuente del presupuesto que se le sería asignado. Frente a esto, una de las representantes ponentes del proyecto de ley, Luz María Múnera, del partido Pacto Histórico, aseguró que se fusionarían/eliminaría alrededor de 11 entidades o dependencias (como las consejerías de la Juventud, la Mujer y las Personas en Situación de Discapacidad). Asimismo, que se concentraría en este nuevo Ministerio la inversión que el Estado destina a las poblaciones vulnerables y que está distribuida en esas entidades. Ahora, el Gobierno cuenta con seis meses para definir la base presupuestal mínima de la cartera, aplicando una estrategia de austeridad. En el texto del proyecto se estima alrededor de COP 18.239 millones al año para gastos de funcionamiento; sin embargo, el monto específico se conocerá sólo hasta que se expida la reglamentación presidencial.

Reforma pensional

Durante la campaña presidencial, Gustavo Petro planteó la necesidad de promover una reforma pensional para garantizar un ingreso mínimo a todos aquellos adultos mayores que no están en etapa productiva y hayan sido informales o no hayan cotizado las semanas suficientes. Teniendo en cuenta lo anterior, el presidente ha planteado dentro de las bases del PND una meta para aumentar de un 41,6% a 45% el porcentaje de personas que están ocupadas y cotizan pensión. El Gobierno también pretende mejorar el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS); reformar los programas de transferencias monetarias (Colombia Mayor) y de los subsidios al aporte a pensión; y aumentar la cobertura del sistema pensional, tanto en la etapa de la acumulación de derechos, como en la de des acumulación o disfrute de beneficios. Para esto, se tendrán en cuenta contextos territoriales, de género, particularmente la situación de las mujeres y personas cuidadoras (Bases PND, 2022).

Otro punto clave de la reforma pensional es prestar especial atención a las barreras que enfrentan las mujeres en la acumulación de derechos, por medio de un sistema de protección social y laboral que responda a sus particularidades, con énfasis en las mujeres rurales. Además, se pretende mejorar los hábitos de los trabajadores para mejorar sus estilos de vida durante la etapa productiva y la etapa de retiro.

El Gobierno ya presentó una propuesta de reforma pensional el 16 de noviembre del 2022 e instaló la subcomisión de reforma pensional, liderada por el viceministro encargado de Empleo y Pensiones, Juan Carlos Hernández. En este primer encuentro, se abordó la reforma integral al sistema de protección a la vejez, la cual está basada en la propuesta del presidente Gustavo Petro y que cumple con los ejes del Gobierno, entre ellos la justicia social. La reforma propuesta se basará en tres pilares: (I) El **pilar solidario con una renta básica** correspondiente a medio salario mínimo legal vigente, que cobijará a las personas que no alcanzan a obtener una pensión. (II) El



contributivo, para las personas que devengan hasta cuatro salarios mínimos y hagan sus aportes obligatorios al régimen de prima media administrado por Colpensiones. (III) Y el tercero, **para personas que tienen ingresos por encima de los 4 salarios mínimos** y hacen aportes adicionales al Régimen de Ahorro Individual de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías. El viceministro resalto que la reforma está pensada en la solidaridad, con enfoque en los derechos y no en la rentabilidad económica. Esto, para que la dignidad del adulto mayor sea protegida por el sistema, dándole un ingreso solidario y universal a la población. Este borrador de reforma pensional se ha discutido con representantes del sector gremial y los sindicatos; y, teniendo en cuenta los pronunciamientos de varios miembros del Gobierno, la reforma será presentada ante el Congreso de la República y se tramitará en las Comisiones VII de Senado y Cámara a principios del 2023.

Conclusión

03

Temas clave

- **El manejo de la economía en el 2023 será un elemento clave para dar cumplimiento a las propuestas planteadas por el Gobierno en el PND y los distintos programas sociales que espera implementar.** Se proyecta un crecimiento económico entre el 2,2% y 1,2% de acuerdo con los escenarios presentados por el FMI y OCDE, y una inflación que empezará a disminuir a mitad año, que cerraría el 2023 en un 7%. En este sentido, será relevante contar con una política monetaria estricta, una disminución del déficit fiscal con la entrada en vigor de la reforma tributaria y una disminución del gasto relacionado con la pandemia. Finalmente, la economía se beneficiará del aumento de los precios del petróleo, el carbón y los metales.
- La salud es uno de los temas prioritarios en la agenda del Gobierno Nacional. Sus principales apuestas se encuentran en la implementación de un **modelo preventivo y predictivo sin intermediarios, basado en la gobernanza territorial; y el diseño y puesta en marcha de un sistema único de información en salud interoperable**, que permita la transparencia en la gestión de los recursos financieros del sector. **Otra gran apuesta del Gobierno en el PND es alcanzar la soberanía farmacéutica**, por medio de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación y la política farmacéutica nacional, estimulando la producción y consumo de medicamentos genéricos y explorando y ampliando las flexibilidades en propiedad intelectual. Igualmente, planteando nuevos mecanismos de adquisición de tecnologías en salud encaminados a impactar el gasto en salud y reestructurando agencias clave en el proceso de evaluación de tecnologías como el IETS y el INVIMA.
- **El Gobierno priorizará durante este año el avance y ejecución de la Hoja de Ruta de Transición Energética Justa**, al tiempo que buscará definir una política alrededor de la exploración y explotación de hidrocarburos en el país. Las decisiones que se adopten para estos dos procesos resultarán de suma importancia para el país, debido a las posibles repercusiones macroeconómicas. Por otro lado, se deberán dar definiciones alrededor del funcionamiento del Fondo de Estabilización de Precios del Combustible y mitigar las presiones inflacionarias que podrían darse a raíz del incremento en el precio de la gasolina.
- **Durante 2023, el Gobierno adelantará procesos de gran interés en el campo de Tecnología e Información.** Por un lado, se dará trámite al proceso de subasta del espectro de telecomunicaciones 5G en Colombia, el cual será clave para el despliegue de esta tecnología. Por otro lado, se avanzará en incrementar los niveles de conectividad a internet en zonas rurales, para lo cual será clave que se culminen de manera satisfactoria proyectos como el de Centros Poblados.
- El objetivo del Gobierno en materia de agricultura y alimentos es garantizar el derecho a la alimentación. Para lograrlo, **le está apostando al mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector agropecuario para producir más y mejores alimentos**, asegurar la soberanía alimentaria y de insumos agrícolas, y la promoción de incentivos para la modificación de comportamientos hacia la alimentación saludable. Durante el 2023 se ejecutarán grandes proyectos para el sector, como la reforma agraria integral.
- La protección del medio ambiente ha sido una de las prioridades en el Programa de Gobierno del presidente Gustavo Petro; es transversal a todos los sectores productivos y proyecta a Colombia como una “Potencia Mundial de la Vida”. En ese sentido, durante el 2023 se busca continuar la gestión ambiental desde dos bases principales propuestos en el PND: **Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental**, que contempla una reforma rural para proteger áreas ecológicas estratégicas; e **internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática**, que proyecta una convergencia entre el desarrollo económico del país y la sostenibilidad social y ambiental.
- En materia de seguridad social, Colombia afronta diversos retos, entre ellos **reducir el desempleo y la informalidad laboral, disminuir la pobreza y asegurar los recursos para las personas de la tercera edad**. En este sentido, en el 2023, el Gobierno Nacional impulsará las reformas laboral y pensional, las



cuales estarán enfocadas en garantizar a los colombianos ingresos mínimos con los cuales puedan mejorar su calidad de vida. Por otra parte, desde el PND se buscará el fortalecimiento de los programas sociales que permitan el reconocimiento de la economía popular como fuente generadora de empleo formal y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

¡GRACIAS!

