

SOCIEDAD, ECONOMÍA Y ORGANIZACIONES

· COVID-19 ·

Reactivación regional en pospandemia

Tomo 2



Leonardo Solarte Pazos, Álvaro Pío Gómez Olaya y Roberto Carlos Luján Villar (Eds.)

Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento | Universidad del Valle

**SOCIEDAD, ECONOMÍA
Y ORGANIZACIONES
COVID-19:
REACTIVACIÓN REGIONAL
EN POSPANDEMIA**

TOMO 2

EDITORES

LEONARDO SOLARTE PAZOS
(UNIVERSIDAD DEL VALLE)

ÁLVARO PÍO GÓMEZ OLAYA
(UNIVERSIDAD DEL VALLE)

ROBERTO CARLOS LUJÁN VILLAR
(UNIVERSIDAD DEL VALLE)

Sociedad, economía y organizaciones: COVID-19, reactivación regional en pospandemia / coordinadores editoriales, Leonardo Solarte Pazos, Álvaro Pío Gómez Olaya, Roberto Carlos Luján Villar. -- 1a ed. -- Bogotá: Ecoe Ediciones: Universidad del Valle, 2021.

252 p. -- (Sociedad, economía y organizaciones ; Tomo 2) -- (Ciencias empresariales. Administración)

Incluye perfiles académicos de editores y autores. -- Contiene referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

1. COVID-19 (Enfermedad) - Aspectos económicos 2. Reactivación económica - Colombia 3. Planificación económica - Colombia I. Solarte Pazos, Leonardo, ed. II. Gómez Olaya, Álvaro Pío, ed. III. Luján Villar, Roberto Carlos, ed.

CDD: 338.9861 ed. 23

CO-BoBN- a1086585



Área: Ciencias empresariales

Subárea: Administración



Coordinadores Editoriales
© Leonardo Solarte Pazos
© Álvaro Pío Gómez Olaya
© Roberto Carlos Luján Villar

© Varios Autores

- ▶ Universidad del Valle
Sede San Fernando
Calle 4B # 36-00
Tel.: +57 2 3212100
Ext. 4330
Cali, Colombia
- ▶ Ecoe Ediciones Limitada
info@ecoeediciones.com
www.ecoeediciones.com
Carrera 19 # 63C 32, Tel.: 919 80 02
Bogotá, Colombia

Primera edición: Bogotá, noviembre de 2021

ISBN: 978-958-503-193-7
e-ISBN: 978-958-503-194-4

Directora editorial: Claudia Garay Castro
Coordinadora editorial: Paula Bermúdez B.
Corrección de estilo y revisión ortotipográfica:
Roberto Carlos Luján Villar y Óscar Andrés
Díaz Vásquez
Diagramación: Paula Cubillos Gómez
Carátula: Miguel Ángel Mesa Rave
Impresión: Carvajal Soluciones de
comunicación S.A.S
Carrera 69 #15 -24

*Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.*

Impreso y hecho en Colombia - Todos los derechos reservados

AGRADECIMIENTOS

El Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento agradece al señor rector, profesor Édgar Varela Barrios, por su iniciativa, acompañamiento y disposición permanente para el desarrollo del programa investigativo sobre el COVID-19.

Agradecimiento a la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle y su Consejo de la Facultad.

Agradecimiento a la Alcaldía de Santiago de Cali y a la Gobernación del Valle del Cauca por su decidido compromiso y articulación con los entes universitarios a través de la Secretaría de Salud Pública Municipal y la Secretaría de Salud Departamental del Valle del Cauca.

Reconocimiento especial a los investigadores-autores de universidades e instituciones nacionales e internacionales que participaron en este segundo tomo, quienes no dudaron en aceptar nuestra invitación para construir este proyecto académico colectivo en medio de las fuertes limitaciones que planteó la crisis de bioseguridad producida por la pandemia del COVID-19 en 2020.

Reconocimiento al equipo académico y administrativo del Instituto de Prospectiva por su esfuerzo y compromiso en la producción de este libro.

Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle.



UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
CALI



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá



FLACSO
ARGENTINA



CONICET





Universidad Nacional
de General Sarmiento 



CONTENIDO

PREFACIO	XXI
CAPÍTULO 1. AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA Y EL ROL DE LA PROSPECTIVA PARA UN MUNDO POSCOVID-19	1
Introducción.....	1
Lo que está en juego: ¿dos décadas perdidas?.....	3
La pandemia: América Latina en la encrucijada del COVID-19.....	15
Escenarios hacia un mundo POSCOVID-19	33
Reflexiones y conclusiones sobre las brechas del desarrollo y las brechas institucionales en prospectiva.....	41
Referencias	48
CAPÍTULO 2. RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y COVID-19: IDENTIFICACIÓN DE SECTORES ESTRATÉGICOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA A PARTIR DE UN INDICADOR DE RIESGO. CASO APLICADO PARA EL VALLE DEL CAUCA, COLOMBIA	55
Introducción.....	55
Reacciones individuales y sociales frente a las epidemias y pandemias.....	56
Revisión de literatura y antecedentes.....	57
Impacto del COVID-19 en el desempeño económico, sectorial y del mercado laboral en el Valle del Cauca.....	59
Análisis de riesgo asociado a las actividades productivas frente a la pandemia del COVID-19.....	63
Conclusiones.....	96

Referencias	97
Anexo 1. Población ocupada por actividad en Colombia, Valle del Cauca (2019)	99
Anexo 2. Población ocupada formal e informal clasificada en 82 oficios, Colombia, Valle del Cauca (2019)	104
 CAPÍTULO 3. ESTRATEGIAS PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA, A PARTIR DEL FORTALECIMIENTO DE CLÚSTERES Y LA COMPETENCIA A LAS IMPORTACIONES	
Introducción.....	115
Metodología	116
Resultados	117
Discusión	124
Conclusiones	126
Recomendaciones.....	128
Referencias	130
 CAPÍTULO 4. APUESTAS PRODUCTIVAS DEL VALLE DEL CAUCA Y LA PANDEMIA DEL COVID-19	
Introducción.....	133
Contexto económico de la pandemia	134
Metodología	142
Resultados	146
Conclusiones	162
Referencias	167
 CAPÍTULO 5. POSPANDEMIA Y REORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS EMPRESAS	
Introducción.....	169
Perspectiva de reorientación estratégica para empresas en época de crisis...	170
Elementos para el diseño de estrategias	175
Los modelos gerenciales	177
El trabajo en casa y el retorno laboral en condiciones bioseguras.....	179
Referencias	184
 CAPÍTULO 6. FORMAS DE ORGANIZACIÓN EN CASA Y MUJERES ADMINISTRADORAS PÚBLICAS	
Introducción.....	187
Metodología	191
Resultados	192
Conclusiones	204
Referencias	205

CAPÍTULO 7. TRANSFORMACIONES EN LAS DINÁMICAS DE LAS REDES DE ACTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR EL COVID-19 EN COLOMBIA	209
Introducción.....	209
El COVID-19: contexto para las políticas públicas	210
Referentes teóricos	214
Políticas públicas de regulación frente al COVID-19 en Colombia.....	219
Cambios en la configuración y estructura de las redes de actores en las políticas públicas para enfrentar el COVID-19.....	237
Conclusiones.....	238
Referencias	241
PERFILES ACADÉMICOS DE LOS EDITORES	247
PERFILES ACADÉMICOS DE LOS AUTORES	249

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. Hipótesis de trabajo 1: Planificación como proceso permanente de aprendizaje colectivo (institucional y social)	5
FIGURA 2. El cambio estructural global	7
FIGURA 3. América Latina y El Caribe. ¿Quiénes somos?.....	8
FIGURA 4. Estructura de exportaciones por nivel tecnológico en regiones del mundo (1990-2016)	10
FIGURA 5. El círculo vicioso del estancamiento de América Latina y el Caribe.....	10
FIGURA 6. Planificación como proceso permanente de aprendizaje colectivo y respuesta de Asia y América Latina frente al COVID-19	16
FIGURA 7. Escenarios de futuro para un mundo POSCOVID-19	35
FIGURA 8. Coevolución del cambio estructural global	45
FIGURA 9. Distribución (%) del PIB de Colombia por departamentos (2019).....	59
FIGURA 10. Distribución (%) de los ocupados en Colombia por departamentos (2019).....	60
FIGURA 11. Participación (%) del PIB y del empleo según actividad económica en el Valle del Cauca (2019).....	60

FIGURA 12. Crecimiento anual (%) del PIB nacional, del Valle del Cauca y Cali (2013-2020).....	61
FIGURA 13. Principales actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca (2019), ordenadas por su multiplicador de empleo	71
FIGURA 14. Salario promedio (COP) de las 30 principales actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca (2019), ordenadas por multiplicador de empleo	72
FIGURA 15. Clasificación de las actividades según encadenamientos totales normalizados nacionales, donde el tamaño corresponde al empleo directo (formal e informal) del Valle del Cauca (2019).....	79
FIGURA 16. Clasificación de las actividades del Valle del Cauca de acuerdo con los indicadores de poder y sensibilidad de dispersión normalizados y ponderados por el empleo directo (formal e informal) en 2019	81
FIGURA 17. Clasificación de las actividades del Valle del Cauca de acuerdo con los indicadores de poder y sensibilidad de dispersión, normalizados y ponderados por el empleo directo formal (2019).....	83
FIGURA 18. Clasificación de las actividades del Valle del Cauca de acuerdo con los indicadores de poder y sensibilidad de dispersión, normalizados y ponderados por el empleo directo informal (2019)	85
FIGURA 19. Principales actividades con mayores encadenamientos totales ponderados por el empleo total del Valle del Cauca (2019).....	86
FIGURA 20. Las 30 actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca (2019), ordenadas por su indicador de proximidad física.....	88
FIGURA 21. Las 30 actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca (2019), ordenadas por su indicador de exposición a las enfermedades o infecciones	89
FIGURA 22. Indicador de proximidad física vs. indicador de exposición a las enfermedades con tamaño definido por el número de ocupados en cada actividad productiva en el Valle del Cauca (2019).....	90
FIGURA 23. 30 principales actividades con mayor riesgo de contagio para el Valle del Cauca.....	91

FIGURA 24. 30 principales actividades con menor riesgo de contagio para el Valle del Cauca.....	92
FIGURA 25. 30 principales actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca (2019), ordenadas por su riesgo de contagio	93
FIGURA 26. PEPe vs. Rc con tamaño definido por el número de ocupados en cada actividad productiva en el Valle del Cauca (2019)	94
FIGURA 27. 30 principales actividades ordenadas por su Indicador de Riesgo de las Actividades Productivas (IRap) Valle del Cauca	95
FIGURA 28. Ecosistemas de los clústeres en Colombia	118
FIGURA 29. Programa de encadenamiento en el CONPES de Política de Desarrollo Productivo (PDP)	121
FIGURA 30. Modelo de CIPM.....	123
FIGURA 31. Modelo operativo de fortalecimiento de clústeres en el marco de un programa de desarrollo de proveedores.....	125
FIGURA 32. Niveles de afectación por causa de la pandemia en sectores económicos	135
FIGURA 33. Comportamiento del ISE mensual por sectores económicos	137
FIGURA 34. Comportamiento del ISE mensual por grandes ramas de actividades económicas	138
FIGURA 35. Resultado Delphi: ¿cómo cree que afectará a la economía del Valle del Cauca?.....	147
FIGURA 36. Respuesta Delphi: ¿considera que las medidas tomadas por el Gobierno Nacional y/o departamental para proteger y reactivar la economía del Valle del Cauca son?.....	148
FIGURA 37. Respuesta Delphi: ¿el departamento del Valle del Cauca debe replantear sus apuestas productivas debido a los impactos de la pandemia del COVID-19?.....	151
FIGURA 38. Vínculos gratificantes y satisfactorios en lo laboral.....	193
FIGURA 39. Afectación de la relación laboral en el marco de la contingencia ante la pandemia	194
FIGURA 40. Percepción sobre emociones y sentimientos ante el trabajo.....	195
FIGURA 41. Resimbolización de lo vivido, anclase	196
FIGURA 42. Equilibrio trabajo-familia durante la pandemia	198
FIGURA 43. Expresión estética del confinamiento de una mujer con cargo de administración.....	199

FIGURA 44. Sensación de cansancio 200

FIGURA 45. Exceso laboral en el confinamiento 201

FIGURA 46. Límites entre horarios laborales y familiares durante
la contingencia del COVID-19 202

FIGURA 47. Flexibilidad horaria en relación con la tarea 202

FIGURA 48. Afectación física de las mujeres durante al confinamiento 203

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.	Evolución mundial del COVID-19 durante el segundo semestre de 2020	17
TABLA 2.	Evolución de las muertes por millón de habitantes de las Américas y Europa por el COVID-19 durante el segundo semestre de 2020	18
TABLA 3.	Situación de América Latina frente a Asia y Europa (al 13 de octubre de 2020).....	19
TABLA 4.	Empeoramiento dinámico de la situación de América Latina frente a los 15 países más afectados al 13 de octubre de 2020....	20
TABLA 5.	Empeoramiento dinámico de la situación de América Latina frente a los 15 países más afectados al 28 de octubre de 2020....	22
TABLA 6.	Situación de los 15 países más afectados por número de casos al 28 de octubre de 2020.....	23
TABLA 7.	Comparación de los países más afectados de las Américas al 28 de octubre de 2020.....	24
TABLA 8.	Comparación del ritmo de crecimiento de los países más afectados de las Américas al 28 de octubre de 2020	24
TABLA 9.	Comparación de la Unión Europea y los países más afectados al 28 de octubre de 2020	25

TABLA 10.	Situación de los 15 países más afectados por muertes por millón de habitantes al 28 de octubre de 2020	26
TABLA 11.	Situación de los 19 países más afectados por casos entre el 30 de agosto y el 2 de diciembre de 2020	27
TABLA 12.	Situación de los 19 países más afectados por muertes por millón de habitantes al 28 de octubre de 2020	28
TABLA 13.	¿Qué pasó con los sistemas de salud en América Latina?	30
TABLA 14.	Escenarios de gestión de la pandemia	38
TABLA 15.	Población total, PET, PEA, ocupados, desocupados e inactivos (miles) en Cali-Yumbo julio-septiembre (2020 vs. 2019)	62
TABLA 16.	Tipología B de los sectores según Rasmussen (1963)	65
TABLA 17.	Empleo directo, indirecto y total generado por encadenamientos productivos en el Valle del Cauca (2019)	67
TABLA 18.	Encadenamientos productivos por actividad en la economía colombiana - participación y número de empleos del Valle del Cauca (2019)	73
TABLA 19.	Actividades productivas clave según empleo total en el Valle del Cauca (2019)	80
TABLA 20.	Actividades productivas de fuerte arrastre o impulsoras según empleo en el Valle del Cauca (2019)	81
TABLA 21.	Actividades productivas clave según empleo directo formal en el Valle del Cauca (2019)	82
TABLA 22.	Actividades productivas clave según empleo directo informal	84
TABLA 23.	¿Situación empresarial durante la pandemia en países de América Latina	136
TABLA 24.	Apuestas productivas: sector primario del Valle del Cauca	140
TABLA 25.	Apuestas productivas: sector secundario del Valle del Cauca	140
TABLA 26.	Apuestas productivas - sector terciario del Valle del Cauca	141
TABLA 27.	Fases y actividades metodológicas	142
TABLA 28.	Respuesta Delphi: ¿cuáles serán las actividades económicas del Valle del Cauca más perjudicadas?	147
TABLA 29.	Respuesta Delphi: plazo en el cual se debería actuar sobre los siguientes problemas que afrontará la economía del Valle del Cauca debido a la pandemia del COVID-19	149

TABLA 30.	Respuesta Delphi: medidas más importantes que se deben implementar por parte de los gobiernos nacional y departamental para la reactivación económica.....	150
TABLA 31.	Argumentos (73 %) para no cambiar o ajustar las apuestas productivas del Valle del Cauca.....	152
TABLA 32.	Argumentos de los expertos (27 %) para replantear las apuestas productivas	153
TABLA 33.	¿Cuáles apuestas productivas del sector primario se pueden considerar ‘ganadoras’ o ‘perdedoras’ en el contexto de cambio asociado a la pandemia del COVID-19?	155
TABLA 34.	Respuesta Delphi: ¿cuáles apuestas productivas del sector secundario se pueden considerar ‘ganadoras’ o ‘perdedoras’ en el contexto de cambio asociado a la pandemia del COVID-19?	156
TABLA 35.	Resultado Delphi: ¿cuáles apuestas productivas del sector terciario se pueden considerar ‘ganadoras’ o ‘perdedoras’ en el contexto de cambio asociado a la pandemia del COVID-19?	157
TABLA 36.	Apuestas productivas que posiblemente surjan a partir de la pandemia según los expertos encuestados	160
TABLA 37.	Escenarios emergentes de modelo de negocio, durante y después de la pandemia del COVID-19.....	173
TABLA 38.	Prácticas emergentes identificadas en la modalidad de teletrabajo.....	182
TABLA 39.	Tipo de cargos ocupados por las mujeres encuestadas y la participante de la autoetnografía	191
TABLA 40.	Políticas públicas de regulación frente al COVID-19 en Colombia.....	220
TABLA 41.	Dimensiones de relación y consolidación en la red de políticas públicas de regulación frente al COVID-19 en Colombia.....	234
TABLA 42.	Características de la tipología de la red de políticas públicas de regulación frente al COVID-19 en Colombia	236

PREFACIO

El confinamiento social causado en el mundo entero por la problemática de salud derivada de la pandemia del COVID-19 evidenció la estrecha dependencia que existe entre la salud, el mercado y las organizaciones. Esta situación ha afectado profundamente las condiciones de funcionamiento, no solo de los mercados y las organizaciones, sino también de la vida cotidiana y las relaciones sociales de las personas.

Las drásticas medidas adoptadas por los gobiernos, relacionadas con la restricción de la movilidad y necesarias para la protección de la población, han puesto sobre la mesa un nuevo escenario social y económico, en gran medida incierto, que se extiende más allá de la etapa de control de la pandemia y se prolongará, configurando una situación emergente denominada *pospandemia*, en la cual deberá gestionarse la reactivación socioeconómica.

El aislamiento social y el confinamiento de los habitantes desencadenaron acciones reactivas, restrictivas unas y adaptativas otras, por parte de los organismos del Estado, las organizaciones y los individuos, afectando las prácticas establecidas en empresas, comunidades y al interior de las familias. La perspectiva latente de escenarios similares en el futuro, en los cuales las condiciones críticas de bioseguridad se repitan, así como la conveniencia para ciertos actores de mantener algunos de los cambios implementados durante el año de la pandemia, permiten pensar que la experiencia actual influirá y modificará de manera permanente ciertos comportamientos y escenarios futuros. Efectivamente, la introducción del trabajo en casa, las prácticas económicas alternativas, la adaptación de los métodos de trabajo y

de los sistemas logísticos empresariales, y el uso generalizado de las tecnologías de comunicaciones, entre otras prácticas, diluyen los límites entre lo público y lo privado, posibilitan repensar la noción de derechos individuales y colectivos como los de movilidad y privacidad, exigen nuevos retos a las relaciones familiares y de vecindad, ponen en escena nuevas condiciones de manejo de los datos y de información, y cuestionan modelos gerenciales basados en la presencialidad y en la administración clásica.

La ineludible necesidad de gestionar de manera adecuada las consecuencias que la pandemia tendrá sobre el futuro en el corto, mediano y largo plazo, así como las características que tendría ese escenario pospandemia en diversos ámbitos de la vida económica y social, impulsó al Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle a proponer a un grupo de académicos e investigadores vinculados a su red de investigación a que generaran ideas y reflexiones sobre la manera en que conciben la pospandemia, en el marco de un programa de investigación denominado “Política Pública, Organizaciones y Mercado en situaciones de pandemia COVID-19”.

Los primeros resultados de esta labor reflexiva e investigativa se presentan en dos tomos que contienen el trabajo de los académicos participantes, agrupados bajo el título *Sociedad, Economía y Organizaciones*. Este es el segundo tomo de la serie, denominado *COVID-19: reactivación regional en pospandemia*, y se enfoca en los aspectos políticos, económicos y empresariales a nivel regional. Analiza determinadas condiciones a las que tendrán que enfrentarse las empresas durante la pospandemia para iniciar su proceso de recuperación económica en la región del Valle del Cauca.

A lo largo de siete capítulos, este tomo contiene las reflexiones y conclusiones de los autores sobre aspectos clave para la recomposición económica, productiva y social en un escenario de pospandemia, abordando una secuencia de múltiples niveles de análisis complementarios: global/latinoamericano (capítulo 1); regional/departamental (capítulo 2); sectorial/pymes (capítulo 3); cadenas productivas (capítulo 4); empresas (capítulo 5); individuo/mujer y gestión pública (capítulo 6); y políticas públicas (capítulo 7).

El capítulo 1, ‘América Latina en la encrucijada y el rol de la prospectiva para un mundo POSCOVID-19’, plantea la necesidad de articular los estudios del futuro, la prospectiva y las políticas públicas para afrontar las necesidades apremiantes de un mundo POSCOVID-19. Presenta un análisis de la situación actual de América Latina en relación con los efectos de la pandemia, al igual que presenta tres grandes lecciones del *shock* global generado por la pandemia (para los autores, ha sido un grueso error en América Latina asumir el falso dilema planteado por algunos expertos entre priorizar la vida de la gente o salvar el sistema económico). Finalmente, este capítulo contiene lecciones útiles para la reorientación de escenarios prospectivos

en el contexto de la pospandemia (por ejemplo, transitar hacia un capitalismo consciente que respete los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y conciba el futuro como un bien común global, y la necesidad de concertar una agenda común de integración regional).

El capítulo 2, ‘Recuperación económica y COVID-19: Identificación de sectores estratégicos para la reactivación económica a partir de un indicador de riesgo. Caso aplicado para el Valle del Cauca, Colombia’, presenta al lector un análisis novedoso, orientado a superar el dilema ‘economía vs. salud’ en el contexto de la necesaria recuperación económica y social. En este sentido, plantea un indicador de riesgo de las actividades productivas (IRap) que permite considerar simultáneamente las necesidades de reactivación económica y las de preservación de la salud, la integración de unos indicadores de importancia económica (PEPe), y un indicador de riesgo de contagio (Rc), que permiten establecer un ranking de sectores prioritarios para la recuperación económica en el caso del Valle del Cauca en el contexto de la pandemia del COVID-19. El capítulo también contiene un análisis de los impactos del COVID-19 en el desempeño económico, sectorial y del mercado laboral en el Valle del Cauca que permite diagnosticar las afectaciones causadas por la situación de pandemia.

El capítulo 3, ‘Estrategias para la recuperación económica a partir del fortalecimiento de clústeres y la competencia a las importaciones’, se centra en las condiciones de competitividad internacional de las pymes, preguntándose cómo pueden las pymes colombianas aprovechar en su beneficio la ruptura de las cadenas globales de abastecimiento debido al impacto de la pandemia del COVID-19, dado que esta ha interrumpido las cadenas globales de abastecimiento, lo cual representa una oportunidad para los proveedores locales. El lector encontrará en este capítulo una caracterización del ecosistema en el que los clústeres empresariales deben desarrollarse, complementado con el planteamiento de un modelo operativo para el fortalecimiento de las iniciativas clúster basado en un programa de desarrollo de proveedores, que constituye una apuesta pionera en este campo.

El capítulo 4, ‘Apuestas productivas del Valle del Cauca y la pandemia COVID-19’, se pregunta por las modificaciones o cambios que debe asumir el departamento del Valle del Cauca en sus apuestas productivas con base en los impactos de la pandemia del COVID-19. A partir de consultas a grupos de expertos, los autores identifican apuestas productivas que en el contexto de la pandemia del COVID-19 pueden ser ‘ganadoras’ o ‘perdedoras’ para los sectores primario, secundario y terciario. El ejercicio se complementa con una indagación sobre los cambios o ajustes que el departamento debe aplicar respecto de las apuestas. Los expertos señalan la conveniencia de emprender transformaciones transversales –la adopción de tecnologías y la digitalización, o la transformación laboral, por ejemplo– más que replantear las apuestas departamentales. Finalmente, se observa que la mayoría de las apuestas productivas consideradas como alternativas para su priorización e implementación en el Valle del Cauca se concentran en el sector terciario, lo cual

es un indicio claro de la transición productiva que podría beneficiar a la economía del departamento.

El capítulo 5, 'Pospandemia y reorientación estratégica de las empresas', explora las necesidades de transformación que deberán asumir las empresas en un escenario de pospandemia frente a retos como la incorporación de los aprendizajes obtenidos durante la crisis de bioseguridad, las tendencias de cambio en las formas del trabajo y las nuevas tendencias en el comportamiento de los consumidores. El lector encontrará pautas orientadoras que le ayudarán a los gerentes a reorientar estratégicamente sus empresas y ajustar sus modelos de negocio. Los autores plantean que la flexibilización laboral, el trabajo en casa y la virtualización laboral se profundizarán en un escenario de normalización futura, acelerando una tendencia que venía insinuándose en las dos últimas décadas.

El capítulo 6, 'Formas de organización en casa y mujeres administradoras públicas', cuestiona las dinámicas al interior de la familia como escenario de vida y trabajo durante la pandemia, y los procesos de las mujeres en el ámbito laboral del sector público a través de estrategias metodológicas como la consulta a un grupo de mujeres que ocupan cargos gerenciales o de alta dirección en la administración pública. El capítulo explora un nuevo contexto en el que la mujer se ve forzada a realizar sus actividades laborales al interior del hogar. Los resultados demuestran que la realización de funciones y tareas laborales en casa tensionó los roles de las mujeres en este espacio. Igualmente, señala importantes cambios en el estado emocional de estas mujeres, asociados a las redistribuciones de la carga laboral y a las afectaciones en la salud mental causadas por el cansancio y las largas jornadas laborales, entre otros factores. Se señala finalmente que inevitablemente la situación de confinamiento trasladó al hogar las formas organizacionales laborales burocráticas.

Finalmente, el capítulo 7, 'Transformaciones en las dinámicas de las redes de actores en las políticas públicas para enfrentar el COVID-19 en Colombia', presenta un análisis de la política pública con ocasión de la pandemia del COVID-19 en Colombia, para lo cual emplea como herramienta fundamental el enfoque de redes. La evidencia expuesta en el capítulo indica que las políticas públicas de regulación frente al COVID-19 en Colombia presentan fallas de comunicación y coordinación, reflejan desarticulación en la toma de decisiones, muestran insuficiencia en la capacidad científica y de infraestructura, y evidencian baja capacidad y preparación para el manejo y atención del riesgo epidemiológico y de urgencias. El capítulo concluye planteando que el gobierno colombiano carece de capacidad política e ideológica para la gestión pública frente a dilemas como privacidad vs. autonomía, confinamiento vs. reactivación de la economía, y transparencia y rendición de cuentas vs. pertinencia, entre otros.

Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle

CAPÍTULO 1

AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUJADA Y EL ROL DE LA PROSPECTIVA PARA UN MUNDO POSCOVID-19*

Javier Medina Vásquez**
Ph.D. Universidad del Valle.

Helen Mendoza Rubio
Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión
del Conocimiento, Universidad del Valle.

Introducción

El brote de coronavirus representa una tragedia humana que ha afectado a miles de millones de personas y ha generado altos impactos multidimensionales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Boone, 2020) advierte que el virus representa el mayor peligro para la economía mundial

* Esta reflexión original surgió como respuesta a la invitación para participar en eventos organizados por diferentes entidades nacionales e internacionales a lo largo de 2020 (ver nota al final). Este escrito corresponde a la última videoconferencia preparada para la Academia Colombiana de Ciencias Económicas (ACCE) el 3 de diciembre de 2020. Los textos base para esta ponencia son los siguientes: 'Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe', de Medina et al. (2014), publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y 'Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe', publicado por el Programa Editorial de la Universidad del Valle y la Universidad Santiago de Chile (Medina, 2020). Se agradecen los comentarios realizados por Rubén Utria, vicepresidente de la ACCE, y los aportes técnicos de Luis Díaz, los cuales enriquecieron este documento.

** Este capítulo surgió de diferentes presentaciones realizadas en videoconferencias durante la pandemia. Se agradece de manera especial a las entidades organizadoras que generaron los espacios de deliberación que ayudaron a mejorar el texto a través de versiones sucesivas (ver subapartado de videoconferencias en la sección de referencias al final).

desde la crisis financiera de 2007-2009 y el proceso de crecimiento poblacional relacionado con la globalización¹.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial (2019) publicaron por la misma época un texto denominado, curiosamente, 'Un mundo en peligro: Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias', pero esta alerta no fue escuchada ni considerada oportunamente por los gobiernos. América Latina, a pesar de la emergencia causada por situaciones similares en las últimas dos décadas en el mundo, ha sido golpeada muy fuertemente por el virus y ha puesto en evidencia la falta de preparación debido a la baja calidad de su proceso de anticipación, de la coordinación de políticas públicas y de evaluación estratégica, efectiva y oportuna. 655 millones de habitantes en la región representan apenas el 9 % de la población mundial, el número de decesos causados por la propagación del virus ha ascendido en algunos momentos, como a inicios de octubre de 2020, a un poco más de una tercera parte del total global (Banco Mundial, 2020; Ávila, 2020).

Colombia, en noviembre de 2020, se ubicaba en la lista de los diez primeros países en el mundo con mayor número de contagiados por el COVID-19. Este hecho ha significado un alto impacto en la salud pública y el desarrollo económico y social en el corto, mediano y largo plazo. Con base en el servicio de la deuda pública se han invertido cuantiosos recursos del presupuesto nacional en la atención de los enfermos y la dinámica productiva e institucional se ha visto afectada de múltiples maneras. El Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento convocó académicos de diferentes disciplinas para pensar alternativas que contribuyan

1 Según la OECDE (Boone, 2020), el COVID-19 es parte de un patrón de epidemias cada vez más frecuentes que han coincidido con la globalización, la urbanización y el cambio climático. En consecuencia, a medida que la sociedad se conecte más, se necesitará más colaboración y cooperación para reducir el impacto de futuras epidemias, porque mientras aumente la población mundial también lo hará la cantidad de brotes y las personas afectadas. La Organización Mundial de la Salud [OMS] (2020) contempló que existen 7.000 señales de posibles brotes en junio de 2018, y por primera vez el mundo se enfrentó a seis de las ocho categorías de enfermedades destacadas en la lista de enfermedades prioritarias del plan de la OMS. Hay dos razones por las cuales el COVID-19 es una amenaza: primero, puede matar a adultos sanos y a personas mayores con problemas de salud existentes. Los datos hasta ahora sugieren que el virus tiene un riesgo de letalidad de alrededor del 1 %, tasa que lo hace varias veces más grave que la influenza estacional típica y lo ubicaría en algún lugar entre la pandemia de influenza de 1957 (0,6 %) y la pandemia de influenza de 1918 (2 %). En segundo lugar, el COVID-19 se transmite de manera bastante eficiente: la persona infectada propaga la enfermedad a otras dos o tres personas, lo que la convierte en una tasa exponencial de aumento. También existe una fuerte evidencia de que puede ser transmitido por personas que están levemente enfermas o que aún no muestran síntomas, lo que significa que el covid-19 será mucho más difícil de contener que el Síndrome Respiratorio del Medio Oriente o el Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS), los cuales solo se transmitieron por medio de aquellos que mostraban síntomas y de manera mucho menos eficiente.

a resolver esta problemática. Por tanto, el presente texto se refiere a la necesidad de articular los estudios del futuro, prospectiva y las políticas públicas para afrontar las apremiantes necesidades de un mundo POSCOVID-19. Para dimensionar esta situación, inicialmente se describe la situación de América Latina antes de la pandemia y en medio de la encrucijada de la pandemia. Luego se plantean escenarios de futuro hacia un mundo POSCOVID-19, de los que se extraen lecciones de la experiencia para orientar las políticas públicas desde la prospectiva. De esta manera, con especial énfasis en las fallas desnudadas por el COVID-19 en materia de las visiones de futuro, los valores y las capacidades, las conclusiones brindan sugerencias y recomendaciones para institucionalizar la prospectiva y aumentar su efectividad en la prevención de problemas sociales, la solución de problemas complejos y la innovación en políticas públicas.

Lo que está en juego: ¿dos décadas perdidas?

Anticipación y respuesta institucional

La implementación de los estudios del futuro y la prospectiva han permeado el sector académico, el sector corporativo, el sector gubernamental y la sociedad civil en todo el mundo (United Nations Development Plan, 2018; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2017a y 2017b; Cordeiro, 2016; Bitar, 2016). Hoy en día los estudios del futuro y la prospectiva se consideran parte integral y formal de las instituciones nacionales de planificación y de las empresas nacionales e internacionales.

Los estudios del futuro constituyen un conjunto de interrogaciones sistemáticas y organizadas que reflejan la capacidad de las sociedades contemporáneas para pensar, debatir y modelar el futuro, así como para vigilar el presente en función de los cambios esperados e inesperados del entorno (Medina, 2020)². Por su parte, la

2 El conocimiento básico de los estudios de futuro constituye un legado de más de 80 años en el que se puede destacar el aporte de pioneros, tales como Eleonora Masini, Wendell Bell, Richard Slaughter y James Dator, entre otros (Masini, 2000). Se trata de todo un desarrollo conceptual y metodológico que ha transformado un conjunto de instrumentos y herramientas en una disciplina académica. Según el sociólogo norteamericano Wendell Bell (1996), sus objetivos son los siguientes: el aporte de las ciencias para el estudio de los futuros posibles; el estudio de los futuros probables; el estudio de las imágenes del futuro; el estudio mismo del conocimiento básico de los estudios de futuro; el estudio de los fundamentos éticos de los estudios de futuro; la interpretación del pasado y la orientación del presente; la integración de conocimiento y valores en el diseño de la acción social; el incremento de la participación democrática en la imaginación y el diseño del futuro; y la comunicación como intercesión para abogar por una particular imagen de futuro. En términos aplicados, un centro de estudios del futuro realiza su

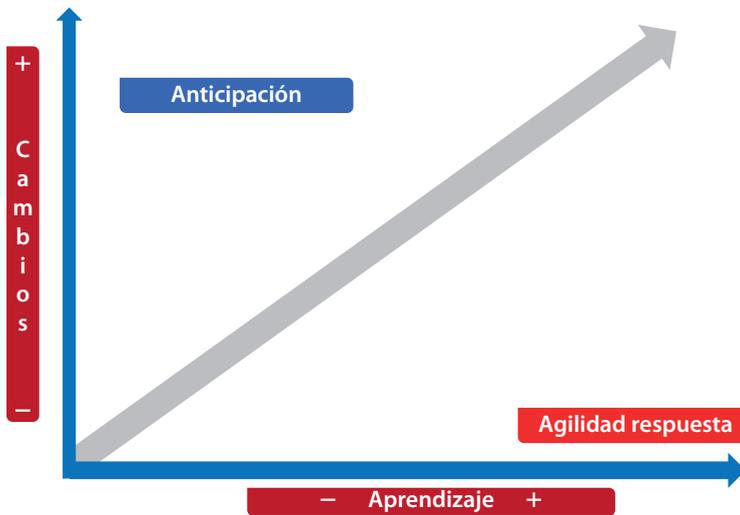
prospectiva pretende la exploración de los futuros posibles probables y deseables (anticipación) con miras a iluminar la acción presente (Godet, 1997).

La anticipación promueve una mirada sistemática y de largo plazo hacia el futuro con implicaciones de cara a la toma de decisiones estratégicas en el presente (Aguirre y Webber, 2018). De otro lado, la acción se basa en la convicción de que el futuro puede ser anticipado e influido estratégicamente mediante la preparación de políticas públicas, planes, programas y proyectos. Entre los dos debe existir una retroalimentación constante: la anticipación produce escenarios y visiones de futuro que deben conectarse con la acción, y la acción debe retroalimentar la anticipación en forma continua, facilitando con ello la puesta en marcha de un proceso permanente de aprendizaje (Medina y Ortigón, 2006)³.

quehacer a través de la investigación de tendencias; de la planeación por escenarios; del diseño de visiones de futuro; de la generación de estrategias de largo plazo; y del trabajo sobre el pensamiento estratégico de los colaboradores y decisores, y de la denominada ‘vigilancia del presente’ o análisis de horizontes. Sin embargo, es preciso observar que se sustenta en términos de una inter-multi-trans disciplina y recibe aportes de todas las ciencias. El énfasis que destaca el presente análisis en las visiones de futuro, los valores y las capacidades corresponde al enfoque de la Previsión Humana y Social, una de las 15 escuelas que hoy componen los estudios del futuro (Medina, 2020; Masini, 2000).

- 3 Lo que se denomina *prospective* en francés, ‘prospectiva’ en español o *foresight* en inglés se define como la anticipación para la acción presente (Godet, 1997). Hoy en día se concibe como un campo de intersección de los estudios de futuro, las ciencias sociales, la gestión y la política pública, y el direccionamiento estratégico corporativo. De otro lado, las decisiones estratégicas se caracterizan porque traen consigo altos costos o impactos y efectos irreversibles, los cuales son tenidos en cuenta no solamente en términos económicos y de relación costo/beneficio, sino que conllevan un impacto multidimensional, de carácter político, social, cultural, ambiental, legal y científico-tecnológico (Ghemawat, 2000).

Figura 1. Hipótesis de trabajo 1: planificación como proceso permanente de aprendizaje colectivo (institucional y social)



Fuente: Medina (2020).

Los enormes impactos del COVID-19 en América Latina y el Caribe reflejan amplias fallas y brechas existentes en materia de articulación entre la prospectiva, la planificación y la gestión estratégica del Estado, así como errores en la anticipación de los cambios sociales y en el aprendizaje conducente a una respuesta institucional efectiva y oportuna.

La acumulación de crisis en América Latina

La actual situación de la región se asemeja a una tormenta perfecta que añade una grave crisis a una crisis preexistente, aunque poco divulgada a la opinión pública internacional. En efecto, 2019 fue un año muy malo para la región en muchos órdenes: América Latina se encontraba frente a un declive significativo en el desempeño en múltiples indicadores que van desde la calidad de la democracia y el crecimiento económico hasta el desarrollo ambiental y el desarrollo sostenible (Medina, 2020). Antes de la pandemia ya se temía que la región atravesaría una nueva década perdida luego de diez años de estancamiento económico (2010-2020) en los cuales la región solo creció el 0,2 % anual entre 2010 y 2019, un registro bastante cercano al de la década perdida de los años ochenta y parte de la década de los noventa (CEPAL, 2020)⁴.

4 Los principales organismos internacionales registran una aguda preocupación al respecto. Según la CEPAL (2019), el periodo 2014-2020 sería el de menor crecimiento para las economías

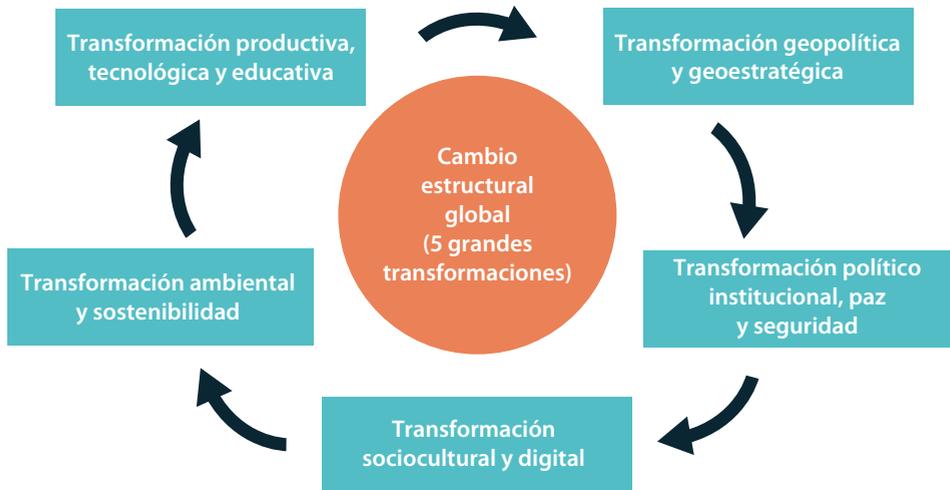
La acumulación y sinergia de ambas crisis constituye un punto de transformación histórica que pone en juego la viabilidad misma de la región en el corto, mediano y largo plazo. Desde el punto de vista ético y de los efectos multiplicadores, la gestión de la pandemia trasciende las cifras para convertirse en el factor principal de cambio durante las próximas décadas. El rol que la prospectiva pueda desempeñar en este contexto es decisivo para atenuar los impactos regresivos e impulsar las decisiones estratégicas que la región pueda adoptar de cara a enfrentar el cambio estructural global que la humanidad atravesará hacia el horizonte 2030-2050.

El cambio estructural global en el horizonte 2030-2050 y el estancamiento de América Latina y el Caribe

El cambio estructural global está ligado a un conjunto de transformaciones simultáneas que inciden en el sentido y la estructura del modelo de desarrollo. Estas se perciben a nivel superficial bajo la forma de síntomas como el incremento del malestar y la sensación de inestabilidad y zozobra que agobia a los ciudadanos. Pero en el fondo representan un cambio de época que influye en los modos de sentir, pensar y vivir, en los comportamientos colectivos, en la infraestructura económica, tecnológica y social, y en las relaciones internacionales y culturales.

de América Latina y el Caribe en siete décadas (Bárcena, 2019). El Banco Mundial (López, 2020) sostiene que entre 2000 y 2019, el crecimiento anual de la región de América Latina y el Caribe fue, en promedio, de un 1,6 %. Este crecimiento es decepcionante, tanto si se compara con el crecimiento de otras regiones –Asia del Este (4,8 %), Europa y Asia Central (1,9 %), Medio Oriente (2,9 %), Asia del Sur (6,5 %) y África Sub Sahariana (3,5 %)– como si se traduce en términos per cápita, donde la tasa sería del 0,56%, lo cual es claramente insuficiente para lograr una rápida mejora de vida para la población. Por su parte, el Informe de Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019) identifica un hilo conductor que provoca la oleada de protestas en numerosos países: la profunda y creciente frustración por las agudas desigualdades. Según el Foro Económico Mundial (WEF, 2020), la pérdida de biodiversidad es uno de los cinco riesgos globales más relevantes e inminentes para la humanidad, y especialmente nocivo para una región tan rica en este aspecto como América Latina.

Figura 2. El cambio estructural global



Fuente: Medina (2020).

La transformación ambiental y de sostenibilidad obligó a las Naciones Unidas a sustentar la Agenda 2030 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como horizonte de política pública internacional. La Cuarta Revolución Industrial involucra una transformación tecnológica, educativa y productiva simultánea, pero es apenas una de las cinco grandes transformaciones: la transformación de orden geopolítico y geoestratégico transforma el equilibrio del poder mundial mediante el cual la región Asia-Pacífico viene ganando poder político y económico en los últimos años a expensas de Europa, Japón y Norteamérica; la transformación político-institucional, de defensa, seguridad y paz está relacionada con el rol del Estado y su relación con el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos; y la transformación cultural y digital tiene que ver con los modelos mentales, las formas de comunicación y la emergencia de una plataforma tecnológica e informacional que conecta en modo asimétrico a los diferentes grupos poblacionales.

Las transformaciones vienen presentándose desde hace varias décadas, pero la diferencia hacia delante en los próximos años es la interrelación, la aceleración y la simultaneidad de estas dinámicas, que afectan el libre flujo de personas, tecnologías, dinero, mercancías, ideologías y, por supuesto, virus y factores patógenos de los cuales el COVID-19 es apenas una manifestación. Nótese que se trata de la agregación sinérgica de cambios sincrónicos en múltiples niveles donde una esfera de cambio incide en la otra, produciendo hechos inéditos y sorprendidos. Su cara más visible es la manera en que la revolución industrial 4.0 provee una plataforma planetaria que no solo afecta la esfera productiva, educativa y tecnológica, sino que amplía las brechas entre las generaciones, las culturas y las sociedades, creando odiosas barreras y asimetrías entre quienes están conectados y desconectados de

estas oportunidades. En este contexto debemos hacernos las siguientes preguntas: ¿qué significa América Latina?, ¿cuál es su posición competitiva?

Figura 3. América Latina y El Caribe. ¿Quiénes somos?

Factores claves		2019	2006	
4 revolución industrial	Población	8,4%	8,5%	=
	Producto Interno Bruto	6,7%	6,6%	=
Plataforma tecnológica	Producción industrial	7,0%	6,4%	+ 0.6
	Usuarios de internet	11%	4,0%	+ × 2.75
Talento humano	Exportaciones de alta tecnología	3,8%	3,3%	+ 0.5
	Artículos científicos y técnicos	4,2%	1,97%	+ × 2,1
Instituciones	Gastos en investigación y desarrollo	3,6%	1,83%	+ × 1,96

Fuente: Medina (2020) a partir de información de organismos internacionales⁵.

Si se establece una comparación en América Latina entre 2006 y 2019, vemos que la región conserva aproximadamente la misma proporción de población, equivalente al 8,4 %. El Producto Interno Bruto (PIB) creció tan solo un 0,1 %, lo cual refleja una baja productividad, mientras que la producción industrial creció un 0,6 % y las exportaciones de alta tecnología se incrementaron en 0,5 %. México ha sido el país líder en la región, a expensas de otros países que han perdido gran capacidad industrial. Las noticias buenas están en el aumento significativo de usuarios de internet (donde casi que se triplica la cifra), en el número de artículos científicos y técnicos, y en el gasto en investigación y desarrollo, donde prácticamente se duplica la participación mundial.

La academia normalmente se siente satisfecha por el incremento en los indicadores de artículos científicos y técnicos, y gastos en investigación y desarrollo. Esto significa una mejora en la producción de conocimiento, pero debe observarse que esta mejora no necesariamente se traduce en transformación productiva. Es evidente que para afrontar la Cuarta Revolución Industrial no basta con tener una

5 Esta figura se elaboró con los datos más recientes disponibles en las siguientes fuentes referenciadas, según sus páginas oficiales de estadísticas: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019); Banco Mundial, año 2018 (población, PIB, producción industrial), año 2017 (usuarios de internet y exportaciones de alta tecnología) y año 2016 (artículos científicos y técnicos); y UNESCO (2017) para el gasto en investigación y desarrollo.

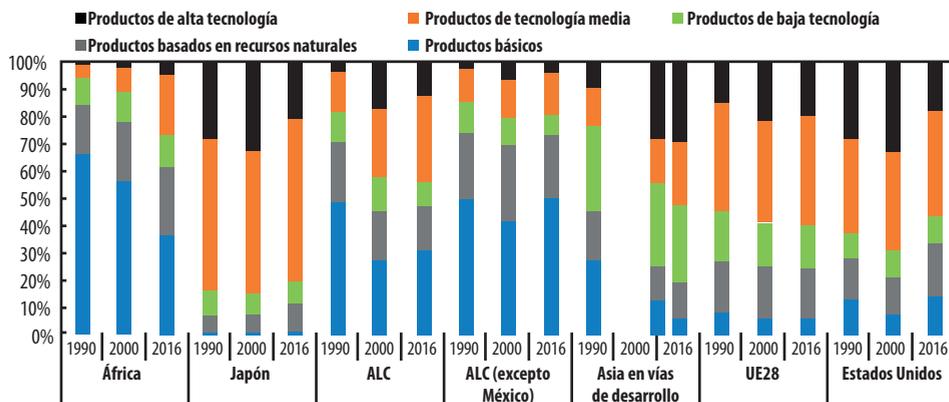
plataforma tecnológica y un talento humano adecuado: se requieren instituciones capaces de distribuir y utilizar el conocimiento para expandir la capacidad productiva y educativa.

El punto crucial de esta situación para América Latina y el Caribe está en el desempeño comparado frente a otras regiones del mundo en el periodo 1990-2016. Cuando se observa el principal indicador de transformación productiva –que es el nivel tecnológico de la canasta de exportaciones– en un documento conjunto de la OCDE, la Corporación Andina de Fomento (CAF), la CEPAL y las Naciones Unidas (2019), vemos que el patrón de especialización de la región, excepto en México, sigue anclado a los recursos naturales y a los productos de este tipo, mientras que el resto del mundo avanza sustantivamente en los productos de bajo, mediano y alto nivel tecnológico, lo que evidencia una dependencia excesiva del ciclo de los precios de las materias primas. Cuando suben los precios de estos, mejora el desempeño económico de América Latina y el Caribe, pero si bajan los precios, empeora su situación económica, política y social. Este hecho nos muestra también una capacidad de aprendizaje lenta e irregular, pues no solo nos superan Japón, la Unión Europea, los países de Asia en vía de desarrollo y Norteamérica: también África está avanzando sustantivamente en la generación de productos de alta, media y baja tecnología.

El ritmo de cambio y el sentido de la transformación productiva en América Latina y el Caribe se ha estancado y denota una baja transformación educativa porque el perfil tecnológico no avanza sustantivamente en el tiempo. Se hace más de lo mismo o se mejora lo mismo, pero no se aprende en forma sustantiva a generar nuevos sectores económicos, bienes y servicios basados en el conocimiento, como en el caso de México y de los países asiáticos en vía de desarrollo. La revolución 4.0 sigue una lógica de crecimiento exponencial, pero el desempeño de la región latinoamericana y caribeña sigue una lógica de mejoramiento o de estancamiento. Todo esto amplifica las desigualdades y aumenta las brechas del desarrollo⁶.

6 Las brechas de aprendizaje hacia delante se tornan dramáticas e irreversibles. Palao et al. (2019) denominan ‘organizaciones exponenciales’ a aquellas que son verazmente capaces de aprovechar las tecnologías emergentes para adaptarlas en un entorno de negocios de cambio acelerado. Definen como tales a aquellas organizaciones cuyo impacto o producción es al menos diez veces mayor al de sus competidores debido al uso de las nuevas técnicas de organización derivadas de las tecnologías aceleradas. Ejemplos representativos de organizaciones exponenciales son Amazon, Google, Airbnb, Uber, Facebook y Skype. Esta multiplicación del valor genera concentración del ingreso y amplifica las desigualdades. En la economía digital ha emergido el concepto de ‘empresas unicornio’. Se considera como tales a las *startups* con una valuación en el mercado de más de 1.000 millones de dólares. En esta categoría se incluyen empresas como Uber, Xiaomi, Airbnb, Palantir, Snapchat, Dropbox y Pinterest. El arquitecto venezolano Eleodoro Ventocilla es conocido en América Latina por su trabajo en la materia (Ventocilla y Ventocilla, 2016).

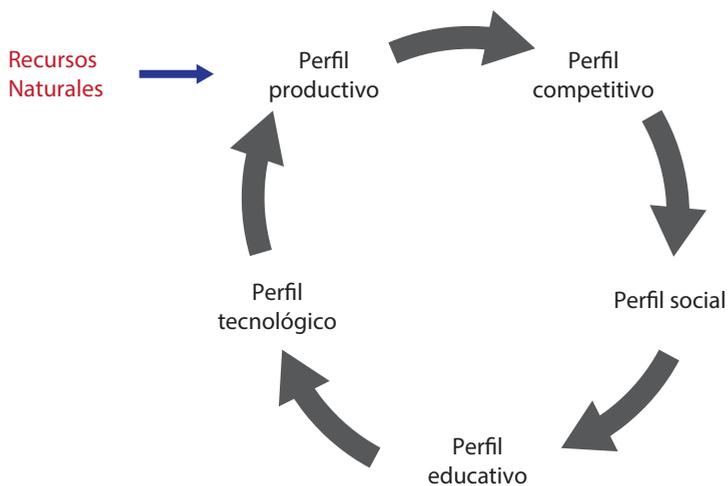
Figura 4. Estructura de exportaciones por nivel tecnológico en regiones del mundo (1990-2016)



Fuente: Medina (2020).

Este hecho explica el desempeño contradictorio de la región. Después de un ciclo positivo de crecimiento de los precios de las materias primas en momentos de bonanza, la región disminuyó la pobreza y mejoró los indicadores sociales. Sin embargo, desde 2015 en adelante la región ha entrado en un ciclo regresivo por la disminución de los precios. La dependencia de los recursos naturales ancla a la región a un círculo vicioso que se caracteriza por un bajo perfil productivo, competitivo, social, educativo y tecnológico. De hecho, el Índice Mundial de Innovación del año pasado reveló que los tres países de la región que están por encima del número 50 en la tabla son Chile (51), Costa Rica (55) y México (56) (Cornell University et al., 2019).

Figura 5. El círculo vicioso del estancamiento de América Latina y el Caribe



Fuente: Medina (2020a).

Salir del círculo vicioso del estancamiento requiere trascender el enfoque económico convencional de las políticas públicas que privilegian el crecimiento sobre el desarrollo humano y social. Es preciso lograr el mejoramiento del perfil de producto competitivo mediante la transformación del perfil social, educativo y tecnológico. El reconocimiento de esta interdependencia facilita el salto de la transformación productiva y educativa hacia una sociedad y economía del conocimiento (Medina y Velasco, 2014)⁷.

Cuando se ignora esta complementariedad ocurren los estallidos sociales. En 2019 ocurrieron graves episodios sociales en dos de los tres países de mejor desempeño en el ranking de innovación. En Sinaloa (México) fue capturado el hijo del Chapo Guzmán, el principal narcotraficante de la región, lo que desató una ola de violencia, y en Santiago de Chile el metro fue incendiado durante las manifestaciones de protesta, que expresaron la ira reprimida de la población. Son situaciones que se salen del control del Estado y que normalmente no caben en las ecuaciones de los econométricos, para quienes el análisis cuantitativo es suficiente para tomar decisiones, poniendo al margen el significado de los estados de ánimo y las condiciones psicosociales de los habitantes de la región.

La próxima crisis: escenarios frente a la revolución industrial 4.0

Es fundamental reconocer la importancia de la cuarta revolución tecnológica e industrial y su incidencia en el presente y futuro en América Latina. Este reconocimiento obligará a los sectores público y privado, a la academia y a la sociedad civil de América Latina y el Caribe, y en especial a los organismos nacionales de

7 La dinámica anterior genera un círculo vicioso que se retroalimenta en forma permanente. El punto de partida es la estructura productiva basada en recursos naturales. Con este perfil productivo se genera un bajo perfil competitivo, y los países latinoamericanos están posicionados en los lugares cuarenta o cincuenta para atrás en los ránquines internacionales. Por ende, ya que el valor agregado es bajo, los ingresos son medios o bajos en la mayoría de los países de la región; no hay suficiente riqueza para educar con excelencia a la población, lo cual conduce a un bajo perfil social y nos induce a permanecer en el mismo perfil tecnológico que no puede transformar con solvencia la estructura productiva. Como si fuese un hámster, la región podría darle vueltas constantes a este círculo vicioso sin modificar la situación. Si se quiere romper este ciclo se debe incorporar conocimiento a la estructura productiva con el objeto de cambiar el patrón de especialización a través de un desarrollo empresarial de alta calidad. Sin embargo, un indicador clave como el Índice Mundial de Innovación demuestra que en 2019 el aprendizaje de la región sigue siendo lento. El potencial de innovación está latente y se expresa en pequeñas mejoras e iniciativas alentadoras, en efectos demostrativos con éxitos puntuales en medio de un amplio rezago de la región.

ciencia, tecnología e innovación, a redoblar los esfuerzos en el desarrollo de capacidades prospectivas⁸.

Para sustentar esta posición se parte de los resultados del estudio del Millennium Project acerca del futuro del trabajo (Glenn et al., 2016, 2018). En efecto, esta relevante organización no gubernamental realizó un interesante ejercicio de inteligencia colectiva mediante la colaboración de sesenta y cinco nodos, con miles de participantes en todo el mundo. El mensaje principal que se desprende del estudio referido es que no es viable avanzar hacia la revolución 4.0 haciendo lo mismo y pensando de la misma manera que ha justificado la ampliación de las desigualdades en la globalización. Desde un punto de vista particular, se plantea que si se espera un continente viable, hay que incluir a los excluidos de la revolución industrial 4.0⁹.

Según Glenn (2019), es necesario hacer frente al hecho de que la economía basada en el conocimiento y la innovación influye notablemente en el cambio del contrato social y los derechos humanos. Las tendencias identificadas en el estudio señalan que la concentración de la riqueza está aumentando, las brechas de ingresos se están ampliando, el crecimiento económico sin empleo parece la nueva norma, el retorno de la inversión en capital y tecnología suele preferirse como criterio financiero sobre la inversión que promueve el empleo, y las tecnologías futuras pueden reemplazar gran parte el trabajo humano.

La consecuencia de este escenario inercial o 'sin sorpresas' es el probable aumento del desempleo estructural a largo plazo. Si no se hace algo, si las cosas siguen como van, las brechas sociales y tecnológicas se ampliarán, sobre todo a partir de la entrada en el mercado en las próximas décadas de las siguientes tecnologías

8 Existen nexos y complementariedades entre los conceptos de cambio estructural global y la revolución tecnológica e industrial 4.0 (Medina, 2020). De acuerdo con Schwab (2016), líder del Foro Económico Mundial, la primera revolución industrial permitió la mecanización a partir de la transformación del agua en energía a vapor. La segunda revolución industrial facilitó la producción en masa a partir de la electricidad. La tercera revolución industrial promovió la automatización a partir de los computadores y su integración a Internet. La cuarta revolución industrial representa una convergencia de capacidades tecnológicas, inteligencia y conectividad. Según Palao et al. (2019), la fusión de las tecnologías transformadoras borra las fronteras entre lo físico, lo digital y lo biológico, lo que a su vez genera una completa reestructuración de los sectores económicos y los modelos de negocios en todo el planeta. Una característica central de la cuarta revolución industrial es la tasa exponencial de crecimiento de las tecnologías, debido a la velocidad y la sinergia simultáneas de las tecnologías transformadoras. Esta convergencia cambió sustantivamente la forma en que la humanidad vive, trabaja e interactúa.

9 En los últimos años se ha producido una profusa e interesante literatura al respecto. Una excelente síntesis está en Bitar (2019). Otros trabajos relevantes han sido realizados por la consultora McKinsey (Manyika et al., 2017) y por el Foro Económico Mundial (WEF, 2018a, 2018b). Un aporte al estudio de The Millennium Project es Daheim et al. (2019).

transformadoras que caracterizan la Cuarta Revolución Industrial: inteligencia artificial, robótica, biología sintética y genómica, ciencia computacional, computación en la nube, analítica y *big data*, realidad aumentada y artificial, nanotecnología, internet de las cosas, web semántica, computación cuántica, telepresencia, comunicación holográfica, inteligencia aumentada, inteligencia colectiva, *blockchain*, impresión de materiales en 3D y 4D, drones, vehículos autónomos, tecnología de la conciencia y la sinergia entre todas las tecnologías mencionadas¹⁰. La suma de todo esto constituye una era de auténtica singularidad tecnológica sin precedentes en la evolución humana¹¹.

Esta situación exige una respuesta concreta y confronta una realidad ineludible: ¿qué hará América Latina y el Caribe frente al impacto potencial de estas tecnologías transformadoras y el aumento previsible de las brechas del desarrollo? De este hecho se desprende una reflexión vital: si la región no ha resuelto el paso a la revolución industrial 3.0, ¿puede avanzar con solvencia hacia una revolución 4.0?, ¿qué podría ocurrir en América Latina en un escenario híbrido, en el cual la región quede atrapada entre diversas realidades de la segunda, la tercera y la cuarta revolución industrial? (Medina, 2019).

Los estudios realizados por The Millennium Project (2018) y Glenn (2019) presentan tres grandes escenarios sobre el futuro del trabajo en el horizonte a 2050. Un primer escenario optimista se enfoca en la autorrealización y el desarrollo humano, basado en la satisfacción de la jerarquía de necesidades de Maslow. En este contexto, los países con acceso a las tecnologías transformadoras generarían bienestar

10 Como una manera de profundizar en las implicaciones de estas tecnologías en América Latina y el Caribe, ver en detalle las ponencias del Seminario “Prospecta Américas” (2019).

11 Raymond Kurzweil ha señalado que los tres pilares de la era de la singularidad se sustentan en los siguientes fenómenos: un mundo global interconectado a través de plataformas; una aceleración tecnológica, en la cual se producirá en los próximos diez años tanto o más conocimiento que en los últimos cien años; y la inclusión de alrededor de 4.000 millones de nuevos ciudadanos y consumidores que demandarán una mejor calidad de vida. En este contexto, la especie humana no seguirá avanzando linealmente como en los últimos 5.000 años. La convergencia tecnológica permitirá en las próximas tres décadas un salto exponencial en el cual se combinarán de forma inédita la biología, la medicina, la neurociencia y la inteligencia artificial, convirtiéndose en ciencias y tecnologías de la información. Como resultado, la bioinformática, la biología sintética, la medicina personalizada y las ciencias cognitivas permitirán el diseño de seres vivos, el alargamiento de la esperanza de vida, el mejoramiento de la mente y el cuerpo, y el auge de las computadoras inteligentes y los robots en el mundo de la producción industrial y los servicios. Así mismo, se espera que todo ello se aplique al desarrollo sustentable y la economía verde para contrarrestar la escasez de alimentos y de recursos naturales necesarios para atender a toda la población del planeta (cfr. Martínez-Berea, 2014). Pues bien, en este entorno global volátil, incierto, complejo y ambiguo como el que viviremos en las próximas décadas, ¿con qué capacidades contamos en nuestros países para pensar y materializar las alternativas futuras?

suficiente y cómodo a sus ciudadanos. Un segundo escenario de carácter mixto señala una realidad ambivalente, con aspectos positivos y negativos. Finalmente, un tercer escenario pesimista, caracterizado por una alta turbulencia política y económica, entraña una gran desesperación futura.

En este contexto, dadas las tendencias, surge una pregunta muy importante: ¿hacia dónde pueden ir y quieren ir América Latina y el Caribe en el horizonte del año 2050?

Luego de analizar detenidamente los escenarios planteados en el estudio por Glenn y The Millennium Project, lo más probable sería el escenario negativo de turbulencia política y económica, y desesperación futura, el cual afirma lo siguiente:

En 2050 esperaríamos un bloqueo político que aumenta la polarización social y que impide la toma de decisiones; las migraciones políticas, económicas y ambientales aumentan los conflictos étnicos. Los gobiernos no anticiparon los impactos de la inteligencia artificial general: por lo tanto, no hay estrategias para abordar el aumento del desempleo masivo. El desempleo explotado en la década de 2030 conduce en 2050 a agitación política. Los sistemas financieros no pueden soportar sociedades envejecidas, advienen crisis financieras recurrentes. El orden mundial se ha deteriorado en una combinación de estados-nación, mega-corporaciones, milicias locales, grupos terroristas y crimen organizado (Glenn et al., 2018).

Si se observa atentamente la realidad latinoamericana en 2019, muchos rasgos de este escenario ocurren en el presente y no están pendientes de suceder en 2050; ese futuro posible se está trayendo al presente. De esta manera se conformaría un cuarto escenario de carácter híbrido que combina la destrucción social con una alta turbulencia política y económica que producen en conjunto una desesperación actual en lugar de una desesperanza futura.

Las noticias de 2018 y 2019 en la región permiten constatar algunos hechos sociales contundentes: en Centroamérica, las caravanas masivas de migrantes provocaron crisis humanitarias sin precedentes, fuertes controles migratorios y cambios de políticas por parte de los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Nicaragua, México y Estados Unidos; en Ecuador los indígenas y la sociedad civil lograron el cambio de políticas económicas; en Chile la presión de los protestantes por la igualdad provocó reformas políticas y el cambio de las políticas económicas; en México el narcotráfico obligó al gobierno del estado de Sinaloa a liberar al hijo del ‘Chapo’ Guzmán en medio de tiroteos masivos; en Bolivia se produjo un cambio de gobierno luego de que los jóvenes demostraran por medio de la tecnología un presunto fraude electoral. Finalmente, en Argentina, Colombia, Perú y Brasil la polarización ideológica se tradujo en un bloqueo político-electoral.

De manera simultánea a estos hechos sociales se produjeron semillas de cambio que diseminan esperanza. Por ejemplo, en el seminario “Prospecta Américas”, organizado por la Organización de Estados Americanos (OEA), se visualizaron

grandes oportunidades por los logros específicos realizados por un grupo de jóvenes investigadores migrantes en los Estados Unidos. Un grupo de innovadores latinoamericanos está desarrollando nuevas tecnologías, plataformas y redes sociales para potenciar las capacidades locales y crear cambios significativos. Vemos entonces que en el escenario híbrido coexisten islas de excelencia en medio de un archipiélago de asimetrías. La diferenciación entre los países, e incluso al interior de los países, se profundiza y es difícil comprender este nuevo movimiento de doble sentido¹².

Es necesario anticipar las consecuencias de esta transformación antes de que ocurran y no después de que se dismantelen las capacidades existentes y no se pueda hacer algo por revertir sus nefastas consecuencias. Es por esta razón que en el contexto por venir aumentan el rol y la importancia de la prospectiva y la innovación como herramientas para enfrentar los desafíos que han demostrado los estudios de Glenn y The Millennium Project (Glenn, et al., 2018).

La pandemia: América Latina en la encrucijada del COVID-19

Hipótesis de trabajo para dimensionar la situación

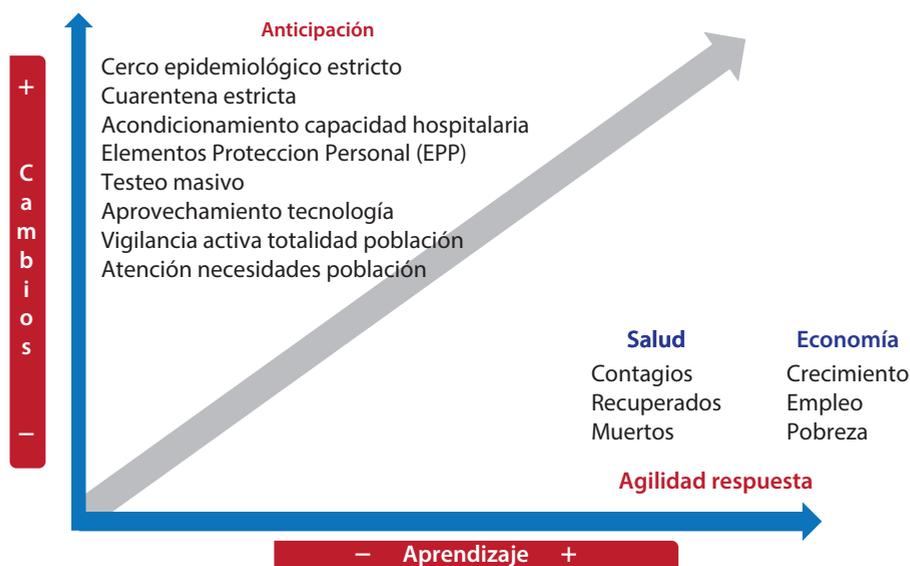
Con base en la reflexión anterior, la primera hipótesis de trabajo está relacionada con lo que reveló la pandemia: existe un desacople creciente de América Latina frente al cambio estructural global que se ha visto acelerado por el COVID-19. Hace más de 30 años, a partir de los trabajos pioneros de Fernando Fainzilber y la CEPAL (1990), se sugirió un camino en el desarrollo de la región: la transformación productiva con equidad mediante la eliminación de la dependencia de los recursos naturales y la necesidad de afrontar la creciente desigualdad que traía consigo el modelo neoliberal. Posteriormente la CEPAL (2008) volvió a insistir en el mismo

12 Resulta complejo y paradójico registrar que los países más innovadores de la región (Chile y México) afronten crisis económicas y sociales tan intensas. Las fotos de los periódicos, los videos en los medios y las redes sociales expresan la crudeza de la guerra de los carteles del narcotráfico en Sinaloa, donde se utilizan armas de destrucción masiva en contra de la población local. El metro de Santiago de Chile –la principal arteria que comunica a la ciudad– ha quedado parcialmente destruido. Manifestaciones en la calle de más de un millón de personas evidencian el descontento y el malestar de la ciudadanía por la acumulación de desigualdades generadas por políticas económicas que se expresan hoy en precarios sistemas de pensiones, educación con ánimo de lucro, alto nivel de endeudamiento de los estudiantes y excesivas limitaciones constitucionales, entre otras consecuencias. Después del estallido social de octubre de 2019, hoy resalta la relevancia de la reflexión que hizo el presidente Sebastián Piñera al pedirle perdón a la sociedad por la miopía de las políticas neoliberales que determinaron la visión económica y social de Chile, porque en el horizonte 2030 a 2050, en América Latina y el Caribe ya no será posible pedirle perdón a la población después de haberse dismantelado el sistema productivo y social por los impactos negativos causados por la cuarta revolución tecnológica e industrial en el empleo.

mensaje en el documento del Periodo de Sesiones al volverlo el mensaje principal de política pública para la región. Sin embargo, en la década 2010-2020 la transformación productiva estuvo ausente y la desigualdad aumentó de manera vertiginosa.

Si la planificación para el desarrollo, desde otra línea de pensamiento, debe entenderse actualmente como un proceso permanente de aprendizaje colectivo, individual y social, esto indica que la prospectiva debe asumir un doble papel. En primer lugar, le corresponde anticipar los cambios sociales en un entorno global que cada día crece en variedad, cantidad, velocidad, volatilidad, heterogeneidad e interrelación de carácter multidimensional. En segundo lugar, su rol debe enfocarse en catalizar el aprendizaje colectivo para que las sociedades afronten al cambio global de forma más oportuna, pertinente y efectiva mediante el desarrollo de visiones de futuro, valores y capacidades de respuesta (Medina, 2020). Por ende, como segunda hipótesis se plantea que los países que trabajan exitosamente el COVID-19, desde la prospectiva, no solamente observan y anticipan los cambios, sino que también propician respuestas institucionales coherentes y consistentes.

Figura 6. Planificación como proceso permanente de aprendizaje colectivo y respuesta de Asia y América Latina frente al COVID-19



Fuente: elaboración propia.

Lo anterior significa que ante el rápido crecimiento del COVID-19 debe esperarse que los países aprendan y minimicen los impactos en la salud pública, la economía y la sociedad. Para observar el comportamiento de las diferentes regiones es preciso tener primero un panorama global de los contagiados, los recuperados y los fallecidos.

Tabla 1. Evolución mundial del COVID-19 durante el segundo semestre de 2020¹³

Comportamiento global						
	30-ago	5-oct	13-oct	2-nov	2-dic	Crecimiento entre 30 de agosto y 2 dic.
Total casos	25.051.178	35.274.475	38.599.508	49.760.845	64.206.937	156 %
Caso/MM hab	3.199	4.504	4.929	6.354	8.199	156 %
Recuperados	16.486.190	24.554.134	27.009.725	33.009.725	41.257.484	150 %
Recuperados /MM	2.105	3.135	3.449	4.215	5.268	150 %
Muertes	843.586	1.038.423	1.093.548	1.326.457	1.487.695	76 %
Muertes/MM	108	133	140	169	190	76 %

Fuente: elaboración propia.

El paralelo entre la respuesta de los países asiáticos, en especial los de Asia-Pacífico, y América Latina frente al COVID-19 permite apreciar cómo los primeros aprendieron las lecciones de experiencias similares ocurridas desde 2002. Identificaron las variables estratégicas, anticiparon escenarios y adoptaron unas medidas muy claras de control, entre las cuales se pueden mencionar los cercos epidemiológicos, las cuarentenas estrictas, el acondicionamiento de capacidades hospitalarias, la entrega de elementos de protección personal para todos, el testeo masivo, el aprovechamiento sustantivo de la tecnología, la vigilancia activa de la totalidad de la población y la atención a las necesidades de la población vulnerable¹⁴.

La agilidad de respuesta de Asia-Pacífico ha permitido un alcance positivo no solo los aspectos de salud pública (medidos en términos de pacientes contagiados, recuperados y muertos), sino también en aspectos cruciales de la economía como el crecimiento y el empleo. Mientras tanto, diferentes indicadores críticos

13 La información aquí presentada y sobre la cual se hizo el análisis fue tomada de diversas fuentes públicas en internet que proveen información sobre la situación de la pandemia. Se han hecho distintas observaciones durante el tiempo en las siguientes fuentes: <https://covid.cdc.gov/covid-data-tracker>; www.census.gov; <https://datos.bancomundial.org>; <https://coronavirus.jhu.edu>; <https://datosmacro.expansion.com>; <https://www.indexmundi.com>; <https://www.minsal.cl>; <https://www.who.int>; <https://news.google.com/covid19/map?hl=es-19&gl=CO&ceid=CO%3Aes-419>; <https://www.ins.gov.co>; <https://covid19honduras.org>; <https://www.mspas.gob.gt>; <https://www.boliviasegura.gob.bo>; <https://www.dane.gov.co>; <http://www.minsa.gob.pa>; <https://www.ecdc.europa.eu>; <https://www.gob.pe/minsa>.

14 Originada también en China, en noviembre de 2002, la epidemia de SARS se extendió por 26 países, tuvo 8.098 casos confirmados y 774 muertos, y fue controlada en un plazo de ocho meses. Por su parte, el primer brote de MERS se registró en Arabia Saudita en abril de 2012 (Wallace, 2020).

de desempeño de América Latina muestran que es la región más afectada por la pandemia. El número de muertes en la región, en ciertos momentos del fenómeno, ha representado una tercera parte del total mundial, y si se suman las muertes de Estados Unidos, llega a más de la mitad del total. Por ejemplo, en los cortes del 30 de agosto, 5 de octubre, 2 de noviembre y 2 de diciembre de 2020 la suma de ambas regiones representó el 53 %, 54 %, 58 % y 55 %, respectivamente.

Tabla 2. Evolución de las muertes por millón de habitantes de las Américas y Europa por el COVID-19 durante el segundo semestre de 2020

Comportamiento de las Américas					
		30-ago	5-oct	2-nov	2-dic
América del Norte	Casos	6.698.438	8.365.328	10.394.671	14.975.417
	% sobre el mundo	27 %	24 %	27 %	30 %
	Muertos	249.843	298.557	332.985	384.933
	% sobre el mundo	30 %	29 %	30 %	29 %
		30-ago	5-oct	2-nov	2-dic
América Latina y el Caribe	Casos	6.207.097	8.270.143	9.654.464	12.992.401
	% sobre el mundo	27 %	24 %	27 %	30 %
	Muertos	249.843	298.557	332.985	384.933
	% sobre el mundo	24 %	25 %	27 %	26 %
		30-ago	5-oct	2-nov	2-dic
Total las Américas	Casos	12.905.535	16.635.471	20.049.135	27.967.818
	% sobre el mundo	52 %	47 %	52 %	56 %
	Muertos	450.276	559.782	629.438	728.873
	% sobre el mundo	53 %	54 %	58 %	55 %
		30-ago	5-oct	2-nov	2-dic
América del Norte	Casos	3.090.728	5.763.740	9.287.716	18.324.263
	% sobre el mundo	12 %	16 %	24 %	37 %
	Muertos	182.282	191.737	213.207	413.536
	% sobre el mundo	22 %	18 %	19 %	31 %

Fuente: elaboración propia.

La proyección del Banco Mundial habla de una contracción en el Producto Interno Bruto (PIB) regional del 7,9 % en 2020, mientras que la CEPAL es todavía más pesimista: 9,1 %. Según estas instituciones, esta cifra es peor que el 8,3 % registrado en el primer semestre, el guarismo más malo de los últimos 120 años desde cuando existen

estadísticas relativamente confiables (CEPAL, 2020; Banco Mundial, 2020). Desde una perspectiva económica, y en términos de PIB, CEPAL observa un retroceso de 10 años. En condiciones de pobreza se estaría retornando a 2005 y en miseria la región se ubicaría en números de 1990, con lo cual se da un salto hacia atrás de 15 y 30 años, respectivamente. En términos de empleo e ingresos las perspectivas no son alentadoras. La cantidad de personas en la región que no cuentan con ingresos suficientes para suplir sus necesidades básicas se ha incrementado en un 30 % y en solo un año el número de personas desocupadas ha crecido en un 40 %, lo cual también se refleja en la disminución de los ingresos en dos de cada tres hogares de América Latina¹⁵.

Esta terrible realidad demuestra que para salir de la difícil situación actual de la pandemia no es suficiente poner el foco de atención en la salud pública; es necesario observar simultáneamente las dinámicas económicas, productivas y sociales y sus indicadores críticos. Un indicador sintético clave para analizar las brechas de desempeño de la región es la de muertos por millón de habitante. En este rubro el desempeño de América Latina ha estado cinco veces por debajo del de Europa y 25 veces por debajo del de Asia, lo cual da cuenta de la capacidad real de las diferentes regiones para aprender y afrontar los cambios; no obstante, si se compara con los países líderes en la economía del conocimiento, la distancia es enorme, pues está 147 veces por debajo del de Corea.

Tabla 3. Situación de América Latina frente a Asia y Europa (al 13 de octubre de 2020)

Comparación de los resultados de las medidas implementadas, medidas en muertos por millón de habitantes al 13 de octubre	Asia: 2.881 casos/MM hab. y 52 muertes/MM hab. (Contención). Europa: 6.964 casos/MM hab. y 278 muertes/MM. hab. (Crisis, descenso, rebrote) Américas: 41.000 casos/MM hab. y las 1.323 muertes/MM hab. (Alza continua)
Asia: desempeños asimétricos pero razonables	Corea del Sur. Con 51 MM de habitantes, reporta 24.998 casos totales, 439 muertes, y tiene 9 muertes/MM de habitantes, a pesar de que al menos el 50 % de su población se encuentra concentrada en Seúl (alta densidad poblacional). Irán: país de 88 MM hab., reporta 517.000 casos y 29.000 muertes. Esto corresponde a 6.320 casos/MM hab. y 329 muertes/MM hab. Bangladesh: país de 161 MM hab., reporta 384.559 casos, 5.608 muertes, 2.546 casos/MM hab. y 37 muertes/MM hab.

Fuente: elaboración propia.

15 Véanse los textos citados del Banco Mundial (2020) y CEPAL (2020).

El empeoramiento dinámico de América Latina

El empeoramiento dinámico de la situación del COVID-19 en América Latina y en todas las Américas es un aspecto significativo, en general. En efecto, el comportamiento de la pandemia entre el 30 de agosto y el 13 de octubre (52 días en el último periodo) indica que el 30 de agosto las Américas reportaban siete países, incluyendo los Estados Unidos, dentro de los 15 más afectados a nivel mundial. Estos 15 países representaban al 30 de agosto un 78 % del total de casos y un 76 % al 13 de octubre, con variaciones en los ritmos por país.

Tabla 4. Empeoramiento dinámico de la situación de América Latina frente a los 15 países más afectados al 13 de octubre de 2020

15 países más afectados actualmente: casos				
No.	Países	30-ago	13-oct	Comportamiento: 13 de octubre frente a 30 de agosto
		Número total de casos	Número total de casos	
1	EE.UU	5.974.543	7.933.656	33 %
2	Brasil	3.847.163	5.140.863	34 %
3	India	3.542.733	7.307.097	106 %
4	Rusia	990.326	1.346.380	36 %
5	Perú	639.435	856.951	34 %
6	Sudáfrica	622.551	696.414	12 %
7	Colombia	607.938	930.159	53 %
8	México	595.841	829.396	39 %
9	España	439.286	908.056	107 %
10	Chile	409.974	486.496	19 %
11	Argentina	408.413	931.967	128 %
12	Irán	373.570	517.835	39 %
13	Reino Unido	334.467	676.455	102 %
14	Bangladesh	314.946	384.559	22 %
15	Arabia Saudita	314.821	341.062	8 %
Subtotal de los 15 países		19.416.007	29.287.346	51 %
Número total en el mundo		25.051.178	38.599.508	54 %
Peso de los 15 países sobre el total de casos mundial		78 %	76 %	

Países de ALC, muertes por millón hab.

Muertes/MM habitantes				
No.	Corte a 30 de agosto		Corte a 13 de octubre	No.
1	Perú	→	Perú	1
2	Reino Unido	→	Brasil	2
3	España	→	Chile	3
4	Chile	→	España	4
5	Brasil	→	México	5
6	EE.UU	→	EE.UU	6
7	México	→	Reino Unido	7
8	Colombia	→	Colombia	8
9	Irán	→	Argentina	9
10	Sudáfrica	→	Irán	10
11	Argentina	→	Sudáfrica	11
12	Rusia	→	Rusia	12
13	Arabia Saudita	→	Arabia Saudita	13
14	India	→	India	14
15	Bangladesh	→	Bangladesh	15

Fuente: elaboración propia.

Al observar el cuadro de la derecha, vemos que al comparar los resultados en muertes por millón de habitantes en el periodo entre el 30 de agosto y el 13 de octubre de 2020, Perú estaba en primer lugar mundial en ambas fechas; Brasil, que se encontraba en el quinto lugar, pasó al segundo; Chile pasó del cuarto al tercer lugar; España entró al cuarto lugar; México ascendió al quinto; Estados Unidos se mantuvo en el sexto; Colombia se mantuvo en el octavo; y Argentina se mantuvo en el noveno. Al 13 de octubre, siete de nueve países de las Américas tenían el peor desempeño en muertes por millón de habitantes.

El registro unos días después no fue distinto. La situación al 28 de octubre registró a Perú en el primer lugar, a Brasil en el segundo, a España en el tercero, a Chile en el cuarto y a México en el sexto. Irán empeoró pasando al quinto lugar, Reino Unido aumentó los casos y el resto de países permaneció igual. La lectura de este reporte es la de un empeoramiento dinámico por las cifras en ascenso. La observación en detalle del empeoramiento dinámico en el porcentaje de casos al 28 de octubre permitió establecer la buena noticia de Perú gracias a su resultado decreciente. Nótese cómo el comportamiento del 28 de octubre frente al del 13 de octubre y al del 30 de agosto es mucho mejor, pero que al comparar el del 28 de octubre con el del 30 de agosto hubo un aumento significativo.

Tabla 5. Empeoramiento dinámico de la situación de América Latina frente a los 15 países más afectados al 28 de octubre de 2020

Muertes/MM habitantes							
No.	Corte a 30 de agosto		Corte a 13 de octubre	No.		Corte a 28 de octubre	No.
1	Perú	→	Perú	1	→	Perú	1
2	Reino Unido	→	Brasil	2	→	Brasil	2
3	España	→	Chile	3	→	España	3
4	Chile	→	España	4	→	Chile	4
5	Brasil	→	México	5	→	Irán	5
6	EE.UU	→	EE.UU	6	→	México	6
7	México	→	Reino Unido	7	→	EE.UU	7
8	Colombia	→	Colombia	8	→	Reino Unido	8
9	Irán	→	Argentina	9	→	Argentina	9
10	Sudáfrica	→	Irán	10	→	Colombia	10
11	Argentina	→	Sudáfrica	11	→	Sudáfrica	11
12	Rusia	→	Rusia	12	→	Rusia	12
13	Arabia Saudita	→	Arabia Saudita	13	→	Arabia Saudita	13
14	India	→	India	14	→	India	14
15	Bangladesh	→	Bangladesh	15	→	Bangladesh	15

Fuente: elaboración propia.

En este contexto pueden observarse desempeños muy específicos. Por ejemplo, en el caso de la India se marca un ritmo muy negativo con un incremento del 126% de los casos entre el 30 de agosto y el 28 octubre (ver tabla 6). Por su parte, España y Reino Unido reportan una situación traumática con incrementos del 159% y el 183% de casos, respectivamente, en el mismo periodo, mientras que el promedio de los 15 países más afectados era del 67%. Igualmente, hay países como Bangladesh y Arabia Saudita que presentan registros relativamente bajos. En las Américas, Argentina muestra un mal desempeño del 177% y Colombia muestra un 71%, mientras que México, Estados Unidos, Brasil y Chile se mantienen debajo del promedio.

Tabla 6. Situación de los 15 países más afectados por número de casos al 28 de octubre de 2020

No.	Países	Número total de casos			Comportamiento: 13 de octubre frente a 30 de agosto	Comportamiento: 13 de octubre frente a 30 de agosto	Comportamiento: 13 de octubre frente a 30 de agosto
		30-ago	13-oct	28-oct			
1	EE.UU	5.974.543	7.933.656	8.853.703	33 %	12 %	48 %
2	Brasil	3.847.163	5.140.863	5.468.270	34 %	6 %	42 %
3	India	3.542.733	7.307.097	7.990.322	106 %	9 %	126 %
4	Rusia	990.326	1.346.380	1.553.028	36 %	15 %	57 %
5	Perú	639.435	856.951	892.497	34 %	4 %	40 %
6	Sudáfrica	622.551	696.414	719.714	12 %	3 %	16 %
7	Colombia	607.938	930.159	1.041.935	53 %	12 %	71 %
8	México	595.841	829.396	901.268	39 %	9 %	51 %
9	España	439.286	908.056	1.136.503	107 %	25 %	159 %
10	Chile	409.974	486.496	505.530	19 %	4 %	23 %
11	Argentina	408.413	931.967	1.130.533	128 %	21 %	177 %
12	Irán	373.570	517.835	588.648	39 %	14 %	58 %
13	Reino Unido	334.467	676.455	945.367	102 %	40 %	183 %
14	Bangladesh	314.946	384.559	403.079	22 %	5 %	28 %
15	Arabia Saudita	314.821	341.062	346.047	8 %	1 %	10 %
Subtotal de los 15 países		19.416.007	29.287.346	32.476.444	51 %	11 %	67 %
Número total en el mundo		25.051.178	38.599.508	44.386.621	54 %		
Peso de los 15 países sobre el total de casos mundial		78 %	76 %	73 %			

Fuente: elaboración propia.

El panorama global revela una difícil situación en América Latina y Estados Unidos al 28 de octubre (ver tabla 7).

Tabla 7. Comparación de los países más afectados de las Américas al 28 de octubre de 2020

Países	Población total	Número total de casos	Casos/MM	Recuperados /MM	Muerte/MM
EEUU	330.212.736	8.853.703	26.829	10.661	690
Brasil	209.469.333	5.468.270	26.164	23.674	758
Perú	31.990.000	892.497	27.891	25.444	1.071
Colombia	50.000.000	1.041.935	20.839	18.837	615
México	125.959.208	901.268	7.153	6.056	713
Chile	18.790.000	505.530	27.034	25.824	750
Argentina	44.490.000	1.130.533	25.123	20.692	668

Fuente: elaboración propia.

Un punto interesante en el caso de América Latina es que el número de contagiados ha sido alto, pero el número de recuperados también lo ha sido, como ha sucedido en Perú, Chile y Colombia. El número de muertos, especialmente en Argentina y Colombia, es preocupante en el último tercio del cuadro, mientras que en el resto de países muestra una disminución importante, que es la buena noticia para Perú dentro del contexto. Por su parte, Estados Unidos mostró un buen comportamiento de recuperados hasta el mes de octubre.

Tabla 8. Comparación del ritmo de crecimiento de los países más afectados de las Américas al 28 de octubre de 2020

Países	Comportamiento casos		Comportamiento muertes/MM habitantes		Comportamiento recuperados/MM habitantes	
	30 ago - 13 oct	30 ago - 28 oct	30 ago - 13 oct	30 ago - 28 oct	30 ago - 13 oct	30 ago - 28 oct
EEUU	33 %	48 %	19 %	-41 %	-1 %	25 %
Brasil	34 %	42 %	26 %	65 %	51 %	32 %
Perú	34 %	40 %	17 %	82 %	70 %	20 %
Colombia	53 %	71 %	46 %	109 %	81 %	59 %
México	39 %	51 %	32 %	86 %	72 %	40 %
Chile	19 %	23 %	19 %	26 %	20 %	25 %
Argentina	128 %	177 %	195 %	213 %	155 %	251 %

Fuente: elaboración propia.

El comportamiento entre el 30 agosto y el 28 octubre de 2020 permitió registrar lo siguiente:

- El número de casos: aumentó en todos los países. Especialmente importante en Colombia, México y Argentina. Perú creció un 40 % en número de casos por millón para el periodo de tiempo en mención.
- Las muertes: el número se incrementó en todos los casos. Especialmente en Argentina y Colombia, en su orden. Perú y el resto de países de esta lista muestran una disminución importante en el comportamiento de muertes por MM de habitantes.
- Los recuperados: Estados Unidos se distinguió en el comportamiento de recuperados, que había mostrado un punto negativo el 13 de octubre frente al 30 de agosto. El resto de países de este listado, a excepción de Argentina, muestra una disminución en el comportamiento de recuperados frente al periodo analizado con corte al 13 de octubre.

La segunda ola en Europa y la debacle de los Estados Unidos

La situación en la Unión Europea en el mismo periodo muestra que el total de casos por millón de habitantes se multiplicó por 3,48. En los países más afectados –Francia, España, Italia y Alemania–, el incremento de casos es igualmente notorio. Entre el 30 de agosto y el 28 de octubre, en España prácticamente se triplicó, en Francia se cuadruplicó, y en Italia y Alemania se duplicaron (ver tabla 9).

Tabla 9. Comparación de la Unión Europea y los países más afectados al 28 de octubre de 2020

Comportamiento Unión Europea 30 agosto - 28 octubre						
	Total de casos a nivel mundial	Total casos Unión Europea	Casos por millón de habitantes Unión Europea	Recuperados /MM Unión Europea	Muerte /MM Unión Europea	
30-ago	25.051.178	1.834.986	178.868	112.577	6.963	
13-oct	38.599.508	3.857.735	437.026	272.464	13.302	
28-oct	44.386.621	5.746.148	623.030	305.939	10.211	

	Primer caso	Casos por millón de habitantes		Recuperados		Muerte /MM	
		30-ago	28-oct	30-ago	28-oct	30-ago	28-oct
España	31-ene	9.347	24.232	3.199	3.206	617	756
Francia	24-ene	4.074	19.138	1.288	1.786	457	536
Italia	31-ene	4.448	9.829	3.458	4.590	588	632
Alemania	27-ene	2.928	5.779	2.589	4.022	113	123

Fuente: elaboración propia.

El panorama en Europa empeoró frente al del 2 de diciembre en términos de casos y muertos por millón de habitantes, con lo cual entraron en una segunda ola de contagios.

Tabla 10. Situación de los 15 países más afectados por muertes por millón de habitantes al 28 de octubre de 2020

Muertes/MM habitantes										
No.	Corte 30 agosto		Corte 13 octubre	No.		Corte 28 octubre	No.	Corte 2 diciembre	No.	
1	Perú	→	Perú	1	→	Perú	1	→	Perú	1
2	Reino Unido	↔	Brasil	2	→	Brasil	2	↔	España	2
3	España	↔	Chile	3	↔	España	3	↔	Italia	3
4	Chile	↔	España	4	↔	Chile	4	↔	Reino Unido	4
5	Brasil	↔	México	5	↔	Irán	5	↔	Argentina	5
6	EEUU	↔	EEUU	6	↔	México	6	↔	México	6
7	México	↔	Reino Unido	7	↔	EEUU	7	↔	Brasil	7
8	Colombia	→	Colombia	8	↔	Reino Unido	8	↔	Chile	8
9	Irán	↔	Argentina	9	↔	Argentina	9	↔	EEUU	9
10	Sudáfrica	↔	Irán	10	↔	Colombia	10	↔	Francia	10
11	Argentina	↔	Sudáfrica	11	→	Sudáfrica	11	↔	Colombia	11
12	Rusia	→	Rusia	12	→	Rusia	12	↔	Irán	12
13	Arabia Saudita	→	Arabia Saudita	13	→	Arabia Saudita	13	↔	Polonia	13
14	India	→	India	14	→	India	14	↔	Sudáfrica	14
15	Bangladesh	→	Bangladesh	15	→	Bangladesh	15	↔	Rusia	15
								↔	Alemania	16
								↔	Arabia Saudita	17
								↔	India	18
								↔	Bangladesh	19

Fuente: elaboración propia.

Tabla 11. Situación de los 19 países más afectados por casos entre el 30 de agosto y el 2 de diciembre de 2020

Casos por MM de habitantes. Comparativo entre 30 de agosto y 2 de diciembre							
		Casos/MM				Posición en el ranking-2 dic.	Crecimiento entre 30 ago y 2 dic.
	Países	30-ago	5-oct	1-nov	2-dic		
1	EEUU	18.094	22.513	30.662	41.608	1	130 %
2	Brasil	18.372	23.466	29.902	30.559	3	66 %
3	India	2.732	5.108	7.046	7.330	2	168 %
4	Rusia	6.853	8.441	12.283	16.160	4	136 %
	Francia	4.068	9.910	21.840	33.962	5	735 %
	Italia	4.470	5.460	11.234	27.015	8	504 %
5	Perú	19.982	25.888	31.975	30.207	15	51 %
6	Sudáfrica	10.734	11.761	14.206	13.684	16	27 %
7	Colombia	12.159	17.101	23.816	26.496	10	118 %
	Alemania	2.928	3.650	6.604	13.196	12	351 %
	Polonia	1.792	2.693	9.018	26.748	13	1393 %
8	México	4.733	5.861	8.181	8.640	11	83 %
9	España	9.347	16.829	27.694	35.319	6	278 %
10	Chile	21.924	25.023	30.896	28.551	21	30 %
11	Argentina	9.198	17.948	29.100	31.906	9	247 %
12	Irán	4.567	5.815	8.224	12.097	14	165 %
13	Reino Unido	5.018	7.775	14.324	24.958	7	397 %
14	Bangladesh	2.345	2.294	2.494	2.916	26	24 %
15	Arabia Saudita	9.342	9.993	10.268	10.619	31	14 %

Fuente: elaboración propia.

Tabla 12. Situación de los 19 países más afectados por muertes por millón de habitantes al 28 de octubre de 2020

Muertes por MM de habitantes. Comparativo entre 30 de agosto y 2 de diciembre							
		Casos/MM				Posición en el ranking-2 dic.	Crecimiento entre 30 ago y 2 dic.
	Países	30-ago	5-oct	28-oct	2-dic		
1	EEUU	553	656	697	821	12	48 %
2	Brasil	575	699	756	832	11	45 %
3	India	49	79	89	107	19	118 %
4	Rusia	118	148	182	282	17	139 %
	Francia	473	481	533	788	13	67 %
	Italia	595	597	629	939	7	58 %
5	Perú	894	1.024	1.065	1.127	5	26 %
6	Sudáfrica	241	293	329	371	2	54 %
7	Colombia	387	534	617	739	14	91 %
	Alemania	113	114	123	209	18	85 %
	Polonia	64	70	127	480	16	651 %
8	México	510	609	723	848	10	66 %
9	España	617	687	752	970	6	57 %
10	Chile	601	694	749	822	1	37 %
11	Argentina	190	481	674	885	9	365 %
12	Irán	262	332	490	599	15	128 %
13	Reino Unido	623	637	682	906	8	46 %
14	Bangladesh	27	33	36	41	4	53 %
15	Arabia Saudita	115	145	158	175	3	52 %

Fuente: elaboración propia.

El mes de noviembre de 2020 fue un punto de inflexión que marcó la entrada en una nueva ola que afectó en gran medida a España, Italia, Francia, Reino Unido y sobre todo a Polonia y Alemania. En las Américas, Argentina y Colombia siguieron

enfrentando cifras significativas, mientras que Chile, Perú y México mejoraron su desempeño. Estados Unidos continuó su caída libre, iniciando la primera semana de diciembre con 229.854 contagiados por día (05/12/20) y alcanzando 3.157 muertos por día (02/12/20), con lo cual se superó el número de muertes en los atentados de las Torres Gemelas y el Pentágono del 11 de septiembre de 2001, donde fallecieron un total de 2.977 personas. Esto constata que la supremacía del poder militar, tecnológico y financiero de los Estados Unidos no se evidenció en el terreno, y que lamentablemente la primera potencia del planeta ha sido la mayor damnificada en las muertes por la pandemia, superando incluso en algunos momentos el escalofriante ritmo de dos muertos por minuto.

Las lecciones del shock global generado por la pandemia

La primera lección para América Latina, sin duda alguna, es que ha sido un grave error asumir el falso dilema, planteado por algunos expertos, de priorizar la vida de la gente o salvar el sistema económico. Como demuestra ampliamente la experiencia asiática, ambas cosas son factibles de lograr. Se trata de mirar hacia delante y privilegiar la complementariedad entre el desarrollo tecnoeconómico y el desarrollo humano y sostenible, ambos concebidos en conjunto como una sinergia permanente.

La pandemia, según Abarcas (2020), ha develado la vulnerabilidad del sistema económico y de las políticas públicas. Se observan grandes fallas en todas las áreas: las políticas del sistema de salud y las políticas macroeconómicas han soportado sesgos y una marcada miopía en el uso del territorio, así como la educación a distancia, el mercado laboral, el modelo energético y la planeación estratégica por escenarios.

Las fallas de mayor protuberancia golpean los sistemas de salud y las políticas públicas como consecuencia de la toma de decisiones sin planes estratégicos sólidos, sin visión de largo plazo y comandadas por intereses inmediatistas que golpean los sistemas de salud y las políticas públicas y generan fallas en su interior. Estas fallas son multidimensionales y sistémicas, y se han presentado en mayor medida en grandes ciudades de la región como Buenos Aires, Lima, Santiago de Chile, Bogotá, Rio de Janeiro, São Paulo y Ciudad de México, donde existen comunidades vulnerables con acceso asimétrico a la atención clínica, sin cultura de autocuidado y con una baja responsabilidad individual para garantizar el bien común. Superar estas debilidades debe convertirse en un desafío de aprendizaje y mejoramiento de los países de América Latina para la próxima década. Sin embargo, no se puede pensar que es suficiente con volver a la normalidad, al mundo tal como era antes, para trascender la crisis, porque esto significaría retornar a la inercia que condujo a la década perdida de 2010-2020.

Tabla 13. ¿Qué pasó con los sistemas de salud en América Latina?

<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas débiles, decisores sin planes estratégicos sólidos, sin visión a largo plazo. Decisiones inmediatistas.
<ul style="list-style-type: none"> • Demora en toma de decisiones e implementación de estas tanto por los gobiernos como por la población en general. Empresas privadas privilegiaron el lucro ante el riesgo.
<ul style="list-style-type: none"> • Escasez en EPP a pesar de la más que evidente señal de que iban a ser necesarios.
<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de salud débiles y enfocados en la atención, no en la prevención. Con camas de UCI llenas, muchas de estas por enfermedades crónicas o 'prevenibles', la necesidad de camas adicionales colapsó un sistema que se encontraba al borde de la crisis.
<ul style="list-style-type: none"> • Centralización de la atención de alta complejidad en las grandes ciudades. Especialmente en América Latina, la disparidad en la oferta hace que la posibilidad de atención sea asimétrica. Comunidades indígenas y parajes remotos se encuentran sin mayor protección.
<ul style="list-style-type: none"> • No hay cultura del autocuidado y de la responsabilidad individual para garantizar el bien común.

Fuente: elaboración propia.

La enorme vulnerabilidad de la región frente al cambio estructural global puede representar un punto de inflexión muy importante para las próximas décadas. Esto conduce a un interrogante sobre el fracaso del modelo neoliberal como solución de los problemas económicos y sociales de América Latina y el Caribe. Es evidente que su concepción de un estado pasivo y reactivo a las influencias del exterior disminuyó su capacidad de preparación y reacción ante situaciones inesperadas. Debe recordarse que en los últimos años se dismantelaron o minimizaron en muchos países de la región los sistemas de salud, los organismos nacionales de planificación y los sistemas de ciencia, tecnología e innovación, los cuales contienen precisamente las capacidades estratégicas que se requerían para solucionar los complejos problemas derivados de la pandemia del COVID-19¹⁶. La miopía estratégica es mejor reconocerla por sus resultados y no por el prisma ideológico o conceptual.

La segunda lección para América Latina es que llegó la hora de avanzar hacia una visión holística e integral del desarrollo que trascienda las camisas de fuerza ideo-

16 Sin ir muy lejos, fue patética la experiencia de los Estados Unidos, donde el gobierno Trump consideró el costo y no el valor público y el valor conocimiento que representaban los Centros de Control de Enfermedades (CDC). En consecuencia, redujo ostensiblemente su financiamiento y su rol estratégico en la respuesta frente a la pandemia. También es emblemática la renuncia del gobierno al control de la situación del COVID-19, desdibujando el rol activo y el liderazgo que debía desempeñar el Estado en esta crisis. Debe recordarse que una posición semejante adoptó el presidente John Calvin Coolidge durante la situación previa a la crisis de 1929, considerando que el gobierno debía limitar su rol a 'dejar hacer y dejar pasar'. Recuérdese que Coolidge era un conservador reconocido por su posición favorable a un Estado reducido y una mínima intervención gubernamental en la economía.

lógicas que no permiten enfrentar grandes desafíos como el COVID-19¹⁷. La falsa dicotomía entre salvar la economía o salvar la gente induce a crear ganadores y perdedores, y una prospectiva de carácter humana y social simplemente no la acepta. Aquí resulta interesante valorizar la perspectiva femenina y la visión ambidiestra del liderazgo. En efecto, es importante resaltar que varios de los peores desempeños frente al COVID-19 fueron producto de liderazgos autoritarios ejercidos por presidentes como Donald Trump (Estados Unidos), Jair Bolsonaro (Brasil), Boris Johnson (Inglaterra), Vladimir Putin (Rusia) y Andrés López Obrador (México); sus enfoques de gobierno se caracterizan por tener una visión limitada de la realidad, desde arriba, poco empática y que no busca entender los puntos de vista de la población del país. En marcado contraste, el liderazgo femenino se destacó ampliamente en la gestión exitosa de la pandemia con líderes como Tsai Ing-wen (Taiwán), Jacinta Arden (Nueva Zelanda), Ángela Merkel (Alemania), Mette Frederiksen (Dinamarca), Katrín Jakobsdóttir (Islandia), Erna Solberg (Noruega) y Sanna Marin (Finlandia), esta última la primera ministra más joven del mundo. Este hecho es de enorme relevancia, sobre todo porque menos del 7 % de los líderes globales son mujeres, de acuerdo con estadísticas de la Unión Interparlamentaria publicadas por Naciones Unidas en 2019 (BBC News, 2020)¹⁸.

La tercera lección es que el modelo globalizador que ejercía el mundo está hoy en jaque por sus resultados frente a la pandemia y por los evidentes límites del crecimiento. Se requiere repensar el modelo sin dramas ni exageraciones ideológicas, reenmarcarlo estratégicamente en una visión clásica de la prospectiva sobre el futuro del mundo en un plazo muy largo de tiempo. A inicios de la década de 1960, el Club de Roma publicó un famoso informe, 'Los límites del crecimiento' (Meadows, 1972), que fue contestado por América Latina con el modelo Bariloche, creado por un importante grupo de intelectuales que estaba liderado por el geólogo argentino Amílcar Herrera. En este debate sobre el crecimiento, la conclusión fue que el

17 Según Cagnin et al. (2011) en un trabajo para la Comisión Europea, los grandes desafíos tienen las siguientes características: no son enteramente entendidos; sus causas y consecuencias implican múltiples variables interrelacionadas que dificultan su comprensión desde un solo y único punto de vista completo y global, por lo cual las acciones de gestión pública para solucionarlos usualmente no producen los efectos esperados; tienen un potencial de ruptura muy alto y, por ende, generan riesgo económico, social y ambiental en el entorno global; su solución requiere de una gran capacidad de anticipación e integración de perspectivas múltiples, coordinación de políticas públicas y de la acción colectiva a gran escala; y constituyen al mismo tiempo problemas y oportunidades para la innovación social.

18 En cualquier crisis, los líderes tienen dos responsabilidades igualmente importantes: resolver el problema inmediato y evitar que vuelva a suceder. En esa línea pragmática está ubicada la Fundación Bill y Melinda Gates. El mundo necesita salvar vidas y mejorar la respuesta frente a los brotes futuros. El desafío a largo plazo implica mejorar la capacidad para responder a los futuros desafíos en materia de bioseguridad.

mundo no podía crecer indefinidamente dentro del modelo y estilo de desarrollo que venía aplicando y bajo una lógica inercial que llevaba a aplicar más o mejores elementos del mismo modelo. Se planteó la necesidad de renovar el capitalismo o, en su defecto, enfrentar la destrucción del planeta, lo que en términos contemporáneos equivale a hablar de una evolución hacia un capitalismo consciente o capitalismo progresista que exige un nuevo contrato social¹⁹. Posteriormente, en la década de los noventa el Grupo de Lisboa (1996), liderado por Riccardo Petrella, insistió en los límites de la competitividad y mostró inconvenientes escenarios al idealizar al mercado y la competitividad como un fin y no como un medio para el progreso de la humanidad (Petrella, 1997).

América Latina está frente a un cruce de caminos donde se requiere de nuevos liderazgos y nuevas dimensiones del pensamiento para tender puentes de cooperación y gestar acuerdos similares a los gestados en Bretton Woods (Estados Unidos) en 1944, con el fin de remediar los estragos de la pandemia, asumir con responsabilidad la deuda que se está asumiendo para salir del problema coyuntural y prepararse con responsabilidad frente a las transiciones y transformaciones propias del cambio estructural global²⁰.

19 En realidad, los trabajos del MIT liderados por Meadows han continuado desde entonces. En 1992 publicaron 'Más allá de los límites del crecimiento'. En 2002, 'Los límites del crecimiento: 30 años después'. En 2012 se edita en francés el libro *Les limites à la croissance (dans un monde fini)*, la última edición de la serie. En el último trabajo los autores presentan datos fiables en numerosas áreas (el clima, la biosfera, etc.), donde se demuestra que el planeta ya estaría abordando sus límites físicos. A partir de instrumentos como la huella ecológica demuestran que el crecimiento económico de los últimos 40 años conduce a la insostenibilidad de la raza humana. Para revertir estos efectos son necesarias cuantiosas inversiones, cambios en patrones de consumo y transformaciones económicas, sociales, culturales, legales, institucionales, ambientales y científico-tecnológicas sin precedentes.

20 Para pensar la etapa postguerra, en julio de 1944 se hizo una convocatoria a 44 países en la localidad de Bretton Woods (Estados Unidos) para discutir los acuerdos que llevaron el mismo nombre. En estos quedaron establecidos el devenir y la hoja de ruta que marcó posteriormente la historia del capitalismo. Las medidas financieras y monetarias allí tomadas dieron origen a un nuevo orden económico mundial, encabezado y liderado por Estados Unidos, formalizado a través del Plan Marshall (European Recovery Program), vigente hasta 1948, para la reconstrucción de los países devastados tras la Segunda Guerra Mundial. En Bretton Woods se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se establecieron reglas comerciales y financieras, y se sustituyó el patrón oro para que ese espacio lo ocupara el dólar estadounidense. Si bien la tragedia actual en materia de salud pública que vive la humanidad por la pandemia del COVID-19 dista mucho de la de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), los efectos no solo deben medirse en términos de los pacientes contagiados, recuperados y fallecidos sino en términos de sus impactos económicos, sociales y productivos de corto, mediano y largo plazo.

Escenarios hacia un mundo POSCOVID-19

Hipótesis de trabajo

En América Latina se ha pretendido hacer más de lo mismo para responder a nuevos problemas. Sin embargo, no se puede superar la pandemia del COVID-19 de la misma manera para volver a un mundo que ya no es el mismo, a un modelo burocrático que ya no funciona y a la misma gestión pública que no generó los resultados que debía producir.

La situación generada por la pandemia comprueba las hipótesis de trabajo consignadas en el *Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica*, de Medina y Ortegón (2006):

- La primera hipótesis de trabajo señala el desfase entre el aumento de los desafíos del entorno en los últimos años en América Latina y la velocidad de respuesta de la región. Desde ese momento se detectaron los síntomas de inestabilidad y los retrocesos en las brechas del desarrollo, cuyo origen es el gran desfase de capacidades que hoy se evidencia al comparar los números de Asia con los de América Latina en la gestión del COVID-19.
- La segunda hipótesis de trabajo se relaciona con el estancamiento de la región. Esta se encuentra en un círculo vicioso de bajos ingresos, baja educación, baja inversión en ciencia, tecnología e innovación, baja productividad y bajo perfil competitivo que llevan, en consecuencia, a bajos ingresos. Para salir de esta parálisis es preciso cambiar el modelo de pensamiento y desarrollar innovaciones, nuevos modelos mentales y nuevas prácticas organizativas que fortalezcan las instituciones para enfrentar las próximas décadas²¹.
- La tercera hipótesis de trabajo es que la crisis no está solo en los elementos objetivos que se pueden medir de manera cuantitativa como déficit, carencias o brechas, sino que está también en los factores culturales y psicosociales de la región y en la forma de tomar decisiones de los círculos de poder latinoamericanos, caracterizada por la improvisación, el cortoplacismo y la miopía sobre los impactos de largo plazo de las políticas públicas consuetudinarias.

21 Aquí debe recordarse que muchos de los más importantes economistas liberales y neoliberales no quisieron hacer ninguna variación al modelo después de la crisis 2007-2009. El resultado fue la profundización de la desigualdad. Si bien era claro que el modelo funcionaba cuando había bonanza y cuando el ciclo de los recursos naturales estaba a favor, el modelo comenzó a desdibujarse cuando el ciclo estuvo a la baja. Sin embargo, los analistas a favor del modelo brillaron por su silencio en ese momento e incluso hoy. Es hora de un poco de autocritica.

Perfiles de futuro

La situación de retroceso que vive América Latina no se pueda arreglar desde el punto de vista tecnológico o desde el punto de vista económico; es fundamental ubicar los futuros posibles en un contexto macro. Para describir los escenarios, es necesario partir de dos ejes en los cuales se pueden identificar las incertidumbres cruciales.

El primer eje contiene la tensión entre ir hacia un tipo de capitalismo salvaje y sin límites e *ir hacia un capitalismo consciente de los límites del crecimiento* frente al medio ambiente, los derechos sociales y la desigualdad, empático con la solución de los problemas de la sociedad²². El capitalismo salvaje privilegia el intercambio de los flujos globales de dinero y mercancías, no reconoce los límites de la salud pública ni las regulaciones vinculadas e impone el capitalismo fiduciario.

22 Según Magdalena Díaz (2018), el concepto de ‘capitalismo consciente’ parte de la idea de que no hay una sola forma de ‘hacer capitalismo’ y no existe un único modo de llevar a cabo el capitalismo. Plantea que el capitalismo es flexible y puede adecuarse hacia una “economía salvaje” o hacia una ‘social de mercado’. Muchos economistas clásicos se han referido a diferentes aspectos de esta noción. Karl Polanyi afirmó que “el mercado es solo una parte de la sociedad, pero no se puede transformar en el *todo*”. Joseph Schumpeter, quien planteó la destrucción creativa y el rol del emprendedor para el desarrollo de los países, fue el primero en usar este concepto. Dentro del pensamiento proveniente de la India, entre los autores que han realizado aportes significativos están Raghuram Rajan (*Saving Capitalism for capitalist - The Third Pillar*) y Amartya Sen (*El Desarrollo como libertad y Teoría de la Justicia*). Entre los autores europeos y norteamericanos están Christian Felber (*Economía del bien común*), Jeffrey Sachs (*La era del Desarrollo Sostenible, El Fin de la Pobreza*) y Riccardo Petrella (*El bien común*). En la presente década hay dos puntos de inflexión que han promovido reflexiones pertinentes. De una parte, está la crítica teórica sobre la profundización de la desigualdad, en la obra de Thomas Piketty (*El Capitalismo del Siglo XXI*) y Joseph Stiglitz (*El precio de la desigualdad*). De otra parte, está la autocrítica desde el mundo empresarial y de las organizaciones acerca de la necesidad de compartir el valor creado entre las redes de partes interesadas. En este último punto de vista es clave la posición de Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial, conocida como el Manifiesto de Davos (2020); la labor de la poderosa organización norteamericana Business Roundtable, liderada por influyentes CEO; y la obra de John Mackey, cofundador y CEO de la empresa Whole Foods Market, y Raj Sisodia, profesor de Global Business en Babson College, autores del bestseller *Conscious Capitalism: Liberating the Heroic Spirit of Business*. Por supuesto, los partidarios del capitalismo sin restricciones o capitalismo salvaje siguen los postulados de Milton Friedman, no están de acuerdo con el capitalismo consciente y defienden un ‘capitalismo de los accionistas’, sin límites ambientales, sociales, humanos o de ninguna naturaleza. En términos de las políticas públicas globales, la Agenda Global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas marca una pauta significativa al horizonte del año 2030 en atención a mitigar los impactos del cambio climático, disminuir el hambre y la pobreza, conservar el medio ambiente, entre otros asuntos estratégicos.

El segundo eje presenta la tensión entre *el avance del mundo hacia una agenda global basada en el consumo y el individualismo y el tránsito hacia una agenda global basada en bienes comunes y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas* como horizonte de política pública planetaria (ver figura 7).

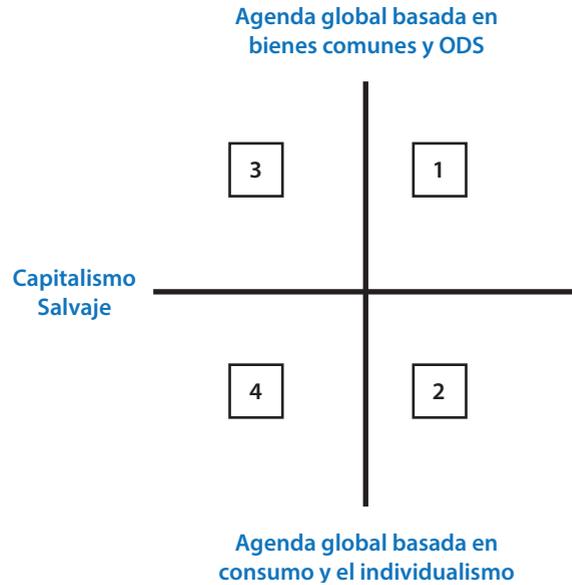
Figura 7. Escenarios de futuro para un mundo POSCOVID-19

Escenario 1. Capitalismo consciente basado en compromisos globales, tipo ODS.

Escenario 2. Capitalismo consciente regido por valores individuales.

Escenario 3. Capitalismo salvaje regido por consensos mínimos de una agenda global.

Escenario 4. Capitalismo salvaje basado en una agenda de consumo y valores individuales.



Fuente: elaboración propia.

El escenario 4 está marcado por la vigencia del capitalismo salvaje y una agenda global basado en el consumo y el individualismo. Podríamos decir que es un mundo hecho a la imagen y semejanza de Donald Trump, donde “América es primero”, incluso en el liderazgo de COVID-19, a quien no le interesan la armonía y fortaleza del sistema internacional ni nada diferente a su agenda de crecimiento. El escenario 3 es un mundo orientado por un capitalismo sin límites, pero respetuoso de unos acuerdos mínimos globales que incorpora el logro de los ODS en las agendas nacionales, y el escenario 2 se orienta a los modelos de capitalismo consciente, pero guiados por intereses individuales. El escenario 1 está orientado por una agenda global basada en bienes comunes y el logro de los ODS. No solo abarca niveles de integración regional, sino también una serie de medidas para integrar las políticas de Estado con base en compromisos de largo plazo y el respeto a los poderes públicos. De hecho, países como Finlandia y Corea se han convertido en ejemplo de

implementación de una agenda global orientada al capitalismo consciente y en la gestión de la pandemia²³.

La crisis de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la gestión descoordinada de los países frente a la pandemia marca la trayectoria hacia abajo y hacia la izquierda, hacia el escenario 4, que representa una agenda global basada en la fragmentación de las respuestas, donde cada país y grupo económico está liderando una vacuna diferente, una situación tipo 'sálvese quien pueda' basada en el individualismo y las respuestas nacionales donde los trabajadores y las organizaciones considerados 'no esenciales' han quedado marginadas del mercado.

El mejor de los mundos sería el escenario 1, con una agenda global basada en bienes comunes, los ODS y un capitalismo consciente, es decir, que impone límites al crecimiento desordenado y a la falta de priorización del bienestar social y de respeto por los proyectos de vida de las personas. El peor de los mundos sería el 4, donde se encuentra hoy América Latina y en la encrucijada, según los resultados observados. En este mundo se forma una espiral de inestabilidad que puede tener serias consecuencias electorales en los próximos años, con la gente profundamente descontenta frente a las malas decisiones tomadas como respuesta a la pandemia.

Factores clave y escenarios específicos en la gestión de la pandemia

Frente a la espiral regresiva en la que se encuentra hoy, América Latina puede tomar el camino del empeoramiento progresivo hasta que se distribuya la vacuna a lo largo de 2021 o tomar el camino que lleva a un 'efecto rebote' que contrarreste la inercia institucional e induzca a hacer ajustes y correcciones al modelo de desarrollo con

23 De acuerdo con el Informe del Financiamiento para el Desarrollo Sostenible 2020, liderado por las Naciones Unidas, los gobiernos del mundo deben tomar medidas inmediatas para hacer frente a los estragos económicos y financieros causados por la pandemia del COVID-19 y prevenir una crisis de deuda con efectos potencialmente devastadores. El informe propone una serie de medidas para paliar los efectos de la recesión global y la crisis financiera, en particular para los países de menores ingresos. Las recomendaciones se basan en la investigación y análisis del Sistema de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y más de 60 agencias de las Naciones Unidas y organismos internacionales. Advierten los investigadores que previo al brote del COVID-19, en uno de cada cinco países donde residen miles de millones de personas que viven en la pobreza ya enfrentaban esta situación, algo así como una 'pandemia invisible'. En consecuencia, las principales recomendaciones del informe están encaminadas a suspender de manera inmediata los pagos de la deuda pública (particularmente para los países de bajos ingresos), mantener la estabilidad financiera mediante la dotación de liquidez, apoyar a los países más necesitados a través de una respuesta coordinada a nivel global que contemple la ampliación del gasto público en salud, otorgar licencias médicas pagadas, hacer transferencias públicas y otras medidas a nivel nacional, así como eliminar las barreras comerciales entre países que afectan las cadenas de suministro.

base en las lecciones negativas que deja el seguir el rumbo de un capitalismo sin límites²⁴.

Entre los factores clave para acelerar la recuperación económica y social frente a la pandemia del COVID-19 cabe mencionar la calidad del gobierno, el aumento de la gobernanza y la gobernabilidad, un manejo impecable de las tecnologías de información y comunicación (TIC), así como la integración de los saberes tecnológicos y humanos. Corregir el modelo depende de la forma de concebir la ‘nueva normalidad’, de resolver el impacto negativo del confinamiento en niños, jóvenes y adultos mayores, del comportamiento ciudadano, del ejercicio de las libertades individuales, del respeto al bien común y de cómo evolucionen los movimientos sociales y las protestas antivacunas y prolibertad. Así mismo, un factor estratégico es la participación de los países en las redes de cooperación científica y tecnológica²⁵.

Los decisores y los organismos de planificación no solo deben tener en cuenta la data, la información y el conocimiento para la adopción de decisiones. También es importante pensar estratégicamente, tener un *insight* para ampliar las perspectivas del mundo y entender holísticamente lo que sucede, evitando en todo caso el riesgo de caer bajo el dominio de las teorías de la conspiración, que solo aportan más dificultades al proceso de cambio pero que son altamente efectivas para polarizar y desorientar a las sociedades.

Planteamos cuatro opciones de gestión estratégica de la pandemia del COVID-19 según el cierre o apertura mental a la necesidad de evolucionar hacia un capitalismo consciente y a un mundo orientado por una agenda global basada en bienes comunes y en los ODS de la ONU (ver tabla 14).

24 Según el Informe de Riesgos Globales 2020 del Foro Económico Mundial, el cambio climático exacerbó la incidencia de enfermedades infecciosas. Para 2080, el calentamiento global extremo podría exponer a mil millones de personas a enfermedades transmitidas por mosquitos en regiones previamente no afectadas como Europa y África Oriental. En 2015, por ejemplo, el fenómeno del Niño permitió que el zika se extendiera desde Brasil al resto de América del Sur. En una sociedad cada vez más interconectada, la lucha contra las epidemias del futuro ya no será responsabilidad exclusiva de los expertos en salud pública; las soluciones requerirán la cooperación de una variedad de líderes públicos y privados, y la ayuda de la población en general (World Economic Forum, 2020). Cfr. Marsh & McLennan Insights (2020a) y Marsh & McLennan (2020b).

25 Por ejemplo, Yuval Noah Harari (2020), famoso escritor de la exitosa trilogía *Sapiens: De animales a dioses*, *Homo Deus: Breve historia del mañana* y *21 lecciones para el siglo XXI*, considera necesario crear un sistema global de producción y distribución de equipamiento médico para dejar un legado de solidaridad, confianza y cooperación que ayudaría a lidiar con muchas otras crisis en el futuro.

Tabla 14. Escenarios de gestión de la pandemia

Escenarios	Descripción
Escenario 1. "No ha pasado nada"	Como la crisis del 29 y la reciente crisis del 2008, esto pasa y todo vuelve a la normalidad. Se confunde economía con todo lo demás, se incorpora la vacuna y todo evoluciona con una lógica de más de lo mismo.
Escenario 2. "Bioseguridad y salud como sectores estratégicos"	COVID-19 y bioseguridad como nuevo gran negocio: problema de las pandemias en la agenda del desarrollo de las naciones, lo que evidencia la pandemia.
Escenario 3. "Cambio obligado"	Cambio a punta de garrote: respuesta a cambio climático + Cuarta Revolución Industrial. Entrada traumática en la agenda de la década 2021-2030.
Escenario 4: "Cambio consciente" (Revolución de las capacidades)	Visiones, valores, capacidades para el cambio estructural global en el horizonte 2030 y 2050. Autonomía. Renovación de la educación, la salud y el bienestar (conocimientos necesarios y por desarrollar).

Fuente: elaboración propia.

Los dos primeros escenarios aluden a una lucha geopolítica y geoestratégica entre Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Rusia y China por el control de la población mundial. En estos, la vacuna sería un bien transable en el mercado y una herramienta para establecer nuevas dependencias de los países que carecen del conocimiento científico y tecnológico para desarrollarla. Por el contrario, en los dos últimos escenarios se ampliaría la visión y se establecerían lazos de cooperación global encaminados a superar las brechas generadas por la pandemia y a enfrentar los desafíos causados por la cuarta revolución industrial, el cambio climático y el cambio estructural global.

Alerta ante los impactos futuros de la revolución industrial 4.0

La región, en una síntesis apretada, y a manera de reflexión, se encuentra en la tormenta perfecta, se registra un salto hacia atrás de varias décadas, las brechas del desarrollo se amplían cada vez más y son el reflejo de las brechas institucionales. Sin embargo, la situación es susceptible de empeorar si no existen correctivos a lo largo de la presente década. Según las conclusiones de The Millennium Project (2018), América Latina participa en una especie de inercia que demuestra su gran desconexión de la dinámica global.

La hipótesis planteada por Medina (2020) muestra que las realidades que se esperaban hacia 2050, de acuerdo con el Millennium Project, de turbulencia política, económica y desesperación futura debido a este aumento en la Revolución 4.0 sin medidas compensatorias, se traen al presente y se manifestarán de aquí a 2030.

Los escenarios de inestabilidad en América Latina son muy complejos, se pueden esperar bloqueos políticos, aumento de migraciones, gobiernos reactivos y no anticipatorios, explosión del desempleo, sistemas financieros vulnerables y deterioro del orden público, lo cual podría acelerar los altos niveles de desesperanza económica y de turbulencia que se viven en la región hoy en día.

A pesar de esta difícil acumulación de acontecimientos, no se pueden perder de vista las oportunidades tecnológicas y económicas que emergen en segmentos específicos para aquellas masas críticas de científicos e ingenieros que puedan conectarse con los flujos dinámicos de comercio, desarrollo tecnológico e innovación. Simultáneamente a la acumulación de dificultades, pueden surgir posibilidades interesantes de transformación productiva y desarrollos estratégicos en campos ligados a la salud, la bioeconomía, el medio ambiente y las tecnologías emergentes.

El continente transita hacia escenarios híbridos y no todo está perdido. La comunidad de ciencia, tecnología e innovación tiene la llave de las grandes innovaciones, los desarrollos institucionales y las respuestas económicas. Es su deber entrar en la cancha del desarrollo en este momento. Su aporte ahora es subvalorado actualmente en el marco del actual modelo por causa de la inacción, la desafección por el conocimiento y el desprecio por la ciencia que subsiste en algunas élites políticas. Pero esta actitud puede cambiar. Como continente, se enfrenta un contexto muy particular, de coexistencia de segmentos excluidos de estas dinámicas del conocimiento y de núcleos o islas de excelencia que subsisten gracias a los logros de instituciones y personas que generan respuestas importantes en medio de esta pandemia.

Lecciones de los escenarios para reorientar el rol de la prospectiva

La primera lección gira alrededor de valorizar el concepto de transitar hacia un capitalismo consciente, que a su vez respete los ODS y conciba el futuro como un bien común global. En esta dirección es determinante la elevación de la calidad del liderazgo. Aquí el punto crítico es impulsar la formación en prospectiva y el pensamiento estratégico en el alto gobierno, público y privado, puesto que los resultados de la pandemia demuestran que se registra un déficit clarísimo en materia de anticipación, innovación y solución de problemas complejos.

La segunda lección es acerca de la real capacidad de hacer una perspectiva legislativa, de crear y mantener una visión de Estado donde la prospectiva vaya de la mano de la coordinación y la evaluación, argumento central del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) desde hace 20 años (Wiesner et al., 2000). Solamente frente a la crisis, América Latina se está dando cuenta y tomando conciencia de que el ILPES y la CEPAL tenían razón. Se necesita concertar una agenda común de integración regional basada en unos mínimos comunes inteligibles. En este punto el poder legislativo tiene un rol de-

terminante, pero en las sociedades altamente polarizadas los congresos, en lugar de estar a favor de los acuerdos nacionales, están en procesos de dismantelamiento de los consensos nacionales que se construyeron en el pasado.

La tercera lección tiene que ver con la renovación de la prospectiva, lo cual requiere el logro de los ODS y el mundo POSCOVID-19, donde debe existir un mayor vínculo entre prospectiva e innovación, planteamiento de escenarios y visión de largo plazo con acción de corto plazo (Aguirre y Webber, 2018).

La cuarta lección es la propuesta de abordar definitivamente los estudios del futuro como una disciplina del conocimiento que esté anclada en las universidades como horizonte de formación permanente de las nuevas generaciones. Una parte del mundo académico ha sido excesivamente reacio frente a la necesidad de pensar seriamente el futuro y ha descuidado seriamente la responsabilidad de la comunidad de conocimiento frente a la toma de decisiones de largo plazo de la sociedad. Es hora de reevaluar los debates intelectuales intrascendentes y reconocer el estatus y los avances obtenidos por los estudios del futuro y la prospectiva por parte de los organismos internacionales, las grandes corporaciones y los Estados. Es momento de generar respuestas y soluciones robustas para rediseñar las instituciones de planificación, apoyar la formación avanzada en estudios del futuro, y promover los laboratorios de prospectiva e innovación y los estudios en campos estratégicos²⁶.

Finalmente, la quinta lección esencial de la necesaria renovación de la prospectiva es entender su doble papel como anticipación y construcción de futuros. El mundo POSCOVID-19 y el mundo que tiene que enfrentar el cambio climático y la cuarta revolución industrial en las próximas décadas tiene que avanzar decisivamente hacia la construcción de futuros.

La anticipación se enfoca en la exploración de los futuros posibles y genera escenarios y visiones de futuro, pero no necesariamente los conecta con planes, ramas

26 Al respecto hay que considerar que en la academia suelen existir barreras de percepción en la evaluación de los estudios del futuro y la prospectiva. Hoy en día estos cuentan con un fuerte desarrollo como inter-multi-trans disciplina que fundamenta métodos, procesos y sistemas de anticipación y construcción de futuros que sirven para adoptar decisiones estratégicas y orientar a gobiernos, corporaciones, sectores económicos, territorios, etc. Su epistemología ha avanzado notablemente y corresponde a lo que autores como Olav Helmer y Georges Balandier denominan 'ciencias inexactas'. Abarca métodos basados en la evidencia, la experticia, la participación o interacción y la creatividad. Tiene múltiples aplicaciones en los ámbitos político, económico, social, cultural, ambiental y científico-tecnológico. Su capacidad de integración multidimensional es uno de los valores agregados mejor percibidos por los organismos internacionales. Es preciso avanzar en la difusión y desarrollo de este campo de conocimiento en la comunidad académica y en la formación de profesionales especializados. Por demás, este es un tema donde se registra una profunda brecha entre las capacidades de nuestra región y la de los países de punta como Finlandia, Corea, Japón y Singapur, entre otros.

y proyectos. La construcción de futuros le trasciende y conecta la anticipación con la realidad. Estimula un aspecto cultural fundamental que es la apropiación social de los futuros y el debate público informado; por otro lado, cataliza el aprendizaje colectivo y la provisión de nuevos métodos, procesos y sistemas prospectivos, que es el gran déficit de América Latina. La región, por estar centrada en el corto plazo, negando la importancia del futuro, no construyó las instituciones que necesitaba para pensar el futuro, y el COVID-19 ha pasado factura.

Reflexiones y conclusiones sobre las brechas del desarrollo y las brechas institucionales en prospectiva

Los hechos y la gestión del COVID-19 como reflejo de la capacidad real de la sociedad

¿Qué demuestran las cifras? Infortunadamente, el aumento en la infección y muerte por COVID-19 revela aspectos preocupantes que reflejan la verdadera posición como sociedad frente a la crisis. En las Américas se desaprovechó la oportunidad de aprender de las experiencias positivas y negativas que se vivieron en Asia y Europa. Se contó con tres meses para tomar una posición frente a la llegada del virus a los países de la región. Se ha debido adoptar y adaptar las medidas que en Corea, Taiwán, China, Vietnam y Japón fueron exitosas: testeo masivo, cierre selectivo, cercos epidemiológicos estrictos, apoyo a las necesidades de la población, fortalecimiento del teletrabajo, contención y posterior apertura de la economía. En estos países asiáticos, con base en un esquema de capitalismo social, se favoreció al ser humano, al mismo tiempo que se minimizó el impacto negativo a nivel productivo y social.

Estados Unidos, Brasil, México, Argentina, Colombia, Perú y Chile, por el contrario, sufrieron las graves consecuencias de la debacle en el alto número de personas enfermas y muertas, y la calamidad de la sociedad excluida de los trabajos esenciales. Se contó con tiempo para entender los mecanismos de contagio y la forma de prevenirlos, pero el sistema de salud se orientó a la curación en lugar de enfocarse en la prevención. ¿Cuáles fueron las decisiones reales? El cierre tardío de los aeropuertos, extensas cuarentenas sin testeo masivo, sin garantizar las condiciones mínimas para los sectores de la población más vulnerables. Predominó la construcción de hospitales y el incremento de camas de cuidados intensivos para la atención de los enfermos, en vez de privilegiar las campañas de prevención y educación realmente efectivas. En momentos críticos de la pandemia se puso a prueba la capacidad hospitalaria, a costa de la atención de los pacientes con enfermedades crónicas de base, favoreciendo que la carga de la enfermedad aumentara.

La reactivación de la economía fue autorizada, a expensas del peligro, con la población cansada del encierro y padeciendo hambruna, incluso con la propuesta

en Colombia de ‘tres días sin IVA’ que se tradujeron en ‘COVID Fridays’. El decir general de la población era “mejor morir de COVID que de hambre” y “sálvese quien pueda”. Sin embargo, esto no solo pasó en las Américas. Europa, a pesar de haber vivido el azote del virus en la primera ola de contagio, decidió reabrir sin mayores garantías su economía. Esto se ve revelado en las cifras de la segunda ola en España, Italia, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Polonia, países que solo hasta ahora se encuentran ubicados en el ranking de los quince países con los mayores casos de infección y muertes en el mundo.

El problema social en las Américas es un grave problema ético. Se sabía que existía la infección por COVID-19 y los noticieros comunicaron los estragos de la primera ola en el Viejo Continente. Se sabía en teoría lo que se tenía que hacer, sin embargo, no se hizo. Se cerraron tarde los aeropuertos, no se escuchó a los epidemiólogos y salubristas sobre la necesidad de hacer cercos epidemiológicos estrictos y testeos masivos y rigurosos, no se apoyaron suficientemente las campañas de prevención y de educación, no se preparó a la gente para la virtualidad, predominó la economía sobre la gente, y no se fue responsable con las personas ni con la sociedad donde se vivía. Se demostró la incapacidad de aprendizaje y auto-transformación. Países como Corea, China, Taiwán, Vietnam, Canadá, Uruguay, Paraguay y Costa Rica, por citar ejemplos conocidos, fueron capaces de usar las experiencias pasadas y aprender, reorganizar y redefinir sus acciones. Los países de las Américas que entraron en el *ranking* de los 15 peores continuaron con las acciones de siempre. Esta incapacidad de cambio, esta ceguera sistemática, es la que no permite que se pueda lograr un auténtico cambio estructural que conduzca a la región a un nuevo porvenir.

Las graves fallas en la respuesta institucional frente al COVID-19 en 2020 ubican a la región en un punto de inflexión. En materia de visión de futuro, el asunto clave en la gestión del COVID-19 no era curar a los contagiados, sino evitar que más gente se enfermara, como ocurrió en Asia. La región pagó las graves consecuencias de contar con un sistema de salud orientado a la curación y no hacia la prevención de la enfermedad y al estímulo de la cultura del autocuidado. Esta crisis en la salud pública se suma a la crisis económica y social preexistente. En efecto, el cierre a 2020 con un PIB similar al de 2010 permite afirmar que América Latina está frente a una década perdida. Lo más delicado es que la próxima década también se puede perder. ¿Por cuáles razones? Por la enorme deuda asumida para pagar los altos gastos de la gestión de COVID-19, porque los sistemas de salud, educación y bienestar –la estructura humana y social de las naciones– no otorgan las capacidades, las garantías, ni las herramientas necesarias para enfrentar un mundo globalizado, con entornos inestables, cambiantes e inciertos que pueden presentar hechos inesperados y *shocks* globales de altísimo impacto social.

El asunto va mucho más allá de la falta de educación convencional. Se centra en el desarrollo de los valores y las capacidades como núcleo del desarrollo humano

(Sen, 2020). Sin estas no hay forma de aprovechar los recursos naturales que en América Latina abundan. La educación y el desarrollo de capacidades parecen conceptos iguales, pero no son lo mismo. Una persona puede saber un oficio pero no necesariamente tener las capacidades requeridas para desarrollar con éxito una actividad o un proyecto. Pero hay algo aún más delicado, y tiene que ver con la no necesaria coexistencia de capacidades técnicas y éticas. La crisis del COVID-19 demuestra que la región está inmersa en un sistema que refleja una pobre ética social. Prevalece el bien particular sobre el bien general. Para cierto sentido común cortoplacista, únicamente importa el hoy, no interesa el mañana porque no se va a vivir ahí, que se muera el otro, ¡ese es un problema suyo! Esta mentalidad conduce a un punto sensible.

El empeoramiento progresivo de la gestión del COVID-19 en América Latina denota que la región no ha sido capaz de aprender de los errores con efectividad y oportunidad, que en la dirigencia ha faltado un alto sentido de la responsabilidad social. A pesar de contar con el tiempo y el aprendizaje de la experiencia de los países asiáticos, no se pudo evitar el desastre. Ello puede repetirse en la segunda ola del COVID-19, como ha quedado demostrado en la experiencia reciente de Europa y los Estados Unidos. Además, el proceso de distribución de la vacuna no está exento de nuevos errores. La suma de todos estos factores puede llevar a que la próxima década la región tenga problemas aún más complejos y que sea una nueva década perdida con peores calificaciones que la anterior.

¿Qué desnudó la pandemia? La incapacidad de aprender de los errores y de transformarse en tiempo real, de ser resilientes a tiempo. Existe gran insensibilidad y falta de empatía frente a la sociedad del presente y del futuro, a pesar de saber que hay un entorno cambiante y un futuro que se desmarca de la trayectoria histórica. La región no es capaz de ir en la ruta correcta ni con la velocidad adecuada que impone el entorno para evitar el doble rezago. El hacer y el tener cobra más sentido que el ser. La dinámica del capitalismo salvaje quedó patéticamente reflejada en la pandemia y esta demostró que la región vivía en una realidad económica y social que no necesariamente era sostenible. Incluso los países considerados ricos en América (Estados Unidos, Chile, México y Brasil) son los que más han sufrido los efectos negativos de esta visión.

La pandemia del COVID-19 es considerada una sindemia. Este término, acuñado por el antropólogo médico Merrill Singer en 2009 en el libro *Introduction to Syndemics*, se refiere a la sindemia como una 'epidemia sinérgica', donde los elementos centrales son la interacción de la enfermedad y sus fuerzas sociales subyacentes.

La intervención netamente curativa que se proyectó en el COVID-19 en América Latina, al enfocar los esfuerzos en el crecimiento de infraestructura médica y los recursos necesarios, no es la adecuada para estas sociedades particulares. Las enfermedades cardiovasculares, la obesidad y la malnutrición, por solo citar solo

algunas, son enfermedades no transmisibles que son especialmente prevalentes en los países más pobres y están directamente relacionadas con su contexto social²⁷.

El aparente equilibrio financiero se derrumba con facilidad ante una distribución inequitativa de la riqueza en América Latina, siendo más perjudicada la población con menores garantías. Las afectaciones no son solo económicas y sociales. Se asocian también a mayor probabilidad de infección, mayor gravedad de la misma, secuelas de las que aún se desconoce su magnitud, e infortunadamente a una mayor probabilidad de morir. En este contexto, transitar hacia un escenario de capitalismo consciente y vigencia de los ODS y un bien común global es un imperativo moral y el ejercicio de una real responsabilidad social.

La coevolución del cambio estructural global y la necesaria reinención de América Latina

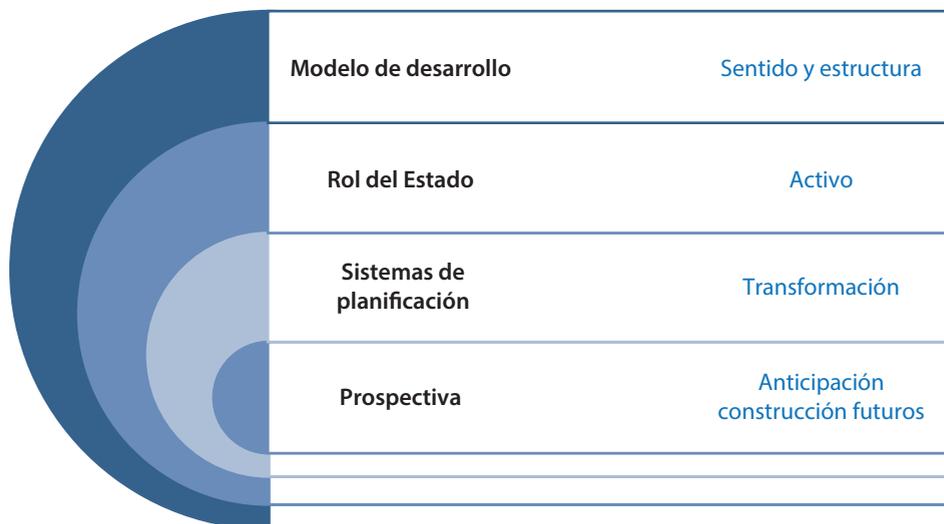
El cambio estructural global transforma el modelo de desarrollo vigente en su sentido y estructura hacia el horizonte 2030-2050. Este hecho exige replantear el rol del Estado, los sistemas de planificación y la perspectiva misma (ver figura 8).

Esta coevolución implica que el Estado debe desempeñar un rol activo. Significa que no debe responder de manera reactiva sino de manera creativa con base en una preparación para las crisis con el objeto de incidir de manera proactiva en los sistemas de planificación, los cuales pueden transformarse en el marco de la perspectiva como herramientas de construcción social y política. La tremenda falla en la respuesta a la pandemia en América Latina y el Caribe es una responsabilidad compartida de la perspectiva, la planificación y la gestión estratégica del Estado,

27 De acuerdo con el autor chileno Lolas Stepke (2020), “una pandemia como el COVID no implica solamente un virus que ataca cuerpos. Significa una alteración del orden social. Quienes padecen hipertensión arterial, diabetes, tabaquismo o alcoholismo experimentan distinto la enfermedad cuando esta se produce. No es menos serio el impacto de los trastornos mentales en la respuesta individual. La angustia y otras patologías determinan aceptar, rechazar o alterar medidas consideradas terapéuticas o preventivas”. Según el autor, “tras décadas de proclamar la integridad del ser humano y proponer modelos bio-psico-sociales, las propuestas del antropólogo Merrill Singer de mediados de los años 90 del siglo xx, reunidas en un libro de 2009, merecen un examen más allá de su contexto específico. Al hablar de ‘sindemia’ (*syndemics* en inglés) se sugiere una interacción entre agentes causales, procesos sociales y estados patológicos que llevan a una patoplastia compleja. Si hay enfermedades, su presentación es multiforme. También sus consecuencias. Sindemia puede entenderse como sinergia y epidemia. Pero es mejor tomar la partícula ‘sin’ para indicar fusión de horizontes conceptuales. Que es justamente lo que se precisa, pues la búsqueda apresurada de causas (y a menudo de culpables) obscurece la necesidad de ‘comprender’ lo que ocurre y darle el nombre adecuado”.

pero el mayor énfasis debe recaer en la gestión estratégica del Estado y el rol de los liderazgos (ILPES, 2020)²⁸.

Figura 8. Coevolución del cambio estructural global



Fuente: elaboración propia.

La falla principal de la prospectiva radica en su desconexión con los procesos reales de toma de decisiones. Se generan alertas, pero estas no son escuchadas por los decisores y el alto gobierno. La falla principal en la planificación es la falta de articulación entre la prospectiva, la coordinación y la evaluación. La falla principal de la gestión estratégica del Estado es su enfoque en el corto y mediano plazo, su falta de visión holística y sistémica, y la carencia de políticas de Estado y miradas que trasciendan el inmediatismo y el oportunismo político. Por el contrario, los insumos de la prospectiva no son incorporados en la planificación y son desatendidos por la gestión estratégica del Estado porque esta se limita a la administración del presente, más que a la construcción del futuro.

²⁸ De acuerdo con el planteamiento realizado por el ILPES sobre las funciones básicas de la planificación (Wiesner et al., 2000), estas incluyen la prospectiva, la coordinación de políticas públicas y la evaluación. Se ha debatido si la concertación de los actores sociales puede ser una cuarta función, pero en todo caso el concepto central, desde este punto de vista, es que la prospectiva es una función de la planificación, y esta, a su vez, es una parte de la gestión estratégica del Estado. A esta le compete trazar la visión de futuro y las rutas para alcanzarla y propiciar los mecanismos de articulación intertemporal y multiescalar para realizar la visión de futuro en el marco del corto, mediano y largo plazo, y en todas las escalas a nivel nacional, regional, sectorial y local.

La pandemia del COVID-19 ha evidenciado todas estas fallas y las ha amplificado, ha develado la falta de respuestas oportunas y efectivas del Estado y la sociedad a un tema que desborda las limitadas capacidades estatales y sociales. Las Américas –incluyendo a América Latina, el Caribe y América del Norte– poseen el 13 % de la población mundial, pero a la fecha han concentrado alrededor del 54 % de los contagios del COVID-19 al nivel global. Este indicador es un retrato de las brechas del desarrollo de la región y un recuerdo de la necesidad imperativa de mejorar las capacidades prospectivas y estratégicas. Es necesario entender la sociedad, la economía del conocimiento y las necesidades de transformación productiva propias del nuevo rumbo que la región debe tomar. Como plantea la CEPAL (2020), se trata de construir un nuevo futuro, más que volver a la normalidad. Se trata de que ¡el continente debe reinventarse! (Ocampo, 2020).

En búsqueda del tiempo perdido

Hacia las próximas décadas todavía se puede prevenir una nueva crisis eventual, dado el desacople que ha demostrado América Latina frente al cambio estructural global y que se evidencia en la vulnerabilidad del sistema de salud y de la estructura productiva anclada en la dependencia de los recursos naturales. No obstante, queda la pregunta: ¿con qué recursos y capacidades se va a enfrentar el cambio estructural global hacia el horizonte 2030-2050?²⁹.

La región en la década 2020-2030 debe incrementar significativamente su aprendizaje colectivo y recuperar el tiempo perdido mediante el desarrollo acelerado de capacidades en pensamiento estratégico y prospectiva, por lo menos en el alto gobierno, donde la calidad del liderazgo es determinante. Se trata de una tarea continua y dinámica de cambio y aprendizaje que involucra las instituciones, los organismos nacionales y regionales de planificación, las comunidades de ciencia e

29 De una parte, la región ha cimentado gran parte de su economía en la exportación de materias primas y esto la hace vulnerable a los ciclos de los precios. Los compradores son los países del primer mundo, que ya se están transformando para sustituirlas mediante el uso de energías limpias y los nuevos materiales. ¿A quién se le va a vender qué y de qué se va a vivir en el largo plazo? De otra parte, ¿a largo plazo con qué se va a pagar la atención en salud si se tienen dificultades para financiar el sistema de seguridad social y salud? ¿cómo va a trabajar la gente si está enferma y en riesgo? Las noticias del 2020 demuestran la rápida transformación de los mercados de recursos naturales: por ejemplo, que en Singapur el gobierno ya aprobó la comercialización de carne sintética, que el cobre está en curso de ser sustituido por el grafeno y que la Bolsa de Nueva York ha iniciado los mercados de futuros del agua en Estados Unidos. De cara al mundo pos-COVID y a la cuarta revolución industrial, con un acceso desigual a la educación, la región está frente a una generación preparada en oficios que hoy tienden a desaparecer. Sin embargo, el sistema educativo sigue con el mismo esquema, formando las nuevas generaciones en los antiguos perfiles profesionales. ¿En qué van a trabajar los jóvenes cuando lleguen a los mercados de trabajo obsoletos?

innovación, los congresos y hasta la prospectiva legislativa para alcanzar la unidad y una visión integral de las políticas de Estado.

La palanca de cambio ocupa un rol fundamental, permite el desempeño de los sistemas prospectivos y la atención al cierre de las brechas de capacidades que ha mostrado en la pandemia. La gestión de políticas públicas exige la aplicación de prospectiva e innovación como mecanismo de avance hacia la revolución 4.0 y la respuesta al mundo POSCOVID-19. Es urgente pensar a América Latina en un escenario híbrido, donde nada está resuelto aún, donde el paso hacia la revolución 3.0 no ha llegado para muchos y donde las brechas del desarrollo se están amplificando dramáticamente.

Sin una respuesta clara y coherente, a corto plazo, es posible que la pandemia se convierta en una sindemia, que pase de ser un problema de salud pública a una tormenta social y económica que llegue a exacerbar inexorablemente las desigualdades preexistentes. Ante esta posibilidad, la única salida es aprender, actuar y pensar si ha llegado realmente el momento de modificar nuestros comportamientos y nuestros modelos mentales, ¡aquí y ahora!

Referencias

- Abarcas, K. (2020). Debilidades de la política pública desveladas por un virus. *América Economía*. <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/debilidades-de-la-politica-publica-desveladas-por-un-virus>
- Aguirre-Bastos, C. y Weber, M.K. (2018). Foresight for shaping national innovation systems in developing economies. *Technological Forecasting and Social Change*, 128, 186-196. Doi: 10.1016 / j.techfore.2017.11.025
- Ávila, R. (10 de octubre de 2020). Un futuro turbulento. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/analisis-de-ricardo-avila-sobre-la-economia-tras-la-pandemia-un-futuro-turbulento-542682>
- Banco Mundial (2019). *Indicadores*. <https://datos.bancomundial.org/indicador>
- Banco Mundial (2020, 9 de octubre). *La región de América Latina y el Caribe debe contener el costo de la COVID-19* [Comunicado de prensa]. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/09/latin-america-caribbean-contain-costs-covid19>.
- Bárcena, A. (2019, 12 de diciembre). *CEPAL entregará su balance final de las economías de América Latina y el Caribe en 2019* [Comunicado de prensa]. <https://www.cepal.org/es/noticias/cepal-entregara-su-balance-final-economias-america-latina-caribe-2019>
- BBC News (2020, 16 de abril). *Coronavirus: 7 mujeres que están al frente de algunos de los países que mejor están gestionando la pandemia*. BBC News. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52295181>
- Bitar, S. (2016, noviembre). Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina: edición 2016. *CEPAL*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40788-tendencias-mundiales-futuro-america-latina-edicion-2016>
- Bitar, S. (2019, octubre). El futuro del trabajo en América Latina. ¿Cómo impactará la digitalización y qué hacer? *Diálogo Interamericano*. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/10/FUTURO-DEL-TRABAJO-EN-LA-FINAL.pdf>
- Bell, W. (2003). *Foundations of futures studies: Human science for a new era* (vol. 1: History, purposes, and knowledge). Transaction Publishers.
- Boone, L. (2020). Coronavirus: La economía mundial en riesgo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas>

- Cagnin, C., E. Amanatidou y M.K. (12-13 de mayo de 2011). *Orienting innovation systems towards grand challenges and the roles that FTA can play* [conferencia]. Cuarta Conferencia Internacional de Sevilla en Análisis de Tecnología Orientada al Futuro (FTA). Sevilla, España.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13113-transformacion-productiva-equidad-la-tarea-prioritaria-desarrollo-america-latina>
- CEPAL (1996). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2102-transformacion-productiva-equidad-la-tarea-prioritaria-desarrollo-america-latina>
- CEPAL (2008). *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2889-la-transformacion-productiva-20-anos-despues-viejos-problemas-nuevas>
- CEPAL (2018). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42396-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-un-gobierno-abierto-centrado>
- CEPAL (2019). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2019*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45000-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2019>
- CEPAL (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>
- Cordeiro, J. L. (ed.) (2016). *La prospectiva en Iberoamérica. Pasado, presente y future, Red Iberoamericana de Prospectiva del Millennium Project (RIBER)*. Universidad del Valle.
- Cornell University, INSEAD y WIPO (2019). *The Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives-The Future of Medical Innovation* (12.a ed.). <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4434>
- Daheim, C., Wintermann, O. y Glenn, J. (2019). *Work 2050: Three scenarios. New findings of an international Delphi study by the Millennium Project*. Bertelsmann Stiftung.

- Diaz Lefort, M. (2018, 22-23 de octubre). *El Sistema Mundo Capitalista. Prospectiva de la posición de América Latina al siglo XXI* [ponencia]. Seminario 70 años de la CEPAL: Planificación para el desarrollo con Visión de Futuro. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago, Chile.
- Glenn, J. C. (2019, 24-25 de octubre). Lanzamiento del estudio “Work/Technology 2050: Scenarios and Actions”, Millennium Project [conferencia]. Prospecta Américas (Primer Seminario Internacional Sobre Prospectiva Tecnológica Para Las Américas). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Glenn, J., Florescu, E. y The Millennium Project Team (2016). Future Work/Technology 2050 Real-Time Delphi Study: Excerpt from the 2015-16 State of the Future Report. *Journal of Socialomics*, 5(3), 100-171. <https://doi.org/10.4172/2167-0358.1000172>
- Glenn, J. C., Florescu, E. y The Millennium Project Team (2018). *Work-Tech 2050. Draft Report for the Millennium Project Planning Committee Meeting*.
- Glenn, J. (2018, 23 de julio). Future Work/Technology 2050 Global Scenarios. *The Millennium Project*. <https://bit.ly/2NFnsC>
- Godet, M. (1997). *Manuel de prospective stratégique* (vol. 1: Une indisciplinée intellectuelle). Dunod.
- Godet, M. (1997). *Manuel de prospective stratégique* (vol. 2: L'art et la méthode). Dunod.
- Ghemawat, P. (2000). *La estrategia en el panorama del negocio*. Pearson Addison Wesley.
- Grupo de Lisboa. (1996). *Los límites de la competitividad*. Universidad Nacional de Quilmes. Editorial Suramericana.
- Harari, Y. N. (2020). Toda crisis ofrece también una oportunidad. *El Correo de la UNESCO*, 3, 48-53. <https://doi.org/10.18356/3352579c-es>
- ILPES (2020, 3 de septiembre – 2 de octubre). *El rol de la prospectiva frente al COVID-19 y la etapa pospandemia*, [foro]. Reunión de Expertos. Santiago, Chile. <https://www.cepal.org/es/eventos/rol-la-prospectiva-frente-al-covid-19-la-etapa-pospandemia-foro-discusion>
- ILPES (2017, agosto). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y El Caribe: Marco Conceptual. Decimosexta Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Perú.

- ILPES (2017, 12 de octubre). *Informe de Actividades del ILPES 2016-2017*. Decimosexta Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Lima, Perú.
- Lolas Stepke, F. (2020). Perspectivas bioéticas en un mundo en pandemia. *Acta bioethica*, 26(1), 7-8. <https://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2020000100007>
- López, H. (2020, 21 de enero). ¿Hacia una nueva década perdida en América Latina? *Banco Mundial*. <https://bit.ly/2GX1YgJ>
- Marsh & McLennan Insights (2020a). *Informe Global de Riesgos 2020. Panorama de riesgos emergentes*. <https://www.marsh.com/co/risks/global-risk/insights/global-risks-report-2020.html>
- Marsh & McLennan Zurich Insurance Group (2020b). *Reporte de los riesgos globales 2020*. Universidad Nacional de Singapur, Universidad de Oxford, Universidad de Pensilvania. <https://www.zurich.es/documents/877376/75458023/2020-01+Global+report.pdf/11902ccd-575a-d072-2027-16ece95d089a?t=1580984678260>
- Martínez-Berea, J. (2014). *El mundo que viene*. Centro Libros PAPP-Grupo Planeta.
- Masini, E. (2000). *Penser le futur*. Dunod.
- Manyika, J., Lund, S., Chui, M., Bughin, J., Woetzel, J., Batra, P., Ko, R. y Sanghui, S. (2017, 28 de noviembre). Jobs lost, jobs gained: What the future of work will mean for jobs, skills, and wages. *McKinsey & Company*. <https://mck.co/38qGi8q>
- Meadows, D. (1972). *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Fondo de Cultura Económica.
- Medina, J. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*. Editorial Universidad del Valle y Editorial USACH.
- Medina, J. (2019). *Comentarios al estudio "Work/Technology 2050: Scenarios and Actions"*. Prospecta Américas (Primer Seminario Internacional Sobre Prospectiva Tecnológica Para Las Américas). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Medina, J. y Ortigón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe* (serie Manuales, núm. 51). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5490-manual-prospectiva-decision-estrategica-bases-teoricas-instrumentos-america>
- Medina, J., Becerra, S. y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37057-prospectiva-politica-publica-cambio-estructural-america-latina-caribe>

- Medina J. y Velasco, I. (2014). *Desafíos para la transformación productiva y educativa hacia una sociedad y economía de conocimiento*. Universidad Autónoma de Occidente.
- OCDE et al. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. OECD Publishing. <https://bit.ly/2tH7Fwg>
- OMS (2020, 30 de julio). *Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19* [comunicado de prensa]. <https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>
- OMS y Banco Mundial (2019). *Un mundo en peligro. Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias*.
- Palao, F., Lapierre, M. y Ismail, S. (2019). *Transformações exponenciais*. Alta Books Editora.
- Petrella, R. (1997). *El bien común*. Editorial Debate.
- PNUD (2019). *Informe de Desarrollo Humano 2019*.
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Editorial Debate.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.
- Singer, M. (2009). *Introduction to Syndemics: A Systems Approach to Public and Community Health*. Jossey-Bass.
- UNESCO (2019). *Bases de datos*. <http://www.unesco.org/new/es/culture/resources/database>
- UNDP (2018). *Foresight Manual: Empowered Futures for the 2030 Agenda*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Ventocilla, E. y Ventocilla, E. A. (2016). *Tiempo de unicornios: teoría y práctica de la organización innovadora*. Ventocilla y Ventocilla Editores.
- Wallace, A. (2020, 26 de mayo). *Cómo fueron controladas las epidemias de SARS y MERS, otros coronavirus para los que no hay vacuna*. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-5279707>
- Wiesner, E., Garnier L. y Medina, J. (2000). *Funciones básicas de la planificación*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7613/S2000500_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- World Economic Forum (2020, 15 de enero). *The Global Risks Report 2020* (15.a ed.). <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>

World Economic Forum (2015). *Global Risk 2015* (10.a ed.). <https://bit.ly/2ttymEx>

World Economic Forum (2016). *The Global Risks Report 2016*. (11.a ed.). <https://bit.ly/2TMHi2k>

World Economic Forum (2018a, enero). *Eight Futures of Work: Scenarios and their Implications* [white paper]. <https://bit.ly/2RadRpq>

World Economic Forum (2018b). *The Future of Jobs Report 2018*. Ginebra, Suiza: Autoedición.

World Economic Forum (WEF). (2018c). *The Global Competitiveness Report 2018*. Ginebra, Suiza: Autoedición.

Waughray, D. y Lambertini, M. (2020, 19 de enero). Why 2020 is the year to reset humanity's relationship with nature. *World Economic Forum*. <https://bit.ly/318Kffk>

Videoconferencias

Medina, J. (2020, 19 de junio). *Fortalecimiento del Sistema Democrático en América Latina* [videoconferencia]. Foro Internacional Doctorado de Políticas Públicas y Gestión Del Estado. Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), Lima, Perú.

Medina, J. (2020, 3 de septiembre). *Lo que desnudó la pandemia* [videoconferencia]. Maestría en Política Pública, Universidad Tecnológica Metropolitana. Santiago, Chile.

Medina, J. (2020, 19 de octubre). *El rol de la prospectiva frente al COVID-19 y la etapa pospandemia* [panel de expertos]. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y CEPAL. Santiago, Chile.

Medina, J. (2020, 2 de diciembre). *Nuevo Paradigma: Tecnología, Innovación y Futuro* [sesión magistral]. Congreso-Plan Futuro 2020. Colegio de Ingenieros del Perú, Lima, Perú.

Medina, J. (2020, 3 de diciembre). *El rol de la prospectiva para un mundo pos-COVID* [videoconferencia]. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá, Colombia.

GEITEC (2020, 29 de octubre). *Congreso Internacional de la Gestión de la Ciencia, la tecnología, la ingeniería y la innovación* [sesión inaugural]. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUC). Lima, Perú.

CAPÍTULO 2

RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y COVID-19: IDENTIFICACIÓN DE SECTORES ESTRATÉGICOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA A PARTIR DE UN INDICADOR DE RIESGO. CASO APLICADO PARA EL VALLE DEL CAUCA, COLOMBIA

Álvaro Pío Gómez

Ph.D. Universidad del Valle.

Carlos Andrés Pérez

Director Económico y de Competitividad, Cámara de Comercio de Cali.

Harold Londoño

Gerente de Analítica y Estudios Económicos, Cámara de Comercio de Cali.

Stephany Solano

Analista económico, Cámara de Comercio de Cali.

Introducción

La actual pandemia provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 (causante de la enfermedad COVID-19) ha representado un desafío para el funcionamiento de la sociedad, los mercados y los Estados. Las medidas implementadas para contener la propagación de la pandemia –la cuarentena, el distanciamiento social y el confinamiento– han tenido serios efectos en los mercados, las organizaciones y, en general, los esquemas de relacionamiento entre los agentes económicos. Las pandemias, por su propia naturaleza, sus características e impactos, son extremadamente difíciles de predecir. No obstante esta incertidumbre, una estrategia a implementar debe ser la previsión y/o la planificación como herramienta con la cual orientar las acciones a desarrollar frente al reto planteado.

El presente capítulo contiene un análisis de los sectores económicos estratégicos para la recuperación económica en el departamento del Valle del Cauca y en el contexto de la pandemia generada por el COVID-19. Asimismo, analiza la necesidad que tiene la sociedad –el Estado, los gobiernos, el sector privado y la ciudadanía– de contar con criterios, lineamientos y guías de acción racionales asociadas al análisis científico frente a los retos que conlleva la recuperación económica.

* Este capítulo dedicado al análisis del COVID-19 es producto del programa de investigación ‘Política Pública, Salud Pública y Mercados en situación de crisis por la pandemia COVID-19’.

El capítulo toma como punto de partida un análisis de los impactos del COVID-19 en el desempeño económico, sectorial y del mercado laboral en el Valle del Cauca, el cual permite diagnosticar las afectaciones causadas por la situación de pandemia.

Se propone un análisis del riesgo asociado a las actividades que realizan los sectores productivos que constituyen el soporte de la actividad económica del departamento, con el propósito de encontrar cuáles tienen el mayor potencial para dar impulso a la economía regional, teniendo en cuenta las restricciones impuestas por la emergencia sanitaria.

Se desarrolló un ejercicio de identificación de los sectores estratégicos para la recuperación económica, entendidos estos como aquellos que son los mayores generadores de empleo y dinamizadores de la economía regional en un contexto de 'normalidad económica'. Lo anterior se establece con base en un indicador que mide la importancia económica de los sectores, denominado 'Promedio de los Encadenamientos totales Ponderados por el empleo total' (PEPe), el cual se complementa con un análisis de riesgo sanitario para los sectores económicos frente a la situación de pandemia, medido a través de un indicador que considera aspectos como la proximidad física y la exposición a enfermedades, denominado 'Riesgo de contagio-Rc'.

Finalmente, se presenta un análisis consolidado que incorpora las consideraciones económicas (sectores estratégicos) y de salud (riesgo de contagio), basado en la integración de los indicadores de importancia económica (PEPe) y de riesgo de contagio (Rc) en un indicador de riesgo de las actividades productivas (IRap), que permite establecer un *ranking* de sectores para la recuperación económica en el caso del Valle del Cauca, en el contexto propio de la pandemia del COVID-19.

Reacciones individuales y sociales frente a las epidemias y pandemias

Las políticas y acciones que hoy denominamos como 'aislamiento social voluntario', 'cuarentena' o 'distanciamiento social' tienen antecedentes que se remontan al siglo XVI y a acciones de aislamiento y acordonamiento (cuarentena), lo cual sugiere que las reacciones individuales y sociales frente a las pandemias no han cambiado sustancialmente. No obstante, la pandemia del COVID-19, como patógeno, tiene implicaciones nunca antes vistas en diversos aspectos. Por ejemplo, desde el punto de vista del doctor Van Hoof (2020), las acciones o políticas de confinamiento y cuarentena asociadas a la actual pandemia constituyen el mayor experimento psicológico de la historia, involucrando a un tercio de la población global. Estas estrategias aplicadas por los gobiernos (aislamiento, cuarentena, distanciamiento social, etc.) han causado también graves traumatismos en el funcionamiento de los mercados y la economía a todos los niveles (individual, comunitario, local, nacional e internacional). Para el Fondo Monetario Internacional (FMI), el *shock* económico causado por la situación de crisis asociada al COVID-19, a la cual denomina 'el gran

confinamiento, es de tal magnitud que solo es comparable con la Gran Depresión de la década de 1930 (Elliot, 2020).

Las implicaciones económicas para América Latina por cuenta de la pandemia han sido catalogadas como la mayor crisis económica generalizada, superando antecedentes como la crisis de la deuda de las décadas de 1980 y 1990. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020):

La pandemia de la COVID-19 impactó América Latina y el Caribe en un momento de debilidad de su economía y de vulnerabilidad macroeconómica. En el decenio posterior a la crisis financiera mundial (2010-2019), la tasa de crecimiento del PIB regional pasó de 6% a 0,2%; más aún, el período 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950 (0,4%).

La desaceleración económica que la situación excepcional de crisis provoca exige un análisis diferenciado a nivel local, nacional y continental. En tal contexto, la formulación y la aplicación de estrategias especiales de gestión del desconfinamiento tiene una naturaleza estratégica de gran importancia. A menos que aparezca una solución radical, tipo vacuna, las diferentes estrategias aplicadas por cada nación, incluso por cada región al interior de las naciones, implicará necesariamente un largo periodo de gestión del proceso de desconfinamiento y supresión de las medidas de distanciamiento social y aislamiento preventivo.

Las crisis asociadas a la pandemia del COVID-19, lejos de ser coyunturales, implicarán cambios profundos de mediana y larga duración y, en algunos casos, permanentes ante el riesgo de repetición de una situación similar. Las decisiones acerca de la gestión óptima de la pandemia deben estar sustentadas en criterios de naturaleza racional y científica, y deben estar soportadas por ejercicios de investigación.

Revisión de literatura y antecedentes

En este apartado se reseñan algunos trabajos de investigación que han abordado, desde diferentes puntos de vista, problemáticas asociadas a los impactos económicos de la pandemia del COVID-19 (confinamiento, distanciamiento social, teletrabajo, reapertura, etc.) para el caso colombiano con el objeto de orientar a la sociedad y ofrecerle información y lineamientos útiles para la toma de decisiones.

Instituciones e investigadores del país han dedicado esfuerzos al análisis del mercado laboral en el contexto de la pandemia del COVID-19. Jaramillo et al. (2020) buscaron establecer la cantidad potencial de teletrabajadores en la economía colombiana y encontraron que tan solo el 20% de los trabajadores que trabajan en sus lugares de residencia podrían mantener su actividad productiva activa en condiciones de aislamiento. Mientras tanto, en el caso de aquellos que se desempeñan en un lugar fijo, el porcentaje de aquellos que podrían hacerlo a través de una conexión remota es del 31,8% (en el caso de los trabajadores informales) y 56,5% (en el caso de trabajadores formales).

Eslava e Isaacs (2020) analizaron la vulnerabilidad del empleo en el mercado laboral nacional a partir de la identificación de los sectores económicos más vulnerables (y también de los menos vulnerables) y encontraron que sectores como los de alojamiento, restaurantes, comercio al por menor y construcción representaban los niveles más altos de ocupación en el país.

Adicionalmente, extendieron su análisis a los mercados laborales de las principales ciudades colombianas. Estos análisis tienen en común el uso de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020). Una aproximación diferente, basada en la información proveniente de la taxonomía establecida por la O*NET (Red de Información Ocupacional de los Estados Unidos de Norteamérica) y la clasificación de teletrabajo de Dingel y Neiman (2020), complementado con datos de la GEIH, encontrando que la proporción de ocupaciones compatibles con el teletrabajo representa tan solo un 19,7 % del total, alcanzando un 23,2 % en el caso de los trabajadores formales y un 13,4 % en el caso de los informales.

Otra aproximación metodológica, basada en la medida de teletrabajo de Dingel y Neiman, es la medida de proximidad física de Leibovici et al. (2020), combinada con la matriz insumo-producto de Colombia, aplicada por Alfaro et al. (2020) para encontrar una medición de la exposición a la enfermedad en el trabajo, correspondiente a los principales sectores económicos de la economía colombiana, quienes encontraron que los sectores con mayores grados de exposición a la enfermedad son Agricultura y Ganadería (96 %) y Transporte de Pasajeros (95 %).

Bonet et al. (2020), desde el punto de vista del análisis a escala regional, abordan el análisis de impactos de la pandemia en las economías departamentales de Colombia y emplean una metodología de matriz insumo-producto interregional, encontrando que las regiones de Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca aportarían la mayor parte de la pérdida total de actividad económica que experimentará la nación. Adicionalmente, los autores presentan un índice de vulnerabilidad que permite estudiar la participación de sectores económicos y departamentos, el cual indica que existen cinco sectores con una mayor vulnerabilidad a las medidas de aislamiento: actividades artísticas y de entretenimiento; fabricación de productos minerales no metálicos; alojamiento y servicios de comida; actividades de hogares en calidad de empleadores; y extracción de otras minas y canteras.

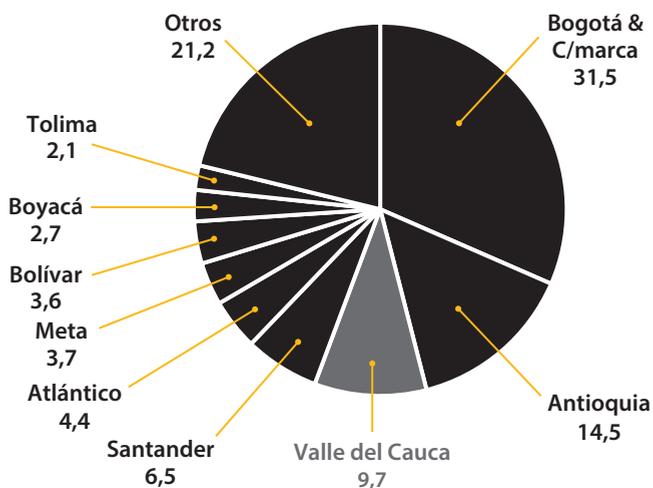
El trabajo de análisis propuesto por Serna et al. (2020) incorpora y desarrolla un índice de riesgo a la pérdida de empleo que considera cinco dimensiones (actividad económica, condiciones contractuales, riesgo en el sitio de trabajo, posición ocupacional y condiciones de formalidad) sobre las cuales se construye un índice sintético IRPe (Índice de Riesgo a la Pérdida de Empleo). Los resultados obtenidos son utilizados para estimar escenarios de impacto de la pandemia sobre el mercado laboral colombiano (trece áreas metropolitanas). Los autores proyectan una tasa de desempleo de 20,9 % al final de 2020.

Gallego y Londoño (2020), de la Alianza EFI, presentaron los resultados preliminares de un estudio que aborda el análisis de las decisiones de reapertura gradual de sectores económicos por parte del gobierno nacional, a partir de la medición de la probabilidad de contagio asociada a las ocupaciones y el impacto económico de cada actividad. Los autores estiman indicadores de exposición a la enfermedad y de importancia económica para confrontarlos con la información disponible sobre la priorización que estableció el Gobierno. Los resultados señalan que los sectores escogidos no fueron los de menor riesgo de exposición, sino aquellos con niveles medios de riesgo combinados con alta prioridad económica¹.

Impacto del COVID-19 en el desempeño económico, sectorial y del mercado laboral en el Valle del Cauca

El Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia en 2019 fue USD 323.462 millones². Bogotá y Cundinamarca (31,5 %), Antioquia (14,5 %) y Valle del Cauca (9,7 %) fueron los departamentos con mayor participación en la economía nacional (ver figura 9). En relación con el empleo, los ocupados en el país ascendieron a 22,3 millones de personas, y Bogotá y Cundinamarca (25,0 %), Antioquia (13,8 %) y Valle del Cauca (10,4 %) fueron los departamentos con mayor participación en la generación de empleo en Colombia ese mismo año (ver figura 10).

Figura 9. Distribución (%) del PIB de Colombia por departamentos (2019)

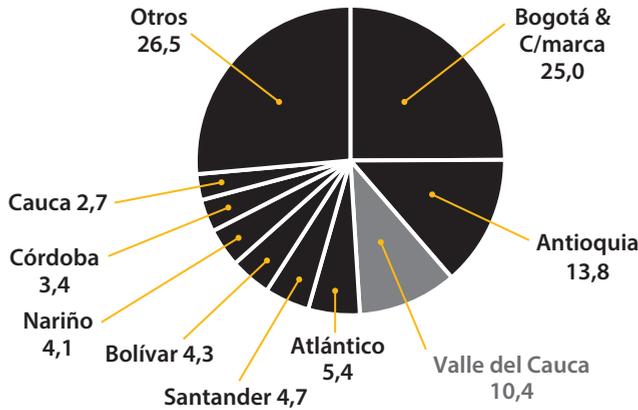


Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2020).

1 Gallego, J.M. y Londoño, D. (2020, 27 de abril). Entre el riesgo de contagio y la reactivación económica. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/riesgo-contagio-la-reactivacion-economica>

2 La TRM promedio anual para 2019 fue COP 3.282,4.

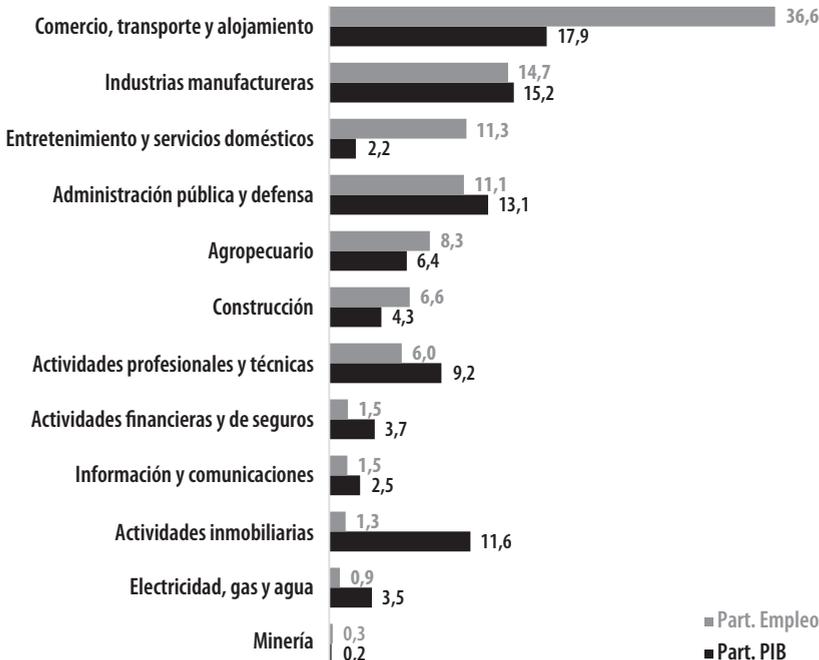
Figura 10. Distribución (%) de los ocupados en Colombia por departamentos (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2020).

En la estructura productiva del Valle del Cauca, la mayor participación dentro del PIB la registraron los sectores de comercio, transporte y alojamiento (17,9%), seguido de las industrias manufactureras (15,2%) y administración pública y defensa (13,1%). Estos sectores, además, vincularon al 36,6%, 14,7% y 11,1% del total de ocupados en 2019, respectivamente (ver figura 11).

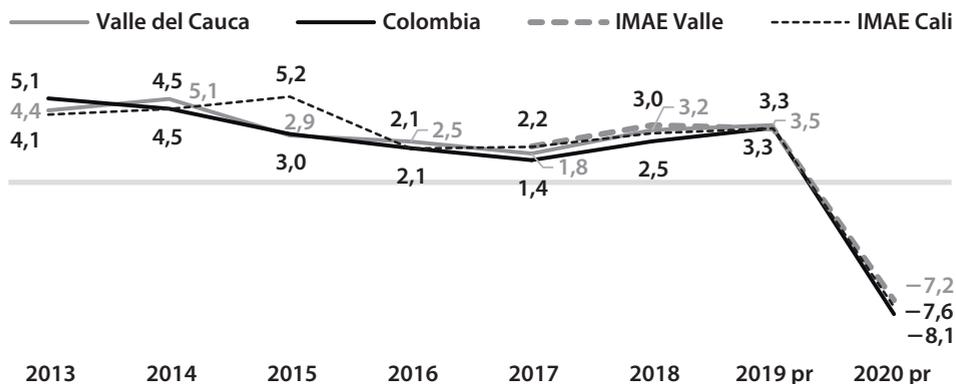
Figura 11. Participación (%) del PIB y del empleo según actividad económica en el Valle del Cauca (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2020).

La economía del Valle del Cauca registró una contracción del 7,2 % anual entre enero y septiembre de 2020, según estimaciones de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali y el Banco de la República (2020). No obstante, esta caída habría sido inferior a la de la economía colombiana (-8,1 %) en el mismo periodo (ver figura 12).

Figura 12. Crecimiento³ anual (%) del PIB nacional, del Valle del Cauca y Cali (2013-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de Pontificia Universidad Javeriana de Cali y el Banco de la República (2020).

La explicación de que la economía del Valle del Cauca se haya contraído menos que la colombiana se encuentra, en buena medida, en la mayor diversidad relativa de su aparato productivo y en una mayor concentración en la fabricación de productos alimenticios y de primera necesidad.

La revisión de las cifras de la industria manufacturera permite observar que la producción industrial en el Valle del Cauca se contrajo un 5,0 % anual durante los primeros nueve meses de 2020. Sin embargo, esta caída fue la menos pronunciada entre los principales departamentos del país: Atlántico (-6,7 %), Antioquia (-13,4 %), Santander (-13,7 %) y Bogotá (-16,3 %).

Al desagregarse por subsectores, la producción de alimentos y bebidas en el Valle del Cauca fue la de menor caída (-0,5 %) en el periodo enero-septiembre de 2020. Madera y muebles (-11,8 %), minerales no metálicos (-22,0 %) y textiles, confecciones y cuero (-37,1 %), presentaron las caídas más pronunciadas.

El valor de las exportaciones del Valle del Cauca disminuyó un 5,2 % en el periodo enero-septiembre de 2020 frente al mismo periodo de 2019. Productos de confitería (-21,1 %) y papel y cartón (-59,6 %) presentaron las mayores contracciones,

3 Datos con base 2015. Cifra preliminar para Colombia 2019 y 2020 (acumulado a septiembre). Los datos 2019 y 2020 (acumulado a septiembre) de Cali y Valle corresponden a estimaciones del Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE). Para Colombia, la cifra 2020 es preliminar.

mientras que las exportaciones de azúcar (12,2%), café (17,2%) y medicamentos (8,4%) presentaron variaciones positivas en el mismo periodo.

El valor de las remesas en dólares que recibieron los hogares del Valle del Cauca pasó de 1.229 USD millones en el periodo enero-septiembre de 2019 a 1.230 USD millones en el mismo periodo de 2020, lo que significó un aumento de 0,1%. No obstante, debido a la devaluación del peso, el valor en pesos aumentó 13,9%.

Las variables asociadas a la actividad comercial como las ventas minoristas (-10,4% anual a septiembre de 2020) y la venta de vehículos nuevos (-37,0% anual a octubre de 2020) en el Valle del Cauca registraron un desempeño negativo.

Entre los sectores que presentaron variaciones anuales positivas en el Valle del Cauca durante 2020 se destacan la venta de vivienda (30,8% a octubre), la caña molida (12,4% a agosto) y el crédito financiero (6,9% a junio).

La contracción económica también se ha reflejado en las cifras del mercado laboral. La tasa de desempleo de la región Cali-Yumbo en el trimestre julio-septiembre de 2020 fue del 22,2%, que representó 10,4 puntos porcentuales por encima de la registrada en igual trimestre de 2019.

La población desocupada en la región Cali-Yumbo aumentó en 137.930 personas en el trimestre julio-septiembre de 2020 frente al mismo trimestre del año anterior, lo que significó un crecimiento de 81,1% anual. La población económicamente inactiva aumentó un 12,8% durante el mismo periodo, mientras que la población ocupada disminuyó un 15,3% (ver tabla 15).

Tabla 15. Población total, PET, PEA, ocupados, desocupados e inactivos (miles) en Cali-Yumbo julio-septiembre (2020 vs. 2019)

	jul-sep (2019)	jul-sep (2020)	Var. (miles)	Var. (%)
Población total	2.551	2.579	28,3	1,1
PET*	2.108	2.135	27,0	1,3
PEA**	1.448	1.390	-57,8	4,0
Ocupados	1.277	1.082	-195,8	-15,3
Desocupados	170	308	137,9	81,1
Inactivos	661	746	84,8	12,8

* Población en edad de trabajar.

** Población económicamente activa.

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2020)

La pérdida de empleo y la consiguiente disminución de ingresos impactó la seguridad alimentaria de los habitantes de la región Cali-Yumbo. De hecho, el porcentaje de hogares que reportó el consumo de tres comidas diarias pasó de 87,5 % antes de la cuarentena a 69,4 % en agosto de 2020, de acuerdo con la Encuesta de Pulso Social del DANE (2020).

Análisis de riesgo asociado a las actividades productivas frente a la pandemia del COVID-19

En esta sección se presenta una estimación del indicador de riesgo de las actividades productivas para el departamento del Valle del Cauca, asociado a los efectos de la pandemia del COVID-19. Esta estimación tiene tres grandes componentes:

1. Se desarrolla un componente económico-productivo, representado por el indicador de importancia económica de las actividades productivas, que permite identificar a través de sus encadenamientos los sectores que pueden priorizarse para la reactivación económica del departamento.
2. Se elabora un componente de salud, el cual permite considerar los riesgos laborales inherentes al desarrollo de las actividades productivas en el Valle del Cauca, a través de la adopción de metodologías internacionales para medir el riesgo de contagio.
3. Se presenta el indicador de riesgo pandémico asociado a los efectos de la COVID-19, como resultado de la combinación de los componentes económico y de salud antes mencionados, dando como resultado un *ranking* de actividades productivas con las que se puede implementar un mayor apoyo empresarial dada su importancia económica.

Sectores económicos clave para la recuperación económica: generadores de empleo y dinamizadores de la economía regional

Las actividades productivas y su capacidad para generar empleos directos e indirectos en el Valle del Cauca

La determinación de la capacidad de generación de empleos directos e indirectos que tienen los sectores productivos, en términos metodológicos, puede efectuarse a partir de la utilización de la Matriz Insumo Producto (MIP) de actividad por actividad, basada en el supuesto de estructura fija de ventas de productos de Colombia, publicada por el DANE para 2015⁴, y el registro de empleo departamental de 2019

4 Base 2015 a precios corrientes. Última MIP disponible.

(clasificadas sectorialmente), según el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales (scn) de 68 actividades.

Lo anterior permite realizar una aproximación del empleo directo e indirecto generado por las actividades productivas, así como identificar los salarios promedio y obtener los encadenamientos totales. También se hace uso de la clasificación de oficios de los Estados Unidos⁵ en lo relacionado con la proximidad física y la exposición a las enfermedades, teniendo en cuenta que la amplitud de los oficios en ese país se encuentra desglosada en 967 oficios, mientras que la forma en que se presenta para Colombia (clasificación del DANE) se resume en 82.

Siguiendo el desarrollo metodológico de Pérez et al. (2020) sobre la composición del valor bruto de la producción, se presenta (ver ecuación 1) que corresponde a la representación matemática de la matriz de multiplicadores o inversa de Leontief (1936):

$$MIP_{inversa} = (I - A)^{-1} (\mathbf{1})$$

Donde

I = Matriz identidad

A = Matriz cuadrada de coeficientes técnicos a_{ij} siendo i las filas y j las columnas.

Los datos de empleo del Valle del Cauca se clasificaron de acuerdo con las 68 actividades presentadas en el scn⁶, obteniendo un vector de 1×68 llamado v , el cual se multiplica por la matriz identidad para obtener así una segunda MIP en términos de empleo (ver ecuación 2).

$$MIP_{empleo} = I - v (\mathbf{2})$$

Al realizar la multiplicación de matrices de 68×68 , se obtiene en la diagonal el empleo indirecto generado por el empleo directo del sector en otros sectores. Asimismo, al restarle a la diagonal resultante el empleo directo reportado por el DANE para 2019, se obtiene el empleo indirecto en el mismo sector. Por último, la sumatoria de las columnas ofrece el empleo total de una actividad económica dada. De esta forma, es posible conocer la generación de empleo a partir de los encadenamientos productivos asociados a cada actividad productiva.

En lo que corresponde al cálculo de los encadenamientos directos, totales, directos normalizados y totales normalizados, se debe calcular la MIP inversa desde la

5 O*Net es la base de datos del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos. Contiene una de las más completas estandarizaciones de ocupaciones laborales a nivel internacional.

6 Para llegar a esta clasificación se realizó el Anexo 1, incluido al final del capítulo.

demanda para los encadenamientos *hacia atrás* y desde la oferta para los encadenamientos *hacia adelante*. Esto permite obtener los coeficientes que serán ponderados por el empleo del Valle del Cauca para obtener de esta forma una estimación de la importancia regional. Lo anterior se basa en lo mencionado por Pérez et al. (2020) sobre los planteamientos teóricos de Hirschman (1958), quien estableció que el tipo de encadenamientos productivos existentes en un país o región permite explicar el grado de desarrollo observado. Además, en línea con los planteamientos de Schuschny (2005), los encadenamientos sectoriales se pueden identificar a partir de la suma vectorial de filas o columnas de la matriz Leontief.

De esta forma, los encadenamientos productivos se clasifican desde la demanda como encadenamientos hacia atrás (*backward linkages-BL*), midiendo la capacidad de un sector específico para estimular el desarrollo de otros que producen los insumos que este utiliza (ver ecuación 3).

$$BL_j = \sum_{i=1}^n b_{ij} \quad (3)$$

Desde el punto de vista de la oferta, los encadenamientos hacia adelante (*forward linkages FL*) permiten cuantificar la capacidad de un sector específico para estimular el desarrollo de otros que emplean su producción como insumo (ver ecuación 4).

$$BL_j = \sum_{j=1}^n b_{ij} \quad (4)$$

Finalmente, con el fin de conocer cómo se distribuyen los impactos del empleo de un sector en el resto de la economía nacional, se emplean las ecuaciones 3 y 4, las cuales utilizan los conceptos que Rasmussen (1963) introdujo al cálculo de los encadenamientos a través del índice de poder de dispersión (π_j) y la sensibilidad de la dispersión (τ_i), también mencionados por Pérez et al. (2020).

Los sectores productivos de la MIP nacional se clasifican identificando aquellos que resultan más relevantes desde el punto de vista de sus encadenamientos con otros sectores productivos. Para el ejercicio en este capítulo se utiliza la tipología B de Rasmussen (1963) (ver tabla 16).

Tabla 16. Tipología B de los sectores según Rasmussen (1963)

Crterios	$\pi_j < 1$	$\pi_j \geq 1$
$\tau_i \geq 1$	Sector base	Sector clave
$\tau_i < 1$	Sector independiente	Sector impulsor

Fuente: tomado de Pérez et al. (2020) con base en Rasmussen (1963) y Schuschny (2005).

Donde:

- I. **Sectores clave:** presentan altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, son sectores intensos en términos de la demanda de insumos y a su vez abastecen a otros sectores de manera importante.
- II. **Sectores base:** son importantes proveedores de insumos para otros sectores, pero demandan pocos insumos para su proceso productivo.
- III. **Sectores independientes:** consumen una cantidad poco significativa de insumos y su producción satisface directamente su demanda final, por esta razón se conocen también como sectores aislados.
- IV. **Sectores impulsores:** presentan un alto consumo de insumos y cuya producción abastece directamente la demanda final (bajo encadenamiento hacia adelante).

Empleando como herramienta la MIP de 2015 para Colombia y los datos de empleo del Valle del Cauca en 2019, se identifican los sectores con mayor capacidad de generación de empleo en el departamento a partir de sus encadenamientos productivos. Como se mencionó antes, esta matriz nacional agrupa 68 actividades y permite detallar en cada sector el empleo total para el Valle del Cauca cada vez que se logra discriminar entre el empleo directo e indirecto. Este último puede ser generado en la misma actividad o en otras, dependiendo de los encadenamientos del sector en términos de empleo.

La actividad de agricultura en el Valle del Cauca, por ejemplo, ocupó 95.000 personas entre formales e informales en 2019. Estos ocupados, para poder desarrollar su actividad en el sector, requirieron demandar insumos tanto del mismo sector como de otros. De esta forma, esta actividad generó cerca de 6.000 empleos indirectos en el mismo sector y 48.000 empleos indirectos en otros sectores, los cuales se vincularon a esta actividad a través de los encadenamientos productivos. Así, el total de empleos que generó esta actividad de agricultura fue de 150.235 personas en 2019 (ver tabla 17).

Al dividir el empleo total por el empleo directo reportado por el DANE 2019 para el Valle del Cauca, se obtienen los multiplicadores de empleo por actividad en el departamento. Crear un empleo directo en el sector agricultura generará 1,6 empleos entre directos e indirectos; en caso contrario, destruir un empleo directo en esta actividad equivale a perder 1,6 empleos (ver tabla 17). En el caso de la ganadería, el empleo indirecto generado en esta actividad en otros sectores es mayor al empleo directo, por lo que sus encadenamientos en términos de empleo son mayores, dando como resultados un indicador mayor (2,1).

Las 30 principales actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca en 2019 generaron el 91,4% de los puestos de trabajo en el departamento. Se destacan las siguientes: *elaboración de productos de molinería, panadería, pastas y*

de animales (2,6), fabricación de sustancias y productos químicos (2,4) y actividades especializadas para la construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil (2,5) con un mayor multiplicador de empleo (ver figura 13).

Tabla 17. Empleo directo, indirecto y total generado por encadenamientos productivos en el Valle del Cauca (2019)

Actividades	Empleo					
	Directo	Indirecto en mismo sector	Indirecto en otros sectores	Indirecto	Total	Multiplicador
Agricultura	95.041	6.577	48.617	55.194	150.235	1,6
Cultivo permanente de café	42.769	126	29.880	30.005	72.774	1,7
Ganadería	48.908	4.583	51.080	55.662	104.570	2,1
Silvicultura y extracción de madera	1.909	192	658	851	2.760	1,4
Pesca y acuicultura	3.449	396	2.725	3.121	6.571	1,9
Extracción de carbón	133	0	77	77	210	1,6
Extracción de petróleo y gas natural	68	3	64	67	135	2,0
Extracción de minerales metalíferos	1.317	2	822	824	2.141	1,6
Extracción de otras minas y canteras	4.999	4	3.775	3.778	8.778	1,8
Procesamiento y conservación de carne	5.392	269	8.202	8.472	13.863	2,6
Elaboración de aceites y grasas	2.082	1.022	2.319	3.341	5.423	2,6
Elaboración de productos lácteos	6.937	408	9.574	9.983	16.920	2,4
Elaboración de productos de molinería, panadería; pastas	35.692	4.272	51.116	55.389	91.081	2,6
Elaboración de productos de café	724	48	1.133	1.180	1.905	2,6
Elaboración de azúcar y elaboración de panela	25.288	450	26.037	26.487	51.775	2,0
Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería	6.086	28	8.622	8.650	14.736	2,4
Procesamiento y conservación de frutas y legumbres	10.767	383	12.820	13.204	23.971	2,2

Actividades	Empleo					
	Directo	Indirecto en mismo sector	Indirecto en otros sectores	Indirecto	Total	Multiplicador
Elaboración de bebidas y tabaco	5.254	81	5.586	5.667	10.921	2,1
Fabricación de textiles	9.231	2.089	9.107	11.195	20.427	2,2
Confección de prendas de vestir	56.873	3.242	56.837	60.080	116.953	2,1
Cuero y fabricación de calzado	17.812	2.804	19.014	21.818	39.630	2,2
Transformación y fabricación de madera	4.487	646	4.559	5.205	9.693	2,2
Fabricación de papel y cartón	19.621	5.256	21.361	26.617	46.239	2,4
Fabricación de productos derivados del petróleo	359	321	385	706	1.064	3,0
Fabricación de sustancias y productos químicos	16.053	7.712	15.316	23.029	39.082	2,4
Fabricación de productos farmacéuticos	10.062	692	13.132	13.824	23.886	2,4
Fabricación de productos de caucho y de plástico	12.050	1.385	18.944	20.328	32.379	2,7
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	6.679	1.203	5.634	6.837	13.516	2,0
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	30.787	7.631	33.178	40.809	71.595	2,3
Fabricación de aparatos eléctricos e informáticos	8.043	935	10.243	11.178	19.222	2,4
Fabricación de maquinaria y equipo	10.869	1.874	9.652	11.526	22.396	2,1
Fabricación de vehículos	5.397	2.689	5.837	8.525	13.923	2,6
Fabricación de muebles, colchones y somieres	18.238	264	20.097	20.361	38.599	2,1
Otras manufactureras	16.582	392	13.974	14.366	30.948	1,9
Generación, transmisión, distribución y com. de energía	5.605	3.911	3.910	7.821	13.426	2,4
Producción de gas	2.222	57	2.641	2.698	4.919	2,2
Captación, tratamiento y distribució de agua	3.850	20	3.472	3.493	7.342	1,9

Actividades	Empleo					
	Directo	Indirecto en mismo sector	Indirecto en otros sectores	Indirecto	Total	Multiplicador
Evacuación y tratamiento de aguas residuales	575	1	330	331	906	1,6
Recolección, tratamiento y disposición de desechos	3.409	176	2.950	3.126	6.535	1,9
Recuperación de materiales (reciclaje)	4.453	73	2.177	2.250	6.704	1,5
Actividades de saneamiento ambiental	113	0	155	155	268	2,4
Construcción de edificaciones residenciales y no residenciales	97.299	206	117.610	117.817	215.116	2,2
Construcción de obras civiles	14.970	4	19.202	19.206	34.176	2,3
Actividades especializadas para la construcción	41.235	8.854	47.698	56.553	97.787	2,4
Comercio al por mayor y al por menor	445.048	11.113	304.133	315.247	760.294	1,7
Mantenimiento y reparación de transporte	40.910	307	44.898	45.205	86.116	2,1
Transporte terrestre y transporte por tuberías	122.892	8.762	121.200	129.962	252.854	2,1
Transporte acuático	995	53	1.247	1.300	2.295	2,3
Transporte aéreo	1.551	50	1.920	1.970	3.522	2,3
Almacenamiento y actividades complementarias al transporte	39.676	5.103	26.015	31.117	70.794	1,8
Actividades de correo y de servicios de mensajería	12.426	894	12.598	13.491	25.918	2,1
Alojamiento	14.971	44	13.581	13.625	28.596	1,9
Actividades de servicios de comidas y bebidas	172.339	1.410	162.618	164.028	336.368	2,0
Actividades de edición y de comunicaciones	10.952	779	7.209	7.988	18.940	1,7
Telecomunicaciones	23.507	4.189	15.971	19.980	43.487	1,8
Actividades de servicios financieros	27.371	5.070	13.544	18.615	45.985	1,7
Seguros	6.319	769	3.719	4.488	10.807	1,7

Actividades	Empleo					
	Directo	Indirecto en mismo sector	Indirecto en otros sectores	Indirecto	Total	Multiplicador
Actividades auxiliares complementarias financieras y de seguros	1.709	123	794	917	2.686	1,5
Actividades inmobiliarias	31.148	261	5.364	5.625	36.773	1,2
Actividades profesionales, científicas y técnicas	57.176	6.213	24.941	31.153	88.330	1,5
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	81.308	5.019	26.461	31.479	112.788	1,4
Administración pública y defensa	59.528	383	45.561	45.944	105.473	1,8
Educación	90.101	1.384	40.542	41.926	132.027	1,5
Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	107.244	44.647	60.494	105.141	212.385	2,0
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	52.232	2.475	30.429	32.905	85.137	1,6
Otras actividades de servicios	131.712	14.397	93.229	107.626	239.338	1,8
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleado	77.833	0	0	0	77.833	1,0

Fuente: elaboración propia.

Figura 13. Principales actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca (2019), ordenadas por su multiplicador de empleo



Fuente: elaboración propia.

La MIP también permite obtener información sobre el salario promedio percibido en estas actividades. En este capítulo se realizó el ejercicio con el fin de evidenciar aquellas actividades que generaron la mayor proporción de empleo en el Valle del Cauca, que tienen un efecto multiplicador y que tienen un salario promedio asociado.

La utilidad de considerar este conjunto de criterios (creación de empleo, efecto multiplicador y salario) puede ilustrarse a través de un ejemplo: en el caso de las actividades de *cuero y fabricación de calzado* (2,22) y *construcción de edificaciones residenciales y no residenciales* (2,21), se registran multiplicadores de empleo similares. Sin embargo, el salario promedio de construcción de edificaciones residenciales y no residenciales es mucho más alto que el de *cuero y fabricación de calzado* (ver figura 14). Esta diferencia puede estar relacionada con el grado de complejidad del producto y el perfilamiento de las ocupaciones que vincula cada actividad. De esta forma, si se busca mejorar e incentivar el empleo en términos de calidad en salario o mejorarlo, esta herramienta puede orientar decisiones, sobre todo en aquellos que tienen un impacto mayor en otros sectores.

Figura 14. Salario promedio (COP) de las 30 principales actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca (2019), ordenadas por multiplicador de empleo



Fuente: elaboración propia.

Análisis de escenarios para los sectores económicos clave

En esta sección se utiliza la matriz de multiplicadores nacional para la construcción de tres escenarios con el objetivo de identificar los sectores clave en la capacidad de generación de empleo, de acuerdo con los reportes del DANE de 2019 para el Valle del Cauca.

Con el fin de calcular el impacto del empleo generado en el Valle del Cauca durante 2019 en los encadenamientos totales normalizados entre una actividad y otra, se ponderan los multiplicadores nacionales para el modelo de oferta (eje vertical, encadenamiento hacia adelante) y los multiplicadores para el modelo de demanda (eje horizontal, encadenamiento hacia atrás). Esta medición se realiza siguiendo la metodología de Rasmussen (1963) (ver ecuación 5).

$$P_j = \frac{nx_j}{\sum_j x_j} \quad (5)$$

Donde:

P_j = Ponderación del sector j

n = Número de sectores de la matriz insumo – producto

x_j = Participación del sector j en el empleo

$\sum_j x_j$ = Total de empleo en el sector j

Las actividades que arrojan un indicador de poder $\pi_j \geq 1$ corresponden a aquellas cuyos encadenamientos *hacia atrás* son mayores que el promedio de la economía, es decir, que son altos consumidores de insumos. Asimismo, el indicador de sensibilidad $\tau_i \geq 1$ corresponde a sectores con fuertes encadenamientos *hacia adelante*. En el caso del Valle del Cauca, el 32,3 % del empleo generado durante 2019 corresponde a las actividades de *comercio al por mayor y al por menor, servicios de comidas y bebidas y otras actividades de servicios*, las cuales son consideradas según la clasificación de Rasmussen (1963) como independientes (ver tabla 18).

Tabla 18. Encadenamientos productivos por actividad en la economía colombiana - participación y número de empleos del Valle del Cauca (2019)

Actividades	Hacia atrás X					
	Cuadrante	Directo	Total	Directo norm.	Total norm.	Directo
Agricultura	III	0,280	1,581	0,560	0,786	0,525
Cultivo permanente de café	III	0,348	1,702	0,697	0,846	0,828
Ganadería	I	0,512	2,138	1,024	1,063	0,794
Silvicultura y extracción de madera	II	0,240	1,446	0,480	0,718	0,690
Pesca y acuicultura	III	0,405	1,905	0,810	0,947	0,355
Extracción de carbón	III	0,292	1,583	0,584	0,787	0,072
Extracción de petróleo y gas natural	III	0,504	1,986	1,009	0,987	0,239
Extracción de minerales metalíferos	II	0,335	1,625	0,670	0,808	0,959
Extracción de otras minas y canteras	II	0,410	1,756	0,820	0,873	0,967
Actividades de apoyo de explotación de minas	II	0,253	1,487	0,506	0,739	0,793
Procesamiento y conservación de carne	IV	0,750	2,571	1,501	1,278	0,241
Elaboración de aceites y grasas	I	0,751	2,605	1,502	1,295	0,821
Elaboración de productos lácteos	IV	0,674	2,439	1,347	1,212	0,276
Elaboración de productos de molinería, panadería; pastas y de animales	IV	0,769	2,552	1,538	1,268	0,524
Elaboración de productos de café	IV	0,913	2,630	1,825	1,307	0,112
Elaboración de azúcar y elaboración de panela	IV	0,605	2,047	1,209	1,018	0,431
Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería	IV	0,702	2,421	1,404	1,203	0,141
Procesamiento y conservación de frutas y legumbres	IV	0,572	2,226	1,144	1,106	0,438

Actividades	Hacia atrás X					
	Cuadrante	Directo	Total	Directo norm.	Total norm.	Directo
Elaboración de bebidas y tabaco	IV	0,500	2,079	0,999	1,033	0,333
Fabricación de textiles	I	0,586	2,213	1,172	1,100	0,890
Confección de prendas de vestir	IV	0,531	2,056	1,062	1,022	0,192
Cuero y fabricación de calzado	IV	0,598	2,225	1,197	1,106	0,306
Transformación y fabricación de madera	I	0,613	2,160	1,225	1,073	1,079
Fabricación de papel y cartón	I	0,641	2,357	1,282	1,171	0,749
Fabricación de productos derivados del petróleo	I	0,760	2,968	1,520	1,475	1,006
Fabricación de sustancias y productos químicos	I	0,636	2,435	1,273	1,210	1,062
Fabricación de productos farmacéuticos	I	0,638	2,374	1,275	1,180	0,752
Fabricación de productos de caucho y de plástico	I	0,741	2,687	1,481	1,335	1,128
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	I	0,479	2,024	0,958	1,006	1,030
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	I	0,693	2,326	1,386	1,156	1,012
Fabricación de aparatos eléctricos e informáticos	I	0,629	2,390	1,259	1,188	1,282
Fabricación de maquinaria y equipo	I	0,500	2,060	1,000	1,024	0,919
Fabricación de vehículos	I	0,702	2,579	1,405	1,282	0,625
Fabricación de muebles, colchones y somieres	IV	0,522	2,116	1,044	1,052	0,197
Otras manufactureras	III	0,399	1,866	0,798	0,928	0,575
Generación, transmisión, distribución y com. de energía	I	0,613	2,395	1,225	1,190	0,689
Producción de gas	I	0,600	2,214	1,200	1,100	0,616
Captación, tratamiento y distribución de agua	III	0,428	1,907	0,855	0,948	0,263
Evacuación y tratamiento de aguas residuales	III	0,271	1,575	0,542	0,783	0,155
Recolección, tratamiento y disposición de desechos	III	0,441	1,917	0,882	0,953	0,417
Recuperación de materiales (reciclaje)	II	0,285	1,505	0,570	0,748	0,594
Actividades de saneamiento ambiental	IV	0,809	2,372	1,619	1,179	0,274
Construcción de edificaciones residenciales y no residenciales	IV	0,553	2,211	1,107	1,099	0,013

Actividades	Hacia atrás X					
	Cuadrante	Directo	Total	Directo norm.	Total norm.	Directo
Construcción de obras civiles	IV	0,616	2,283	1,232	1,135	0,005
Actividades especializadas para la construcción	I	0,640	2,371	1,280	1,179	0,919
Comercio al por mayor y al por menor	III	0,390	1,708	0,779	0,849	0,334
Mantenimiento y reparación de transporte	I	0,516	2,105	1,032	1,046	0,565
Transporte terrestre y transporte por tuberías	I	0,457	2,058	0,915	1,023	0,656
Transporte acuático	I	0,637	2,305	1,273	1,146	0,881
Transporte aéreo	IV	0,569	2,270	1,139	1,128	0,388
Almacenamiento y actividades complementarias al transporte	II	0,446	1,784	0,891	0,887	0,914
Actividades de correo y de servicios de mensajería	I	0,554	2,086	1,108	1,037	0,896
Alojamiento	III	0,494	1,910	0,989	0,949	0,362
Actividades de servicios de comidas y bebidas	III	0,476	1,952	0,952	0,970	0,070
Actividades de edición y de comunicaciones	II	0,426	1,729	0,851	0,859	0,901
Telecomunicaciones	III	0,494	1,850	0,988	0,919	0,432
Actividades de servicios financieros	II	0,412	1,680	0,823	0,835	0,723
Seguros	III	0,427	1,710	0,854	0,850	0,385
Actividades auxiliares complementarias financieras y de seguros	II	0,322	1,537	0,643	0,764	0,833
Actividades inmobiliarias	III	0,103	1,181	0,206	0,587	0,237
Actividades profesionales, científicas y técnicas	II	0,321	1,545	0,642	0,768	0,905
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	II	0,229	1,387	0,457	0,689	1,001
Administración pública y defensa	III	0,428	1,772	0,855	0,881	0,034
Educación	III	0,269	1,465	0,537	0,728	0,066
Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	III	0,498	1,980	0,996	0,984	0,296
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	III	0,366	1,630	0,732	0,810	0,196
Otras actividades de servicios	III	0,430	1,817	0,860	0,903	0,409
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores	III	0,000	1,000	0,000	0,497	0,000

Actividades	Hacia adelante Y			Empleo Valle del Cauca	
	Total	Directo norm.	Total norm.	Part. (%)	Total
Agricultura	2,038	0,945	0,962	4,1	95.041
Cultivo permanente de café	1,995	1,491	0,941	1,8	42.769
Ganadería	2,168	1,429	1,023	2,1	48.908
Silvicultura y extracción de madera	2,563	1,243	1,209	0,1	1.909
Pesca y acuicultura	1,467	0,639	0,692	0,1	3.449
Extracción de carbón	1,209	0,129	0,571	0,0	133
Extracción de petróleo y gas natural	1,837	0,430	0,867	0,0	68
Extracción de minerales metalíferos	3,921	1,727	1,850	0,1	1.317
Extracción de otras minas y canteras	2,721	1,741	1,284	0,2	4.999
Actividades de apoyo de explotación de minas	2,521	1,428			
Procesamiento y conservación de carne	1,321	0,434	0,623	0,2	5.392
Elaboración de aceites y grasas	3.235	1,478	1,526	0,1	2.082
Elaboración de productos lácteos	1,420	0,497	0,670	0,3	6.937
Elaboración de productos de molinería, panadería; pastas y de animales	1,984	0,943	0,936	1,5	35.692
Elaboración de productos de café	1,136	0,201	0,536	0,0	724
Elaboración de azúcar y elaboración de panela	1,900	0,776	0,896	1,1	25.288
Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería	1,197	0,254	0,565	0,3	6.086
Procesamiento y conservación de frutas y legumbres	1,763	0,789	0,832	0,5	10.767
Elaboración de bebidas y tabaco	1,418	0,600	0,669	0,2	5.254
Fabricación de textiles	2,582	1,602	1,218	0,4	9.231
Confección de prendas de vestir	1,342	0,346	0,633	2,4	56.873
Cuero y fabricación de calzado	1,511	0,550	0,713	0,8	17.812
Transformación y fabricación de madera	2,910	1,943	1,373	0,2	4.487
Fabricación de papel y cartón	2,535	1,348	1,196	0,8	19.621
Fabricación de productos derivados del petróleo	3,934	1,811	1,856	0,0	359
Fabricación de sustancias y productos químicos	4,203	1,912	1,983	0,7	16.053
Fabricación de productos farmacéuticos	2,330	1,353	1,099	0,4	10.062
Fabricación de productos de caucho y de plástico	3,275	2,030	1,545	0,5	12.050
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	2,617	1,854	1,235	0,3	6.679
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	3,065	1,823	1,446	1,3	30.787
Fabricación de aparatos eléctricos e informáticos	3,533	2,308	1,667	0,3	8.043
Fabricación de maquinaria y equipo	3,016	1,655	1,423	0,5	10.869

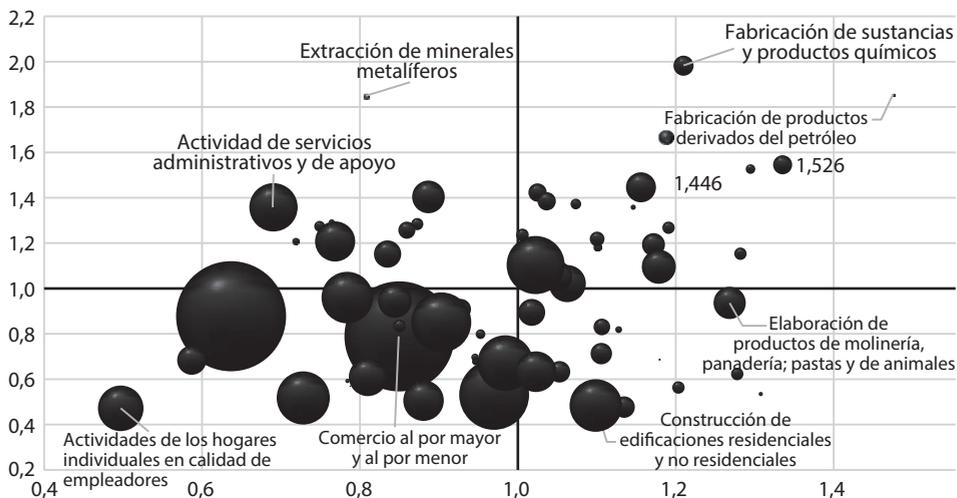
Actividades	Hacia adelante Y			Empleo Valle del Cauca	
	Total	Directo norm.	Total norm.	Part. (%)	Total
Fabricación de vehículos	2,444	1,125	1,153	0,2	5.397
Fabricación de muebles, colchones y somieres	1,344	0,355	0,634	0,8	18.238
Otras manufactureras	1,925	1,035	0,909	0,7	16.582
Generación, transmisión, distribución y com. de energía	2,684	1,240	1,266	0,2	5.605
Producción de gas	2.509	1,109	1,184	0,1	2.222
Captación, tratamiento y distribución de agua	1,441	0,474	0,680	0,2	3.850
Evacuación y tratamiento de aguas residuales	1,258	0,279	0,594	0,0	575
Recolección, tratamiento y disposición de desechos	1,689	0,751	0,797	0,1	3.409
Recuperación de materiales (reciclaje)	2,699	1,069	1,273	0,2	4.453
Actividades de saneamiento ambiental	1,459	0,493	0,688	0,0	113
Construcción de edificaciones residenciales y no residenciales	1,021	0,024	0,482	4,2	97.299
Construcción de obras civiles	1,011	0,008	0,477	0,6	14.970
Actividades especializadas para la construcción	2,326	1,654	1,098	1,8	41.235
Comercio al por mayor y al por menor	1,671	0,602	0,789	19,2	445.048
Mantenimiento y reparación de transporte	2,239	1,017	1,056	1,8	40.910
Transporte terrestre y transporte por tuberías	2,334	1,181	1,101	5,3	122.892
Transporte acuático	2,882	1,585	1,360	0,0	995
Transporte aéreo	1,737	0,698	0,819	0,1	1.551
Almacenamiento y actividades complementarias al transporte	2,975	1,646	1,404	1,7	39.676
Actividades de correo y de servicios de mensajería	2,939	1,612	1,387	0,5	12.426
Alojamiento	1,739	0,652	0,821	0,6	14.971
Actividades de servicios de comidas y bebidas	1,118	0,125	0,528	7,4	172.339
Actividades de edición y de comunicaciones	2,669	1,621	1,259	0,5	10.952
Telecomunicaciones	1,798	0,777	0,848	1,0	23.507
Actividades de servicios financieros	2,446	1,302	1,154	1,2	27.371
Seguros	1,769	0,692	0,835	0,3	6.319
Actividades auxiliares complementarias financieras y de seguros	2,735	1,500	1,291	0,1	1.709
Actividades inmobiliarias	1,450	0,427	0,684	1,3	31.148
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2,561	1,630	1,208	2,5	57.176
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	2,878	1,803	1,358	3,5	81,308

Actividades	Hacia adelante Y			Empleo Valle del Cauca	
	Total	Directo norm.	Total norm.	Part. (%)	Total
Administración pública y defensa	1,067	0,062	0,503	2,6	59.528
Educación	1,107	0,120	0,522	3,9	90.101
Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	1,421	0,533	0,670	4,6	107.244
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1,293	0,352	0,610	2,2	52.232
Otras actividades de servicios	1,809	0,737	0,853	5,7	131.712
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores	1,000	0,000	0,472	3,4	77.833

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

Según la MIP nacional se identifican 21 actividades *clave* en la economía que se ubican en el cuadrante I (ver tabla 18), que representaron solo el 17,7 % del empleo generado en el Valle del Cauca durante 2019. Estos sectores tienen grandes encadenamientos en la estructura productiva del país y aportan mayor valor agregado, pero en la dinámica departamental resultan tan importantes en términos de generación de empleo. En este caso se destacan la actividad de *fabricación de productos derivados del petróleo*, el cual es un sector que genera mucho valor agregado debido a que no se requiere de muchos insumos frente a la remuneración que genera, pero en términos de empleo solo genera impacto en aquellas regiones donde este recurso natural se extrae. El Valle del Cauca no es productor de petróleo, por tanto, el empleo generado en esta actividad es mínimo (359 ocupados en 2019) (ver figura 15). También se encuentra en este contexto la actividad de *fabricación de sustancias y productos químicos*, que también es clave por su valor agregado pero que tiene una mayor representatividad en términos de generación de empleo en el departamento (16.000 personas en 2019).

Figura 15. Clasificación de las actividades según encadenamientos totales normalizados nacionales, donde el tamaño corresponde al empleo directo (formal e informal) del Valle del Cauca (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

Con el fin de identificar los sectores clave, de acuerdo con la dinámica regional del mercado laboral, se ponderan los valores de los encadenamientos totales hacia adelante y hacia atrás por el empleo total del Valle del Cauca en cada actividad, a partir de los siguientes tres escenarios:

Escenario I: Los sectores productivos y su capacidad de generación de empleo total

La ponderación en el primer escenario se realiza por medio del empleo total directo del departamento, es decir, el formal e informal. De esta forma, aparecen 18 actividades clave en la economía del Valle del Cauca, que corresponden a las de mayor intensidad relativa de encadenamientos *hacia adelante* y *hacia atrás* en términos de empleo. Esta ponderación permite identificar las actividades que concentran un número importante de ocupados, dado que representaron el 76,6 % de los ocupados en el departamento en 2019.

En este primer escenario se identifican sectores como el *comercio al por mayor y al por menor*, que en la MIP nacional corresponde a una actividad independiente, pero que al ser ponderada por la importancia del empleo regional se convierte en un sector clave para el Valle del Cauca, que debería contar con medidas de apoyo y respaldo empresarial que le permitan afrontar coyunturas como la generada recientemente por la COVID-19, sin afectar su impacto en el empleo generado (ver tabla 19). Estas actividades son clave en la medida en que un empleo directo va a requerir para su funcionamiento la demanda de muchos insumos y que va a producir productos y/o servicios que abastecen a otros sectores, generando así más empleo directo e indirecto.

Tabla 19. Actividades productivas clave según empleo total en el Valle del Cauca (2019)

Actividades	Cuadrante	Eje X	Eje Y	Empleo directo Valle
		Total norm.	Total norm.	
Comercio al por mayor y al por menor	Clave	11,062	10,275	445.048
Actividades de servicios de comidas y bebidas	Clave	4,894	2,663	172.339
Otras actividades de servicios	Clave	3,482	3,291	131.712
Transporte terrestre y transporte por tuberías	Clave	3,679	3,962	122.892
Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	Clave	3,090	2,105	107.244
Construcción de edificaciones residenciales y no residenciales	Clave	3,130	1,373	97.299
Agricultura	Clave	2,186	2,675	95.041
Educación	Clave	1,921	1,377	90.101
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	Clave	1,641	3,233	81.308
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores	Clave	1,132	1,075	77.833
Actividades profesionales, científicas y técnicas	Clave	1,285	2,023	57.176
Confección de prendas de vestir	Clave	1,702	1,054	56.873
Ganadería	Clave	1,521	1,465	48.908
Cultivo permanente de café	Clave	1,059	1,179	42.769
Actividades especializadas para la construcción	Clave	1,423	1,325	41.235
Mantenimiento y reparación de transporte	Clave	1,253	1,265	40.910
Almacenamiento y actividades complementarias al transporte	Clave	1,030	1,631	39.676
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	Clave	1,042	1,304	30.787
Total actividades clave				1.779.151
Total empleo Valle del Cauca				2.322.715

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

Resultaron tres actividades de *fuerte arrastre o impulsoras*, es decir, con mucho encadenamiento hacia atrás y bajo encadenamiento hacia adelante (ver tabla 20). *Elaboración de productos de molinería, panadería, pastas y de animales*, por ejemplo, es un sector donde un empleo directo impulsará la economía a través de un consumo intermedio elevado y una oferta de productos que mayoritariamente abastece la demanda final.

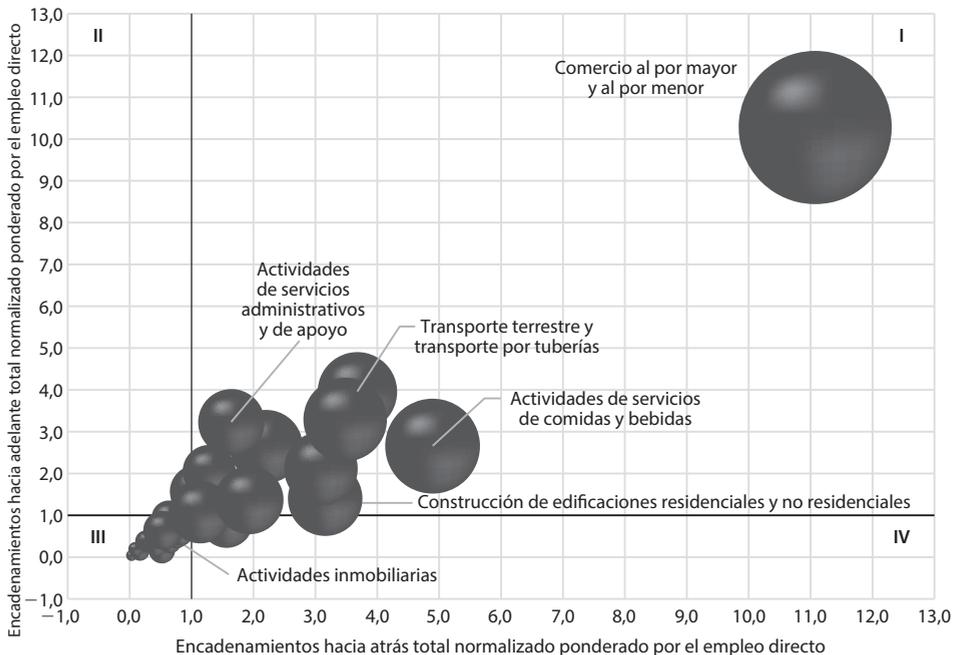
Tabla 20. Actividades productivas de fuerte arrastre o impulsoras según empleo en el Valle del Cauca (2019)

Actividades	Cuadrante	Eje X	Eje Y	Empleo directo Valle
		Total norm.	Total norm.	
Administración pública y defensa	Fuerte arrastre	1,535	0,877	59.528
Actividades artísticas de entretenimiento y recreación	Fuerte arrastre	1,239	0,933	52.232
Elaboración de productos de molinería, panadería; pastas y de animales	Fuerte arrastre	1,325	0,978	35.692
Total actividades fuerte arrastre o impulsoras				147.452
Total empleo Valle del Cauca				2.322.715

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

En la estructura productiva ponderada por el empleo total del Valle del Cauca no se identificaron sectores base o estratégicos. Los sectores independientes predominaron (ver figura 16).

Figura 16. Clasificación de las actividades del Valle del Cauca de acuerdo con los indicadores de poder y sensibilidad de dispersión normalizados y ponderados por el empleo directo (formal e informal) en 2019



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

Escenario II: Los sectores productivos y su capacidad de generación de empleo formal

El segundo escenario propone tomar únicamente el empleo formal generado en el Valle del Cauca durante 2019. Como resultado se obtuvieron 19 actividades productivas clave que representaron el 75,5 % del empleo formal en 2019 (ver tabla 21). En este ejercicio, cobraron importancia las actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales y educación, sectores que se caracterizan por crear empleos formales.

Este ejercicio con empleo formal, teniendo en cuenta la actual coyuntura, cobra importancia en la medida en que se pueden identificar sectores clave que soportarán la reactivación de la economía y en los que, por ende, se debe trabajar para mantenerlos.

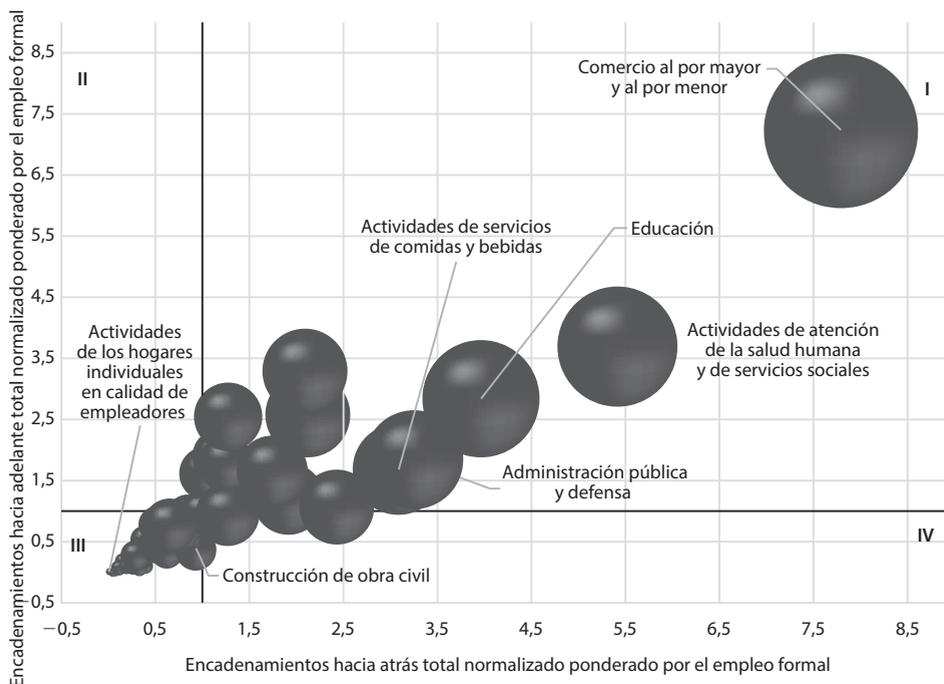
Tabla 21. Actividades productivas clave según empleo directo formal en el Valle del Cauca (2019)

Actividades	Cuadrante	Eje X	Eje Y	Empleo directo Valle
		Total norm.	Total norm.	
Comercio al por mayor y al por menor	Clave	7,792	7,238	148.180
Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	Clave	5,410	3,686	88.759
Educación	Clave	3,963	2,842	87.871
Administración pública y defensa	Clave	3,223	1,843	59.102
Actividades de servicios de comidas y bebidas	Clave	3,089	1,681	51.417
Actividades profesionales, científicas y técnicas	Clave	2,091	3,290	43.967
Agricultura	Clave	2,121	2,596	43.586
Construcción de edificaciones residenciales y no residenciales	Clave	2,428	1,065	35.684
Transporte terrestre y transporte por tuberías	Clave	1,994	2,147	31.479
Otras actividades de servicios	Clave	1,743	1,647	31.156
Confección de prendas de vestir	Clave	1,937	1,200	30.609
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	Clave	1,281	2,523	29.997
Actividades de servicios financieros	Clave	1,297	1,793	25.088
Elaboración de azúcar y elaboración de panela	Clave	1,571	1,384	24.933
Elaboración de productos de molinería, panadería; pastas y de animales	Clave	1,842	1,360	23.458
Almacenamiento y actividades complementarias al transporte	Clave	1,212	1,918	22.061
Fabricación de papel y cartón	Clave	1,287	1,315	17.746
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	Clave	1,257	1,573	17.562
Ganadería	Clave	1,090	1,050	16.565
Total actividades clave				829.220
Total empleo formal Valle del Cauca				1.097.929

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

Solo un sector es catalogado como *base* (*fabricación de sustancias y productos químicos*) y otro como de *fuerte arrastre* (*actividades artísticas, de entretenimiento y recreación*) (ver figura 17).

Figura 17. Clasificación de las actividades del Valle del Cauca de acuerdo con los indicadores de poder y sensibilidad de dispersión, normalizados y ponderados por el empleo directo formal (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

Escenario III: Los sectores productivos y su capacidad de generación de empleo informal

El tercer escenario permite identificar doce sectores clave al tomar como ponderador el empleo informal del Valle del Cauca en 2019. Estas actividades representaron el 79,6% del empleo informal en el departamento (ver tabla 22).

Tabla 22. Actividades productivas clave según empleo directo informal

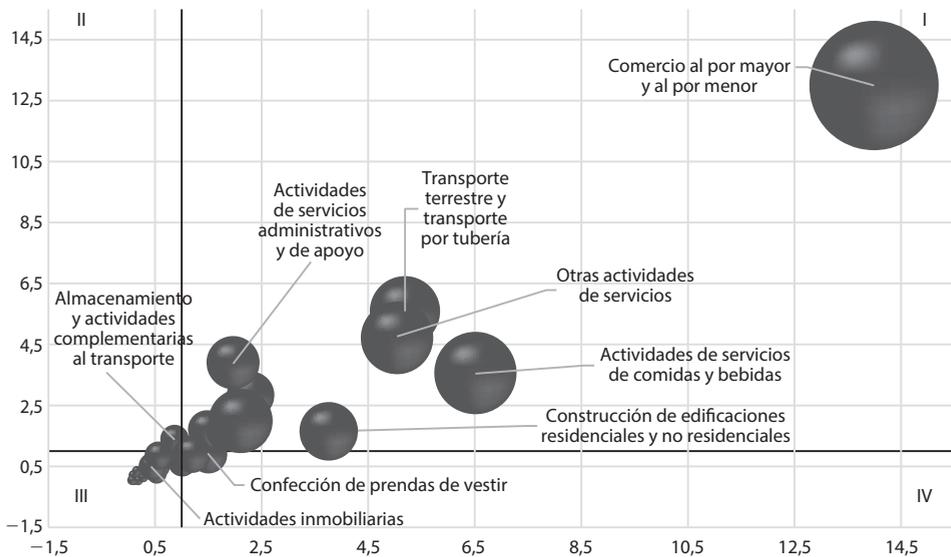
Actividades	Cuadrante	Eje X	Eje Y	Empleo directo Valle
		Total norm.	Total norm.	
Comercio al por mayor y al por menor	Clave	13,993	12,999	296.868
Actividades de servicios de comidas y bebidas	Clave	6,512	3,543	120.922
Otras actividades de servicios	Clave	5,042	4,764	100.556
Transporte terrestre y transporte por tuberías	Clave	5,190	5,589	91.413
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores	Clave	2,141	2,033	77.610
Construcción de edificaciones residenciales y no residenciales	Clave	3,759	1,649	61.615
Agricultura	Clave	2,244	2,747	51.455
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	Clave	1,964	3,869	51.311
Ganadería	Clave	1,908	1,837	32.343
Cultivo permanente de café	Clave	1,516	1,687	32.281
Mantenimiento y reparación de transporte	Clave	1,780	1,798	30.654
Actividades especializadas para la construcción	Clave	1,803	1,679	27.560
Total actividades clave				974.588
Total empleo informal Valle del Cauca				1.224.786

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

Como actividades base se clasificaron dos: 1) *fabricación de productos metalúrgicos básicos y almacenamiento*; y 2) *actividades complementarias al transporte*. Entre las actividades de fuerte arrastre en términos del empleo informal se destacan los sectores de *confección de prendas de vestir, actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales y actividades artísticas, de entretenimiento y recreación* (ver figura 18).

Este ejercicio permite identificar sectores vulnerables a los confinamientos y cierres de la actividad económica y comercial generados por la pandemia del COVID-19 en la medida en que son clave por el número de ocupados.

Figura 18. Clasificación de las actividades del Valle del Cauca de acuerdo con los indicadores de poder y sensibilidad de dispersión, normalizados y ponderados por el empleo directo informal (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

Indicador de importancia económica sectorial (PEPe)

Con el objetivo de catalogar los sectores productivos según su importancia económica relativa en términos de los encadenamientos productivos totales, se calcula un indicador correspondiente al promedio de los encadenamientos totales ponderados por el empleo del Valle del Cauca en 2019. Este indicador corresponde entonces al promedio de los encadenamientos totales ponderados por el empleo total (PEPe) (ver ecuación 6):

$$PEPe = \frac{\sum EncX_{empleot} + EncY_{empleot}}{N} \quad (6)$$

Donde:

$EncX_{empleot}$ = encadenamiento hacia atrás ponderado por el empleo total

$EncT_{empleot}$ = encadenamiento hacia adelante ponderado por el empleo total

N = Número de encadenamientos

De esta forma, se obtiene un indicador de importancia económica que mide los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que tienen las actividades ponderadas por el empleo, donde sectores como *comercio al por mayor y al por menor* (10,67), *transporte terrestre y transporte por tuberías* (3,82) y *actividades de servicios de comidas y bebidas* (3,78), que habían sido clave en el escenario uno, cobran una mayor

importancia económica en términos de generación de empleo en el desarrollo de sus actividades productivas (ver figura 19).

Figura 19. Principales actividades con mayores encadenamientos totales ponderados por el empleo total del Valle del Cauca (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

En síntesis, hay actividades que tienen un componente alto de formalidad e informalidad que los hace clave en todos los escenarios. De ahí la importancia de tener claridad sobre las medidas de contención y programas de fomento que se deben implementar para estimular su actividad. De igual forma, es importante mencionar que este análisis complementa los análisis de desempeño productivo en términos de valor agregado y sofisticación que soportan algunas actividades que dinamizan la economía. Desde este punto de vista, pueden identificarse prioridades al obtener sectores ‘más relevantes’ frente a otros, lo cual está determinado por su capacidad para generar empleos (el número de empleos que genera, como los identificados en la figura anterior).

Análisis de riesgo de contagio para los sectores y actividades productivas en el Valle del Cauca

Establecido en la sección anterior el grado de importancia de la economía regional, la coyuntura actual de la pandemia asociada a la COVID-19 implica el desarrollo de análisis en términos de salud que permitan evaluar los riesgos de contagio inherentes a la exposición que los trabajadores experimentan en las actividades productivas que desempeñan, según los sectores productivos.

Indicadores de proximidad física y exposición a enfermedades para las actividades económicas en el Valle del Cauca

Tomando como referencia los datos para Estados Unidos, reportados por O*Net, se construyó una correlativa para los 82 oficios disponibles para Colombia según el DANE (ver anexo 2), lo que permitió obtener un indicador de proximidad física⁷ y otro de exposición a las enfermedades⁸ o infecciones. Teniendo en cuenta esta correlativa y aquellos oficios que explicaron más del 50 % de los empleos por actividad productiva en el Valle del Cauca durante 2019, se obtuvo una puntuación promedio⁹ para cada sector.

Lo anterior permite identificar las 30 actividades productivas que emplearon el 91,4 % de los ocupados en el Valle del Cauca en 2019 con su respectivo indicador de proximidad física (ver figura 20) y de exposición a la enfermedad (ver figura 21).

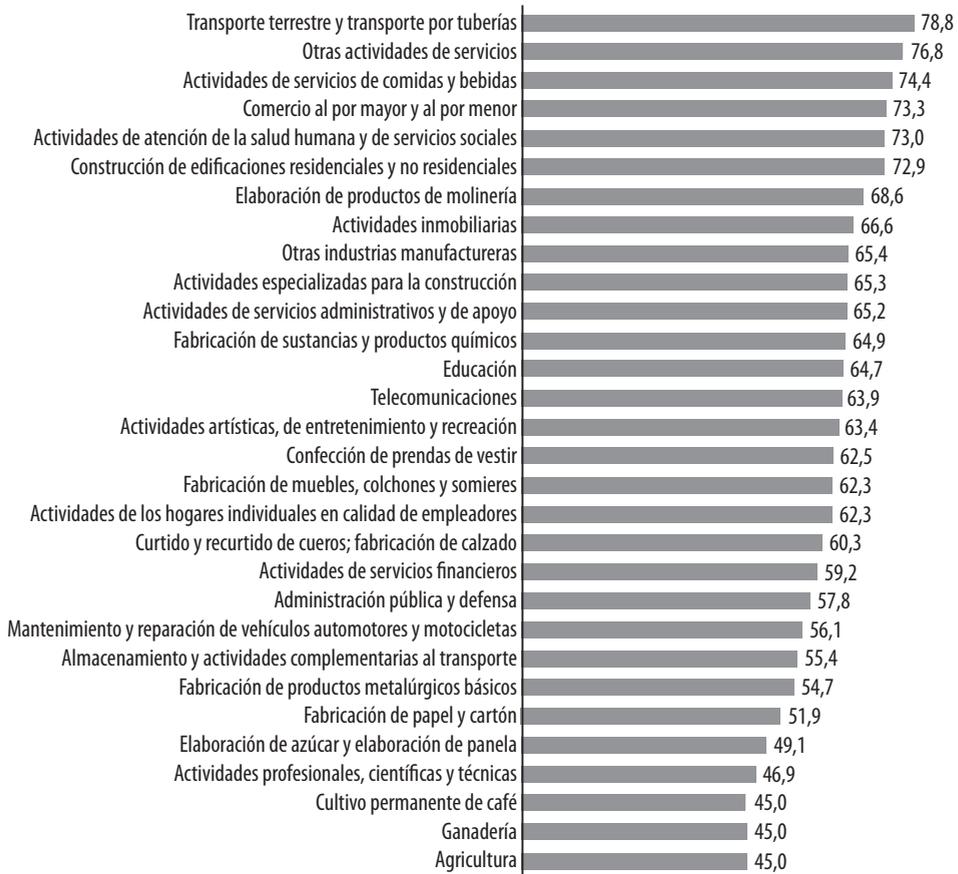
En el caso de las actividades productivas con mayor indicador de proximidad física, *transporte terrestre y transporte por tuberías* alcanzó una puntuación de 78,8 de 100 (ver figura 19), una de las actividades más relevantes en términos del número de ocupados en el Valle del Cauca durante 2019 (123.000 ocupados), lo que conlleva un mayor riesgo relativo para los trabajadores y, en este caso, los consumidores del servicio. Por su parte, *actividades de atención a la salud humana y de servicios sociales* se identifica como la de mayor exposición a las enfermedades (puntuación de 50,4 de 100) (ver figura 20) entre las actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca durante 2019 (107.000 ocupados).

7 La puntuación asignada va de 0 a 100, donde 0 indica 'no trabajo cerca de otras personas' (más de 100 pies) y 100 indica 'trabajo muy cerca' (casi tocándose).

8 La puntuación asignada va de 0 a 100, donde 0 es que nunca en su trabajo está expuesto a las enfermedades y 100 es que todos los días está expuesto.

9 Por ejemplo, en la actividad 'transporte terrestre' solo un oficio explicó más del 70% del personal ocupado en ese sector, así que solo se tomó dicho oficio para promediar el indicador de proximidad física e indicador de exposición a las enfermedades de la actividad productiva.

Figura 20. Las 30 actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca (2019), ordenadas por su indicador de proximidad física



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019) y O*Net (2020).

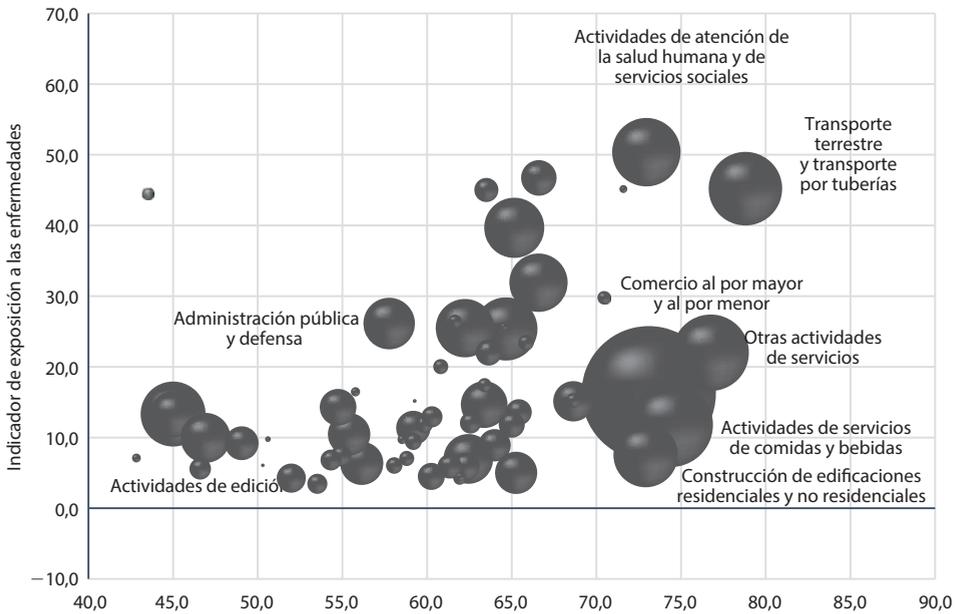
Figura 21. Las 30 actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca (2019), ordenadas por su indicador de exposición a las enfermedades o infecciones



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019) y O*Net (2020).

La figura 22 reúne los resultados analizados anteriormente y evidencia la posición de actividades productivas riesgosas por su contacto físico y su exposición a las enfermedades. En el caso de *comercio al por mayor y al por menor*, es notoria su importancia en el empleo por el tamaño de la circunferencia y se resalta, a su vez, el riesgo de esta actividad a la COVID-19 en términos de su alto indicador de contacto físico (73,3). En contraste, *actividades de edición* representa un menor riesgo de contacto físico y de exposición a la enfermedad.

Figura 22. Indicador de proximidad física vs. indicador de exposición a las enfermedades con tamaño definido por el número de ocupados en cada actividad productiva en el Valle del Cauca (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019) y O*Net (2020).

Estimación del indicador de riesgo de contagio (Rc) de las actividades productivas para el caso del Valle del Cauca

Con el fin de determinar las actividades productivas más riesgosas en términos de la probabilidad de transmisión de enfermedades, se promedian los indicadores de contacto físico y de exposición a la enfermedad, teniendo en cuenta el empleo total del Valle del Cauca (ver ecuación 7).

$$\text{Riesgo de contagio (Rc)} = \frac{\sum CF_i + ExE_i}{n} \quad (7)$$

Donde:

CF = porcentaje promedio de ocupaciones que requieren contacto físico asociado a la actividad

$E \times E$ = porcentaje promedio de exposición a la enfermedad en el trabajo asociado a la actividad

Así se identifican las treinta actividades con mayor riesgo de contagio, las cuales participaron con el 69,4 % del empleo total en 2019. Si se quisiera obtener las actividades más riesgosas en términos de contagio a la COVID-19 y determinadas por los oficios que emplea, las actividades de *extracción de petróleo crudo y gas natural*,

transporte terrestre y transporte por tuberías y actividades de atención de la salud humana y de servicios social son las que requieren un mayor esfuerzo en función de protocolos de bioseguridad para minimizar el riesgo inherente a la naturaleza de la actividad (ver figura 23).

Figura 23. 30 principales actividades con mayor riesgo de contagio para el Valle del Cauca



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019) y O*Net (2020).

Las 30 actividades con menor riesgo de contagio participaron con el 27,1% del empleo total en 2019. En este caso se trata de actividades que podrían desempeñarse con menores restricciones en el contexto de implementación de protocolos de bioseguridad, pues su desempeño exige menor contacto físico y menor exposición a enfermedades (ver figura 24).

Figura 24. 30 principales actividades con menor riesgo de contagio para el Valle del Cauca

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019) y O*Net (2020).

Una vez identificados los sectores con mayor y menor riesgo de contagio se buscó aproximar el riesgo de contagio a la realidad regional del Valle del Cauca a través de los sectores con mayor empleo en 2019. Es así como las actividades productivas de *transporte terrestre y transporte por tuberías* (62,0), *actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales* (61,7) y *actividades inmobiliarias* (56,7) lideran entre las más generadoras de empleo y más riesgosas, las cuales deben ser miradas con mayor rigurosidad a la hora de encaminar planes de acción empresarial dado los empleos que generan (ver figura 25).

Figura 25. 30 principales actividades con mayor número de ocupados en el Valle del Cauca (2019), ordenadas por su riesgo de contagio



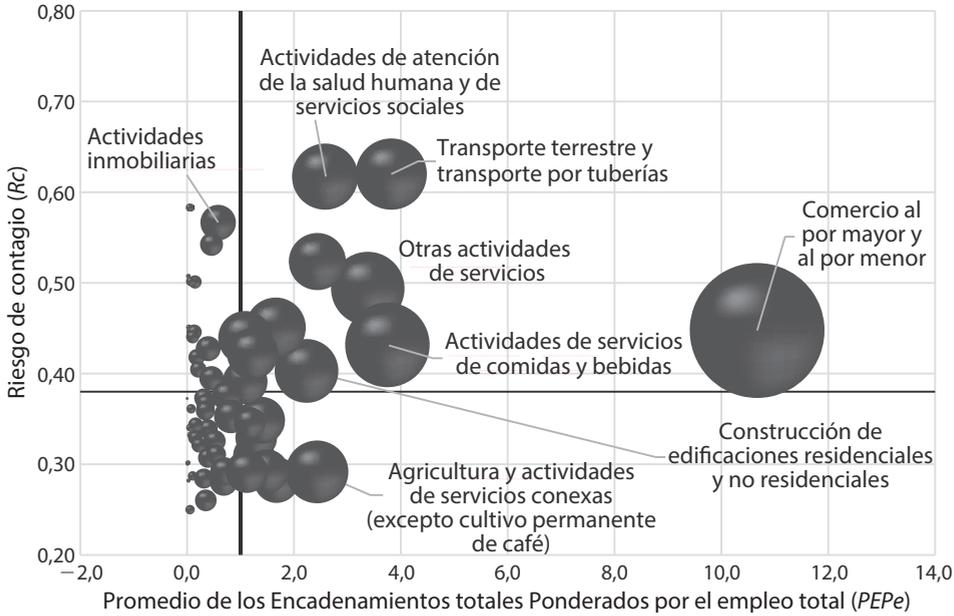
Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019) y O*Net (2020).

Análisis consolidado de sectores claves y riesgo de contagio: estimación del indicador de riesgo de las actividades productivas (IRap)

En esta sección, a partir de las ecuaciones 6 y 7, y con el fin de obtener una evaluación sintética de la importancia económica (PEPe) y el riesgo de contagio (Rc) para los sectores económicos, se estima el Indicador de Riesgo de las Actividades Productivas (IRap), que permite identificar aquellas actividades productivas con fuertes encadenamientos y que muestran un alto riesgo de contagio, las cuales deberían vincular planes de acción que permitan un mayor apoyo empresarial debido a su importancia económica.

En la figura 26 se presentan estos dos componentes¹⁰.

Figura 26. PEPe vs. Rc con tamaño definido por el número de ocupados en cada actividad productiva en el Valle del Cauca (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019) y O*Net (2020).

La ecuación 8 permite calcular las actividades productivas del Valle del Cauca que tienen mayor importancia económica por el número de empleos generados en el departamento durante 2019 y vincularlas al riesgo de contagio con el COVID-19:

$$IRap = PEPe + Rc \quad (8)$$

Los dos indicadores calculados y analizados en este capítulo para el Valle del Cauca son ilustrados en la figura 27, mostrando un ranking de actividades productivas, donde *comercio al por mayor y al por menor* resulta importante para el empleo del departamento y en términos de aseguramiento laboral pensado en los protocolos que deben venir acompañados para su adecuado funcionamiento en escenarios como los actuales del COVID-19.

10 En el eje x la intercepción se da en 1, valores mayores o iguales representan mayores encadenamientos. En el eje y se intercepta en 0,38, valores mayores o iguales entran en el ranking de los más riesgosos, según la figura 26.

Figura 27. 30 principales actividades ordenadas por su Indicador de Riesgo de las Actividades Productivas (IRap) Valle del Cauca



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019) y O*Net (2020).

La identificación del nivel de riesgo para las diferentes actividades productivas podría orientar las estrategias de reactivación implementadas por parte de entidades de gobierno e incluso orientar a los empresarios en términos del tipo de medidas de contención o protección que deben implementar. Igualmente, se debe advertir que estas estimaciones no sustituyen los resultados que puedan arrojar evaluaciones epidemiológicas a partir de datos recopilados en contextos reales. En tal sentido, algunas actividades como, por ejemplo, el comercio minorista, gran generador de empleo e identificado como de alto riesgo en términos de posibilidades de contagio, probablemente deban ser priorizadas en las agendas de reactivación locales y nacionales por su relevancia económica y por las condiciones en las cuales se debería llevar a cabo la gestión de la pandemia. Gremios, empresarios y autoridades locales deben priorizar el diseño de protocolos de operación para aquellos sectores de gran relevancia en términos de generación de empleo y de alto riesgo. Por el contrario,

aquellos sectores de menor capacidad de generación de empleo y de bajo riesgo podrían reactivarse a partir de protocolos menos restrictivos.

Conclusiones

La gestión de los enormes impactos negativos asociados a la pandemia del COVID-19 requiere que la sociedad cuente con criterios, lineamientos y guías de acción racionales asociadas a análisis científicos, que contribuyan a generar respuestas adecuadas a los retos que conlleva la recuperación económica en el siglo XXI. Este capítulo propone un análisis de los sectores económicos estratégicos para la recuperación económica en el departamento del Valle del Cauca, modelo que puede ser útil para el diseño e implementación de agendas regionales de reactivación económica.

Evidenciar la importancia económica de las actividades y/o sectores de la economía regional en términos del empleo es uno de los criterios que puede orientar un mayor apoyo empresarial en el contexto asociado a la pandemia del COVID-19. De tal forma, se identificaron las conexiones económicas de mayor potencial junto al componente de riesgo en términos de salud con el fin de aproximarse a la realidad regional del Valle del Cauca a través de los sectores con mayor generación de empleo en 2019.

La información disponible sugiere que uno de los principales desafíos en el actual escenario de incertidumbre de la pandemia del COVID-19 es la consolidación de una agenda de reactivación económica regional. El Indicador de Riesgo de las Actividades Productivas es un insumo que identifica las actividades productivas que simultáneamente representan gran potencial para la reactivación económica y, a su vez, constituyen un alto riesgo de contagio.

Los resultados obtenidos a través del cálculo del Indicador de Riesgo de las Actividades Productivas permiten tener una clasificación útil para la priorización, encabezada por actividades como el *comercio al por mayor y al por menor, transporte terrestre y transporte por tuberías, otras actividades de servicios, actividades de servicios de comidas y bebidas, y actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales*, las cuales probablemente deberán ser respaldadas para conservar su impacto en la generación de empleo regional.

Finalmente, existen oportunidades de refinamiento de las metodologías y mediciones presentadas en este capítulo que presentan una mayor desagregación de los oficios u ocupaciones, así como la construcción de ponderaciones propias de riesgo laborales en términos de contagio y proximidad física derivadas de evaluaciones epidemiológicas en el país. Es necesario contar con la estructuración y publicación de versiones actualizadas de las matrices insumo-producto para los departamentos y regiones.

Referencias

- Alfaro, L., Álvarez, A., Becerra, O., Eslava, M., Isaacs, M. y Urdaneta, N. (2020, 23 de abril). *El empleo y los cierres por COVID-19* [diapositivas]. Observatorio de Coyuntura Económica y Social. Facultad de Economía, Universidad de los Andes. <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/observatorio/El-empleo-y-los-cierres-por-COVID19.pdf>
- Bonet-Morón, J. A., Ricciulli-Marín, D., Pérez-Valbuena, G. J., Galvis-Aponte, L. A., Haddad, E. A., Araújo-Junior, I. F., ... y Galvis-Aponte, L. A. (2020). Impacto económico regional del Covid-19 en Colombia: un análisis insumo-producto. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, 288. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9843>
- Cárdenas, J., y Montana, J. (2020). Efecto del COVID-19 sobre las ocupaciones de trabajadores en Colombia. *Documentos Alianza EFI*, D2-2020-001.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45602-informe-impacto-economico-america-latina-caribe-la-enfermedad-coronavirus-covid>
- DANE. (2019). *Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH - Históricas*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>
- Dingel, J. I. y Neiman, B. (2020). *How many jobs can be done at home?* National Bureau of Economic Research. *Working Paper*, 26948. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26948/w26948.pdf
- Elliot, L. (2020, 27 de marzo). Dozens of poorer nations seek IMF help amid coronavirus crisis. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/27/dozens-poorer-nations-seek-imf-help-coronavirus-crisis>
- Eslava, M., y Isaacs, M. (2020, 3 de abril). Vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID19 en Colombia. <https://uniandes.edu.co/es/noticias/economia-y-negocios/vulnerabilidad-del-empleo-a-la-emergencia-de-covid19>
- Gallego, J.M. y Londoño, D. (2020, 29 de abril). *Entre el riesgo de contagio y la reactivación económica*. TVNOTICIAS. <https://www.tvnoticias.com.co/entre-el-riesgo-de-contagio-y-la-reactivacion-economica>
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.

- Jaramillo, I., Londoño, D., Rodríguez, P. y García-Suaza, A. (2020). La vulnerabilidad del mercado laboral colombiano al COVID-19. Technical Report, Universidad del Rosario. https://017035e1-a1be-4007-a4b9-2f9be5a00e35.filesusr.com/ugd/c80f3a_edc97b6b3b9c43e088bb8ab2c39fbb38.pdf
- Leibovici, F., Santacreu, A. M. y Famiglietti, M. (2020, 24 de marzo). Social Distancing and Contact-Intensive Occupations. *On the economy*, St. Louis FED. <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2020/march/social-distancing-contact-intensive-occupations>
- O*Net, American Community Survey - Browse by O*Net Data (2020). <https://www.onetonline.org>
- Pérez, C., Solano, S. y Londoño, H. (2020). Somos lo que hacemos - El valor agregado de las exportaciones de Colombia y el Valle del Cauca 2016. *Rev.univ. empresa*, 22(39), 253-281. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/empresa/article/view/8332>
- Pontificia Universidad Javeriana Cali (Departamento de Economía) y Centro Regional de Estudios Económicos Cali - Banco de la República (2020). El Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE).
- Rasmussen, P. N. (1963). *Relaciones intersectoriales*. Editorial Aguilar.
- Serna-Gómez, H. M., Barrera-Escobar, A. y Castro-Escobar, E. S. (2020). Índice de riesgo a la pérdida del empleo en Colombia durante la coyuntura del COVID-19 (The Risk to Job Loss Index in Colombia during the COVID-19 Conjunction). *ORMET*, 2-27. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3587200>
- Schuschny, A. (2005). Tópicos sobre el modelo de insumo- producto: Teoría y Aplicaciones. Reunión de trabajo sobre modelización, matrices insumo-producto y armonización fiscal. CEPAL. Santiago de Chile.
- Van Hoof, E. (2020). Lockdown is the world's biggest psychological experiment-and we will pay the price. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/this-is-the-psychological-side-of-the-covid-19-pandemic-that-were-ignoring>

ANEXOS

Anexo 1. Población ocupada por actividad en Colombia, Valle del Cauca (2019)

División según Rev. 4 A.C.	Actividades	Colombia	Valle del Cauca	Par. (%) Valle/Col
01	Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas	3.362.779	186.717	5,6
02	Silvicultura y extracción de madera	28.405	1.909	6,7
03	Pesca y acuicultura	130.096	3.449	2,7
05	Extracción de carbón de piedra y lignito	50,048	133	0,3
06	Extracción de petróleo crudo y gas natural	32.509	68	0,2
07	Extracción de minerales metalíferos	65.477	1.317	2,0
08	Extracción de minas y canteras	38.532	4.999	13,0
09	Actividades de servicios de apoyo para la explotación de minas	9.637		0,0
10	Elaboración de productos alimenticios	556.328	92.967	16,7
11	Elaboración de bebidas	93.606	5.042	5,4
12	Elaboración de productos de tabaco	4.481	212	4,7

División según Rev. 4 A.C.	Actividades	Colombia	Valle del Cauca	Par. (%) Valle/Col
13	Fabricación de productos textiles	98.022	9.231	9,4
14	Confección de prendas de vestir	450.641	56.873	12,6
15	Curtido y recurtido de cueros; fabricación de calzado; fabricación de artículos de viaje, maletas, bolsos de mano y artículos similares, y fabricación de artículos de talabartería y guarnicionería; adobo y teñido de pieles	169.032	17.812	10,5
16	Transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de cestería y espartería	51.133	4.487	8,8
17	Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	33.990	14.641	43,1
18	Actividades de impresión y de producción de copias a partir de grabaciones originales	36.631	4.980	13,6
19	Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles	5.101	359	7,0
20	Fabricación de sustancias y productos químicos	94.488	16.053	17,0
21	Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	42.486	10.062	23,7
22	Fabricación de productos de caucho y de plástico	80.870	12.050	14,9
23	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	88.867	6.679	7,5
24	Fabricación de productos metalúrgicos básicos	15.408	1.311	8,5
25	Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	214.676	29.476	13,7
26	Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	7.219	1.324	18,3
27	Fabricación de aparatos y equipo eléctrico	32.075	6.720	20,9
28	Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	25.080	3.184	12,7

División según Rev. 4 A.C.	Actividades	Colombia	Valle del Cauca	Par. (%) Valle/Col
29	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	29.646	4.414	14,9
30	Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	11.513	983	8,5
31	Fabricación de muebles, colchones y somieres	160.259	18.238	11,4
32	Otras industrias manufactureras	136.242	16.582	12,2
33	Instalación, mantenimiento y reparación especializado de maquinaria y equipo	65.752	7.686	11,7
35	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	70.741	7.826	11,1
36	Captación, tratamiento y distribución de agua	46.399	3.850	8,3
37	Evacuación y tratamiento de aguas residuales	5.386	575	10,7
38	Recolección, tratamiento y disposición de desechos, recuperación de materiales	73.278	7.862	10,7
39	Actividades de saneamiento ambiental y otros servicios de gestión de desechos	1.375	113	8,2
41	Construcción de edificios	946.099	97.299	10,3
42	Obras de ingeniería civil	210.602	14.970	7,1
43	Actividades especializadas para la construcción de edificios y obras de ingeniería civil	364.567	41.235	11,3
45	Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas, sus partes, piezas y accesorios	535.359	57.965	10,8
46	Comercio al por mayor y en comisión o por contrata, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas	459.743	76.128	16,6
47	Comercio al por menor (incluso el comercio al por menor de combustibles), excepto el de vehículos automotores y motocicletas	3.255.134	351.865	10,8
49	Transporte terrestre; transporte por tuberías	1.164.882	122.892	10,5
50	Transporte acuático	16.848	995	5,9
51	Transporte aéreo	24.554	1.551	6,6

División según Rev. 4 A.C.	Actividades	Colombia	Valle del Cauca	Par. (%) Valle/Col
52	Almacenamiento y actividades complementarias al transporte	251.605	39.676	15,8
53	Correo y servicios de mensajería	88.277	12.426	14,1
55	Alojamiento	136.194	14.971	11,0
56	Actividades de servicios de comidas y bebidas	1.519.190	172.339	11,3
58	Actividades de edición	16.547	1.312	7,9
59	Actividades cinematográficas, de video y producción de programas de televisión, grabación de sonido y edición de música	16.469	1.233	7,5
60	Actividades de programación, transmisión y/o difusión	18.096	1.202	6,6
61	Telecomunicaciones	174.286	23.507	13,5
62	Desarrollo de sistemas informáticos (planificación, análisis, diseño, programación, pruebas), consultoría informática y actividades relacionadas	91.772	6.868	7,5
63	Actividades de servicios de información	6.043	337	5,6
64	Actividades de servicios financieros, excepto las de seguros y de pensiones	233.506	27.371	11,7
65	Seguros (incluso el reaseguro), seguros sociales y fondos de pensiones	64.444	6.319	9,8
66	Actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros	18.813	1.709	9,1
68	Actividades inmobiliarias	281.922	31.148	11,0
69	Actividades jurídicas y de contabilidad	193.506	20.601	10,6
70	Actividades de administración empresarial; actividades de consultoría de gestión	66.128	5.456	8,3
71	Actividades de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	99.631	6.203	6,2
72	Investigación científica y desarrollo	7.536	1.902	25,2
73	Publicidad y estudios de mercado	83.520	9.222	11,0
74	Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	106.957	11.819	11,1
75	Actividades veterinarias	20.556	1.973	9,6
77	Actividades de alquiler y arrendamiento	49.186	6.937	14,1
78	Actividades de empleo	38.409	2.756	7,2
79	Actividades de las agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reserva y actividades relacionadas	29.976	3.479	11,6

División según Rev. 4 A.C.	Actividades	Colombia	Valle del Cauca	Par. (%) Valle/Col
80	Actividades de seguridad e investigación privada	105.132	15.102	14,4
81	Actividades de servicios a edificios y paisajismo (jardines, zonas verdes)	372.090	38.421	10,3
82	Actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas	209.209	14.614	7,0
84	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	648.999	59.528	9,2
85	Educación	951.130	90.101	9,5
86	Actividades de atención de la salud humana	672.550	82.690	12,3
87	Actividades de atención residencial medicalizada	24.693	2.622	10,6
88	Actividades de asistencia social sin alojamiento	232.254	21.932	9,4
90	Actividades creativas, artísticas y de entretenimiento	59.771	6.974	11,7
91	Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	16.483	1.739	10,6
92	Actividades de juegos de azar y apuestas	111.170	21.659	19,5
93	Actividades deportivas y actividades recreativas y de esparcimiento	121.521	21.860	18,0
94	Actividades de asociaciones	133.611	14.414	10,8
95	Mantenimiento y reparación de computadores, efectos personales y enseres domésticos	263.133	31.748	12,1
96	Otras actividades de servicios personales	629.333	85.549	13,6
97	Actividades de los hogares individuales como empleadores de personal doméstico	724.244	77.833	10,7
98	Actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	-	-	-
99	Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	3.599	78	2,2

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

Anexo 2. Población ocupada formal e informal clasificada en 82 oficios, Colombia, Valle del Cauca (2019)

#	COD. DANE	Oficios	Colombia		
			Formal	Informal	Total
1	1	Químicos, Físicos (Profesionales y técnicos)	5.964	186	6.150
2	2	Arquitectos - Ingenieros (civil, eléctrico, electrónico, mecánico, químico, metalúrgicos, minas e industrial)	221.691	8.375	230.066
3	3	Agrimensores, dibujantes - Técnicos en (Ingeniería civil, eléctricos, electrónicos, mecánicos, químico, industrial, metalúrgicos, minas, de la industria) Topógrafo	473.379	33.838	507.216
4	4	Pilotos, Ingeniero de vuel, oficiales de cubierta, maquinistas - Navegación marítima y fluvial	4.997	949	5.946
5	5	Biólogos, agrónomos, zoólogos, bacteriólogos, farmacólogos, técnicos en ciencias biológicas y agronómicas	32.909	1.843	34.752
6	6	Médicos, cirujanos, asistentes médicos, odontólogos, asistentes dentistas, veterinarios, asistentes veterinarios, farmacéuticos, dietéticos y nutriólogos de salud pública, nutricionista	126.711	11.926	138.638
7	7	Enfermeros, parteras diplomados y no diplomados, optómetras, fisioterapeutas, técnicos en radiología, Instrumentador quirúrgico	77.183	1.394	78.578
8	8	Estadistas, matemáticos, analistas de sistemas, técnicos	99.044	3.152	102.196
9	9	Economistas	36.252	2.164	38.416
10	11	Contadores	176.643	10.898	187.541
11	12	Abogados, jueces, magistrados, fiscales, notarios	161.382	9.344	170.726
12	13	Docentes	636.060	12.588	648.648
13	14	Sacerdotes, pastores, monjas	23.947	3.945	27.892
14	15	Escritores, periodistas, publicista	26.011	2.179	28.190
15	16	Escultores, pintores, fotógrafos, decoradores, operadores de cámaras de cine y tv, diseñador	100.110	10.948	111.058
16	17	Compositores, músicos, cantantes, coreógrafos, bailarines, actores, directores, artistas, empresarios y productores de espectáculos, recreacionista, locutor	57.943	3.976	61.919

#	COD. DANE	Oficios	Colombia		
			Formal	Informal	Total
17	18	Atletas, deportistas, docentes de educación física	54.604	5.921	60.525
18	19	Bibliotecarios, archivistas, encargados de museos, sociólogos, antropólogos, trabajadores de asistencia social, filólogos, traductores, intérpretes, psicólogos, sociólogo, lector de cartas	152.045	4.310	156.355
19	20	Cuerpos legislativos, personal directivo de la administración pública	11.742	273	12.015
20	21	Directores, gerentes (personal directivo)	312.411	154.810	467.221
21	30	Jefes de empleados de oficinas, supervisor de encuestas	89.664	3.890	93.554
22	31	Agentes administrativos	8.203	27	8.230
23	32	Secretarias, mecanógrafas, taquígrafos, teletipistas, operadores de máquinas perforadoras de tarjetas y cintas	152.815	33.277	186.092
24	33	Auxiliar de contabilidad, cajeros, empleados de bancos	360.158	78.890	439.048
25	34	Operadores de máquinas contables y de calcular, digitador, transcriptor	36.895	8.956	45.851
26	35	Jefes de estaciones de ferrocarril y oficinas de correos	13.284	829	14.112
27	36	Jefes de tren, controladores de coches camas, cobradores, azafata de bus	10.534	13.643	24.177
28	37	Carteros y mensajeros	95.192	68.063	163.255
29	38	Telefonistas, telégrafos	117.524	55.025	172.548
30	39	Almacenistas, bodegueros, auxiliar administrativo, recepcionistas, empleados de oficinas de viajes, empleados de biblioteca y archivo, auxiliar de importaciones, exportaciones, tramitador de documentos, auxiliar de seguros varios, de vida y automotores	540.571	76.184	616.755
31	40	Director, gerente de ventas	27.026	32.706	59.733
32	41	Comerciante, propietario	45.768	1.125.627	1.171.395
33	42	Jefes de ventas, compradores	39.183	2.186	41.369
34	43	Agente de ventas, representante comercial, comisionita	6.253	7.774	14.026
35	44	Agente de seguros, inmobiliarios, de cambio y bolsa, subastadores, jefes de ventas de intangibles, comisionista de propiedad raíz, promotor de salud	141.814	74.338	216.152

#	COD. DANE	Oficios	Colombia		
			Formal	Informal	Total
36	45	Vendedores, ambulantes, a domicilio, de loterías y periódicos, mercaderistas	536.393	1.688.779	2.225.173
37	49	Prestamista	1.870	20.089	21.958
38	50	Directores de hotel, bares, similares	16.605	29.858	46.463
39	51	Gerente - propietario de hotel, bares, restaurantes	18.055	108.589	126.643
40	52	Mayordomo, ecónomo, ama de llaves	2.923	1.242	4.165
41	53	Cocineros, camareros, barman, meseros	331.437	733.915	1.065.351
42	54	Empleada doméstica, niñera, dama de compañía, camarera	77.848	836.182	914.030
43	55	Guardián de edificio, portero, sacristán, aseador, limpia ventanas, deshollinador	302.140	307.967	610.107
44	56	Lavanderos, limpiadores, planchadores	10.969	60.257	71.226
45	57	Peluqueros, barberos, manicuristas, maquillador, especialista en tratamientos de belleza	28.160	364.005	392.165
46	58	Bomberos, agentes de policía, detective público y privado, vigilante, guardián de prisiones	493.925	114.307	608.231
47	59	Guías de turismo, policía de turismo, empresario de pompas fúnebres, embalsamador, receptor de apuestas en casino, garitero, azafata de avión, auxiliar de farmacia, enfermera, veterinaria, trabajadora sexual	308.672	182.706	491.379
48	60	Administrador de explotación agropecuaria, cooperativas agropecuarias, mayordomo y/o capataz de finca	30.731	111.562	142.292
49	61	Agricultores y ganaderos	37.623	1.519.846	1.557.469
50	62	Trabajadores agropecuarios en general, peón agrícola, tractorista, recolector de algodón, ordeñador, porcicultor, cunicultor, avicultor, capricultor, jardinero, apicultor.	444.245	1.164.301	1.608.546
51	63	Talador de árboles, viverista forestal, guardabosques	5.057	17.712	22.769
52	64	Pescadores en río y mar, piscicultor, trampero	5.525	124.477	130.002
53	70	Supervisor de fabricación (maquinaria y productos metálicos, equipos eléctricos y electrónicos, productos de papel, cartón, caucho, productos químicos, plásticos, otros materiales sintéticos, de tejidos y confección de prendas de vestir, artículos de cuero, de calzado, de madera, cerámica y vidrio, productos del tabaco)	52.654	2.017	54.671

#	COD. DANE	Oficios	Colombia		
			Formal	Informal	Total
54	71	Minero, cantero, dinamitero, lavador de oro, sondista (pozos de petróleo y gas)	35.367	61.996	97.364
55	72	Fundidor, laminador, moldeador, trefilador, galvanizador, pulidor de piezas de metal colado, limpiador de metales	5.440	719	6.159
56	73	Trabajadores de tratamiento de la madera y de fabricación de papel y cartón	6.960	12.256	19.216
57	74	Operarios de los tratamientos químicos, destilador, refinadores del petróleo, preparadores de gas propano, carbonero (vegetal)	7.667	6.711	14.379
58	75	Clasificador de fibras, lavador de lana, de fibras textiles (exc. Lana), operarios de la fabricación de abonos, pinturas y barnices (incluye colorantes, tejedores, blanqueadores, tintoreros, inspector de calidad (fibras)	9.252	87.283	96.535
59	76	Curtidor, adobador, teñidor de cueros y pieles	2.369	2.779	5.148
60	77	Trabajadores de la preparación de alimentos y bebidas - panaderos, pasteleros, confiteros, matarifes, carniceros, tratamiento y elaboración de productos lácteos, trapichero, panelero, hornero, catador, cerveceros	115.840	340.579	456.419
61	78	Trabajadores en el procesamiento del tabaco, cigarreros	563	2.430	2.994
62	79	Sastres, modistas, peleteros, tapiceros, fábrica de sombreros, bordadores, colchoneros	140.306	343.655	483.961
63	80	Zapateros, guarnecedor, artesanos del cuero, talabartero	29.799	70.192	99.991
64	81	Carpinteros, ebanistas, labrador, tallador	24.205	96.516	120.721
65	82	Labrantes y adornistas (pulen granito, mármol y caliza)	640	1.265	1.905
66	83	Herreros, ornamentador, forjadores, ajustadores de máquinas herramientas, taladrador, rectificador de metales esmerilador, afilador de cuchillos, tijeras, cerrajero	52.990	71.780	124.770
67	84	Ajustadores, montadores e instaladores de maquinaria e instrumentos de precisión, relojeros y mecánicos	90.126	216.604	306.730
68	85	Electricistas de vivienda y automotriz, instalador y reparador de teléfonos y contadores	89.607	128.230	217.836
69	86	Operadores de estaciones de radio y tv, equipos de sonorización, dj	3.806	6.036	9.842

#	COD. DANE	Oficios	Colombia		
			Formal	Informal	Total
70	87	Fontaneros, soldadores, plomero, instalador de tuberías de gas, remachador, latonero	80.932	89.937	170.869
71	88	Joyeros y plateros	1.310	4.072	5.382
72	89	Vidrieros, ceramistas, sopladores, modeladores, laminadores, cortadores, pulidores de vidrio, biselador, hornero (tejas, ladrillos, loza, porcelana), pintores y decoradores de vidrio y cerámica	21.947	25.995	47.942
73	90	Trabajadores de la fabricación de productos de caucho y plástico	23.041	7.443	30.485
74	91	Confeccionadores de cajas, bolsas de cartón y papel	7.073	3.343	10.416
75	92	Trabajadores de las artes gráficas, tipógrafos, encuadernadores	19.426	19.050	38.476
76	93	Pintor de edificaciones, de automóviles, mezclador de pinturas	35.783	108.026	143.809
77	94	Trabajadores manufactureros, constructores y afinadores de instrumentos musicales, tejer cestos, fabrica muebles en material de caña, junco o mimbre, cepillos y escobas. Operario en la elaboración de prefabricados de hormigón, fósforos, linóleo, lápices, dientes artificiales, películas y papel fotográfico, confecciona muñecos y juguetes de trapo, de botones, sellos de caucho, confección de persianas, taxidermista	9.573	91.997	101.570
78	95	Albañiles, estucador, cristaleros, mampostero, techadores, carpintero	309.787	746.018	1.055.805
79	96	Operador de instalaciones de producción de energía eléctrica de máquinas fijas	5.773	631	6.404
80	97	Manipulación de mercancía y movimiento de tierras - Estibadores, cargadores, empacadores, empalmador de cables, conductor de grúa, operarios de maquinaria pesada	497.289	294.269	791.559
81	98	Conductores de vehículos de transporte, taxistas, choferes	326.012	871.651	1.197.663
82	99	Peones no clasificados, recolector de basura, lustrabotas, montallantas, barrendero de calles, jardines y parques, lavador de platos en restaurante	83.249	106.417	189.666
Total			8.875.609	12.338.172	21.213.781

#	COD. DANE	Oficios	Valle del Cauca		
			Formal	Informal	Total
1	1	Químicos, Físicos (Profesionales y técnicos)	98	0	98
2	2	Arquitectos - Ingenieros (civil, eléctrico, electrónico, mecánico, químico, metalúrgicos, minas e industrial)	17.910	1.010	18.921
3	3	Agrimensores, dibujantes - Técnicos en (Ingeniería civil, eléctricos, electrónicos, mecánicos, químico, industrial, metalúrgicos, minas, de la industria) Topógrafo	56.527	3.549	60.076
4	4	Pilotos, Ingeniero de vuel, oficiales de cubierta, maquinistas - Navegación marítima y fluvial	324	105	430
5	5	Biólogos, agrónomos, zoólogos, bacteriólogos, farmacólogos, técnicos en ciencias biológicas y agronómicas	4.679	0	4.679
6	6	Médicos, cirujanos, asistentes médicos, odontólogos, asistentes dentistas, veterinarios, asistentes veterinarios, farmacéuticos, dietéticos y nutriólogos de salud pública, nutricionista	13.276	1.391	14.667
7	7	Enfermeros, parteras diplomados y no diplomados, optómetras, fisioterapeutas, técnicos en radiología, Instrumentador quirúrgico	8.122	127	8.249
8	8	Estadistas, matemáticos, analistas de sistemas, técnicos	7.863	1.035	8.898
9	9	Economistas	3.751	76	3.827
10	11	Contadores	20.736	1.910	22.646
11	12	Abogados, jueces, magistrados, fiscales, notarios	15.692	1.027	16.719
12	13	Docentes	56.931	583	57.514
13	14	Sacerdotes, pastores, monjas	1.728	136	1.864
14	15	Escritores, periodistas, publicista	2.441	126	2.566
15	16	Escultores, pintores, fotógrafos, decoradores, operadores de cámaras de cine y TV, diseñador	11.926	1.402	13.328
16	17	Compositores, músicos, cantantes, coreógrafos, bailarines, actores, directores, artistas, empresarios y productores de espectáculos, recreacionista, locutor	6.949	476	7.425
17	18	Atletas, deportistas, docentes de educación física	6.538	476	7.425

#	COD. DANE	Oficios	Valle del Cauca		
			Formal	Informal	Total
18	19	Bibliotecarios, archivistas, encargados de museos, sociólogos, antropólogos, trabajadores de asistencia social, filólogos, traductores, intérpretes, psicólogos, sociólogo, lector de cartas	6.538	998	7.536
19	20	Cuerpos legislativos, personal directivo de la administración pública	15.032	191	15.222
20	21	Directores, gerentes (personal directivo)	305	160	465
21	30	Jefes de empleados de oficinas, supervisor de encuestas	31.879	9.590	41.469
22	31	Agentes administrativos	10.308	800	11.108
23	32	Secretarias, mecanógrafas, taquígrafos, teletipistas, operadores de máquinas perforadoras de tarjetas y cintas	508	0	508
24	33	Auxiliar de contabilidad, cajeros, empleados de bancos	15.287	3.895	19.182
25	34	Operadores de máquinas contables y de calcular, digitador, transcriptor	46.058	11.341	57.399
26	35	Jefes de estaciones de ferrocarril y oficinas de correos	5.207	1.024	6.230
27	36	Jefes de tren, controladores de coches camas, cobradores, azafata de bus	3.472	317	3.789
28	37	Carteros y mensajeros	1.275	1.138	2.414
29	38	Telefonistas, telégrafos	16.375	14.298	30.674
30	39	Almacenistas, bodegueros, auxiliar administrativo, recepcionistas, empleados de oficinas de viajes, empleados de biblioteca y archivo, auxiliar de importaciones, exportaciones, tramitador de documentos, auxiliar de seguros varios, de vida y automotores	5.542	7.695	13.237
31	40	Director, gerente de ventas	69.932	9.817	79.749
32	41	Comerciante, propietario	2.300	2.051	4.351
33	42	Jefes de ventas, compradores	5.378	97.502	102.880
34	43	Agente de ventas, representante comercial, comisionista	4.941	676	5.617
35	44	Agente de seguros, inmobiliarios, de cambio y bolsa, subastadores, jefes de ventas de intangibles, comisionista de propiedad raíz, promotor de salud	786	558	1.343
36	45	Vendedores, ambulantes, a domicilio, de loterías y periódicos, mercaderistas	15.754	6.826	22.580

#	COD. DANE	Oficios	Valle del Cauca		
			Formal	Informal	Total
37	49	Prestamista	90.617	205.051	295.668
38	50	Directores de hotel, bares, similares	795	3.054	3.850
39	51	Gerente - propietario de hotel, bares, restaurantes	2.067	2.512	4.579
40	52	Mayordomo, ecónomo, ama de llaves	1.364	5.975	7.340
41	53	Cocineros, camareros, barman, meseros	282	275	558
42	54	Empleada doméstica, niñera, dama de compañía, camarera	35.441	73.247	108.688
43	55	Guardián de edificio, portero, sacristán, aseo, limpia ventanas, deshollinador	5.177	83.865	89.041
44	56	Lavanderos, limpiadores, planchadores	33.695	41.503	75.197
45	57	Peluqueros, barberos, manicuristas, maquillador, especialista en tratamientos de belleza	935	54.958	60.177
46	58	Bomberos, agentes de policía, detective público y privado, vigilante, guardián de prisiones	55.876	13.079	68.954
47	59	Guías de turismo, policía de turismo, empresario de pompas fúnebres, embalsamador, recibidor de apuestas en casino, garitero, azafata de avión, auxiliar de farmacia, enfermera, veterinaria, trabajadora sexual	39.755	23.304	63.059
48	60	Administrador de explotación agropecuaria, cooperativas agropecuarias, mayordomo y/o capataz de finca	2.754	2.290	5.044
49	61	Agricultores y ganaderos	4.540	41.435	45.975
50	62	Trabajadores agropecuarios en general, peón agrícola, tractorista, recolector de algodón, ordeñador, porcicultor, cunicultor, avicultor, capricultor, jardinero, apicultor.	59.647	78.320	137.967
51	63	Talador de árboles, viverista forestal, guardabosques	372	1.231	1.603
52	64	Pescadores en río y mar, piscicultor, trampero	142	3.765	3.907
53	70	Supervisor de fabricación (maquinaria y productos metálicos, equipos eléctricos y electrónicos, productos de papel, cartón, caucho, productos químicos, plásticos, otros materiales sintéticos, de tejidos y confección de prendas de vestir, artículos de cuero, de calzado, de madera, cerámica y vidrio, productos del tabaco)	8.055	394	8.449

#	COD. DANE	Oficios	Valle del Cauca		
			Formal	Informal	Total
54	71	Minero, cantero, dinamitero, lavador de oro, sondista (pozos de petróleo y gas)	39	5.373	5.412
55	72	Fundidor, laminador, moldeador, trefilador, galvanizador, pulidor de piezas de metal colado, limpiador de metales	855	0	855
56	73	Trabajadores de tratamiento de la madera y de fabricación de papel y cartón	952	941	1.894
57	74	Operarios de los tratamientos químicos, destilador, refinadores del petróleo, preparadores de gas propano, carbonero (vegetal)	1.576	2.010	3.585
58	75	Clasificador de fibras, lavador de lana, de fibras textiles (exc. Lana), operarios de la fabricación de abonos, pinturas y barnices (incluye colorantes, tejedores, blanqueadores, tintoreros, inspector de calidad (fibras))	450	2.775	3.225
59	76	Curtidor, adobador, teñidor de cueros y pieles	0	0	0
60	77	Trabajadores de la preparación de alimentos y bebidas - panaderos, pasteleros, confiteros, matarifes, carniceros, tratamiento y elaboración de productos lácteos, trapichero, panelero, hornero, catador, cervecedores	20.178	35.541	55.719
61	78	Trabajadores en el procesamiento del tabaco, cigarreros	0	0	0
62	79	Sastres, modistas, peleteros, tapiceros, fábrica de sombreros, bordadores, colchoneros	19.484	41.703	61.187
63	80	Zapateros, guarnecedor, artesanos del cuero, talabartero	4.491	7.106	11.597
64	81	Carpinteros, ebanistas, labrador, tallador	2.894	9.897	12.791
65	82	Labrantes y adornistas (pulen granito, mármol y caliza)	132	102	234
66	83	Herreros, ornamentador, forjadores, ajustadores de máquinas herramientas, taladrador, rectificador de metales esmerilador, afilador de cuchillos, tijeras, cerrajero	6.196	9.241	15.347
67	84	Ajustadores, montadores e instaladores de maquinaria e instrumentos de precisión, relojeros y mecánicos	14.388	26.765	41.153
68	85	Electricistas de vivienda y automotriz, instalador y reparador de teléfonos y contadores	13.419	12.862	26.281
69	86	Operadores de estaciones de radio y tv, equipos de sonorización, dj	398	453	852

#	COD. DANE	Oficios	Valle del Cauca		
			Formal	Informal	Total
70	87	Fontaneros, soldadores, plomero, instalador de tuberías de gas, remachador, latonero	10.291	10.253	20.544
71	88	Joyeros y plateros	478	642	1.120
72	89	Vidrieros, ceramistas, sopladores, modeladores, laminadores, cortadores, pulidores de vidrio, biselador, hornero (tejas, ladrillos, loza, porcelana), pintores y decoradores de vidrio y cerámica	1.930	2.971	4.902
73	90	Trabajadores de la fabricación de productos de caucho y plástico	3.520	1.228	4.748
74	91	Confeccionadores de cajas, bolsas de cartón y papel	2.701	823	3.525
75	92	Trabajadores de las artes gráficas, tipógrafos, encuadernadores	5.104	2.591	7.695
76	93	Pintor de edificaciones, de automóviles, mezclador de pinturas	5.547	14.985	20.531
77	94	Trabajadores manufactureros, constructores y afinadores de instrumentos musicales, tejer cestos, fabrica muebles en material de caña, junco o mimbre, cepillos y escobas. Operario en la elaboración de prefabricados de hormigón, fósforos, linóleo, lápices, dientes artificiales, películas y papel fotográfico, confecciona muñecos y juguetes de trapo, de botones, sellos de caucho, confección de persianas, taxidermista	1.125	9.661	10.786
78	95	Albañiles, estucador, cristaleros, mampostero, techadores, carpintero	35.104	68.550	103.654
79	96	Operador de instalaciones de producción de energía eléctrica de máquinas fijas	0	227	227
80	97	Manipulación de mercancía y movimiento de tierras - Estibadores, cargadores, empacadores, empalmador de cables, conductor de grúa, operarios de maquinaria pesada	71.232	34.083	105.315
81	98	Conductores de vehículos de transporte, taxistas, choferes	32.547	89.376	121.923
82	99	Peones no clasificados, recolector de basura, lustrabotas, montallantas, barrendero de calles, jardines y parques, lavador de platos en restaurante	10.333	13.123	23.456
Total			1.058.081	1.122.910	2.180.990

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019).

CAPÍTULO 3

ESTRATEGIAS PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA, A PARTIR DEL FORTALECIMIENTO DE CLÚSTERES Y LA COMPETENCIA A LAS IMPORTACIONES*

Rosmery Quintero Castro
Presidenta nacional de ACOPI.

Edgar Quiñónez Rizo
Director de Estudios Económicos de ACOPI y profesor de la Universidad del Valle.

Camila Valencia Santiago
Asistente de investigación en ACOPI (seccional Atlántico).

Introducción

Los indicadores fundamentales del segmento de la micro, pequeña y mediana empresa (mipyme) antes de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, y de acuerdo con los datos del Observatorio mipyme de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI) entre 2017 y el primer trimestre de 2020, presentaban una baja dinámica en aspectos como producción, ventas, empleo y comercio internacional, a pesar de que la inversión seguía incrementándose como producto de la renovación tecnológica (importación de bienes de capital) y la innovación en forma de mejora de procesos.

Esta situación se agudizó en el marco de la emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID-19. Según datos de ACOPI (2020a), el 48% de las mipyme percibieron una disminución de la producción en el segundo trimestre de 2020; en relación con las ventas, dos de cada tres de las pequeñas y medianas empresas (pymes) vieron sus ventas e ingresos afectados en un porcentaje superior al 50%;

* Este capítulo es una versión corta del trabajo de investigación “Estrategias para la recuperación económica a partir del fortalecimiento de clústeres y la competencia a las importaciones”, publicado en 2020 y disponible en www.acopi.org.co.

en relación con el empleo, el 83,6 % de las empresas del segmento fueron afectadas negativamente por la pandemia.

La gran industria nacional tiene una alta dependencia de insumos importados y su tendencia antes de la emergencia sanitaria por COVID-19 era creciente.

Las cifras anteriores demandan la definición e implementación de estrategias e instrumentos de política pública, por lo cual este capítulo propone una estrategia para la recuperación económica con base en el fortalecimiento de clústeres con alta participación de pymes en el marco de un programa de desarrollo de proveedores.

La hipótesis que orientó este ejercicio fue la búsqueda de una respuesta a la siguiente pregunta: ¿cómo pueden las pymes colombianas aprovechar la ruptura de las cadenas globales de abastecimiento debido al impacto de la pandemia por COVID-19? En este sentido, se hace un análisis del contexto alrededor del desempeño del segmento Mipyme antes del COVID-19, del impacto de la pandemia por COVID-19 en el sector Mipyme, y de la ruptura de las cadenas globales de abastecimiento y desempeño de las iniciativas clúster.

El presente capítulo se construyó con base en los resultados de estudios realizados por ACOPI (2020a; 2020b) y por ACOPI y la Fundación Análisis Estratégico para el Desarrollo de las pymes (FAEDPYME) (2020), así como en el análisis comparativo de políticas públicas para la recuperación económica POSCOVID-19, y en entrevistas con diseñadores e implementadores de políticas públicas de desarrollo económico en Colombia y con actores del sector privado pertenecientes al ecosistema de clústeres. Como resultado se identificaron elementos clave, actores, roles e innovaciones comerciales necesarias para consolidar e incrementar la participación del tejido empresarial pyme como proveedores de la industria nacional a través de los clústeres existentes y las iniciativas clúster.

Metodología

La pregunta de investigación –¿cómo pueden las pymes colombianas aprovechar la ruptura de las cadenas globales de abastecimiento debido al impacto de la pandemia por COVID-19?– requirió un abordaje cualitativo y exigió también comprender el entorno, identificar las condiciones habilitantes y analizar como retos los avances de los programas de fortalecimiento a iniciativas clúster derivadas de la política pública de desarrollo productivo.

La investigación cualitativa se desarrolló con base en las siguientes tres fases:

1. En la primera fase se hizo una revisión de la literatura para obtener un marco de referencia sobre políticas públicas para el desarrollo de clústeres y sobre experiencias significativas de desarrollo de proveedores con el fin de construir bases teóricas sobre los temas. Adicionalmente, se revisaron informes

- y documentos de fuentes públicas y privadas para conocer y establecer el estado del arte de las iniciativas y clústeres en Colombia.
2. En la segunda fase se realizaron entrevistas semiestructuradas aplicadas de manera virtual con actores del ecosistema clúster con el fin de identificar oportunidades para el fortalecimiento del clúster y el desarrollo de proveedores. Se entrevistaron cinco (5) personas del ecosistema clúster público, representados en funcionarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en varios niveles (Viceministerio de Comercio, Dirección Mipyme, Innpulsa y Dirección de Productividad); seis (6) personas en su rol de implementadores de política del sector público y privado (representados en funcionarios de Procolombia, Programa Innova Clúster, Red Clúster Colombia y Confecámaras); y cinco (5) personas que representaban al sector privado (empresas ancla, empresas de servicios de gestión de proveedores del sector industrial y clúster-empresas).
 3. En la tercera fase se realizó una triangulación de la información y socialización del modelo operativo para la competencia a las importaciones en el marco de un programa de desarrollo de proveedores, a partir del fortalecimiento de las iniciativas y clústeres existentes, con actores de ecosistemas clúster y empresas ancla.

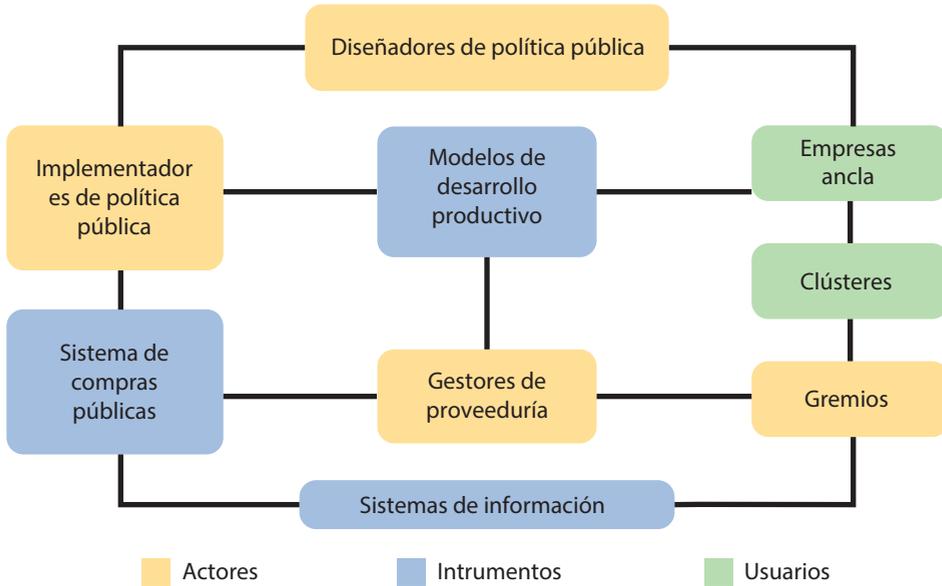
El proceso de triangulación consistió en contrastar el marco teórico adoptado sobre los modelos de desarrollo de iniciativas clúster y clústeres existentes, con la información obtenida de fuentes primarias (entrevistas) y secundarias (revisión bibliográfica) relacionadas con el estado del arte de las iniciativas clúster en Colombia e instrumentos de política pública y de evaluación de estas, y con los resultados obtenidos sobre la dinámica y tendencia de las operaciones de abastecimiento de insumos empresariales, capacidad instalada de oferta, modelos de relacionamiento comercial e intereses de los actores del ecosistema clúster.

Posteriormente se estructuró un modelo operativo para el fortalecimiento de las iniciativas clúster y clústeres basado en un programa de desarrollo de proveedores, y se realizó una socialización con los mismos actores anteriormente entrevistados con el fin de obtener una retroalimentación que fortalezca la propuesta de modelo operativo.

Resultados

Identificación del ecosistema clúster en Colombia

El primer resultado fue la identificación del ecosistema en el que los clústeres deben desarrollarse y recibir apoyo. En este modelo se muestran las instituciones públicas y privadas que deben considerarse durante la planificación y ejecución de proyectos que intervienen en el comportamiento de los clústeres.

Figura 28. Ecosistemas de los clústeres en Colombia

Fuente: ACOPI (2020a).

El estudio del ecosistema en el que se desenvuelven los clústeres permite identificar los siguientes actores principales que influyen en el funcionamiento eficiente de los clústeres.

Diseñadores de política pública

Son las entidades encargadas de desarrollar la política pública en línea con los objetivos estratégicos del Gobierno. Dentro de los principales formadores de política pública que intervienen en las reglas de juego y en los programas para el fortalecimiento de clústeres se encuentran el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

- A. El *Departamento Nacional de Planeación (DNP)* es un departamento administrativo perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público y que depende de la Presidencia de la República (DNP, 2020). Es la encargada de impulsar la implementación de la visión estratégica del Gobierno en términos sociales, económicos y ambientales a través del diseño, orientación y evaluación de políticas públicas.

La Política de Desarrollo Productivo (PDP) es una de las políticas desarrolladas por el DNP y tiene como objetivos fortalecer la productividad nacional a través de la solución de las limitantes del mercado y del Gobierno que afectan la productividad, definir la priorización de apuestas productivas con enfoque en la sofisticación,

mejorar el entorno institucional de las empresas para mejorar la coordinación entre los actores productivos y mantener la PDP en el largo plazo (CONPES, 2016).

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) es el ministerio encargado de apoyar la actividad empresarial, productora y la gestión turística (MINCIT, 2020). En el marco de las políticas enfocadas en los clústeres se encuentra la estrategia de fortalecimiento de las pymes a través de los clústeres, donde se implementaron distintos programas como Innova Clúster, Colombia + Competitiva, Cooperación Clúster Alemania - COA2, Red Clúster y el libro *Iniciativas Clúster en Colombia - Instrumentos de Desarrollo Económico y Competitividad*.

- B. *Los implementadores de políticas públicas* son los encargados de llevar a cabo las estrategias definidas por los diseñadores de política pública. Entre estos se encuentran la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, la Red Clúster, Innpulsa y las cámaras de comercio departamentales.
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) es la entidad privada que se encarga de coordinar y brindar asistencia a las cámaras de comercio (Confecámaras, 2016).
 - Las cámaras de comercio en algunos departamentos se han encargado de liderar varios clústeres e iniciativas clúster, por lo cual es importante reconocer su influencia en el entorno de estas articulaciones. Entre las principales cámaras de comercio se encuentran las de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena, que según Confecámaras lideran el 46 % de las iniciativas clúster del país.
 - Innpulsa es la agencia de emprendimiento e innovación del gobierno nacional. Su propósito es apoyar a emprendedores y procesos innovadores a través de la financiación de programas como convocatorias.
 - La Red Clúster es un instrumento creado por un convenio de cooperación entre el Consejo Privado de Competitividad, Bancóldex e Innpulsa con el objetivo de mejorar la sofisticación y diversificación del aparato productivo nacional (Red Clúster Colombia, 2020). Ha desarrollado las siguientes estrategias de articulación planteadas por la Red Clúster: mapeo de clústeres (sin y con iniciativa clúster), oferta institucional para el desarrollo y fortalecimiento de los clústeres, noticias y eventos de interés, así como espacios de discusión aprendizaje. El convenio diseñó también el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, que permite establecer el nivel de madurez de las articulaciones en tres dimensiones: gestión de la iniciativa, desempeño de las empresas participantes y dinámica regional en la que se desenvuelven. De acuerdo con el sitio web de la Red Clúster, esta herramienta cuenta con 93 iniciativas clúster inscritas, más de 10.000 empresas articuladas a iniciativas clúster, más de 1.150 miembros y más de 20 cámaras de comercio.

- Colombia Compra Eficiente: el Estado colombiano considera a la contratación pública como una actividad estratégica. Por tal razón, con el fin de generar estrategias y mecanismos para la eficiencia en los procesos de compras estatales, crea la institución Colombia Compra Eficiente por medio del Decreto Ley 4170 del 3 de noviembre de 2011. Dentro de sus funciones se destacan las siguientes:
 - La formulación de políticas, planes y programas para optimizar la oferta y demanda en el mercado de compra pública.
 - La coordinación con otras entidades estatales para el cumplimiento de sus objetivos.
 - El desarrollo de herramientas de e-procurement dentro del Sistema de Compra Pública.
 - El apoyo a los proveedores para facilitar y mejorar su participación en el Sistema de Compra Pública.
 - El apoyo a las entidades territoriales en la gestión de compras.

C. Canales de acceso

- Gremios: el papel de los gremios es crucial para medir la capacidad asociativa de las empresas con base en el perfil de sus integrantes. Entre los principales gremios se encuentran ACOPI y FENALCO.
- Gestores de proveeduría: empresas especializadas en el desarrollo de compras y contratación de redes de servicios empresariales. Aportan recursos, conocimiento, experiencia e investigación para optimizar los procesos de proveedores y abastecimiento.

Los siguientes tres instrumentos identificados en el ecosistema pueden dinamizar las actividades comerciales de los clústeres.

- El *Modelo de desarrollo productivo* hace referencia al programa de encadenamiento en el documento CONPES de la Política de Desarrollo Productivo (PDP) (ver figura 29).

Figura 29. Programa de encadenamiento en el CONPES de Política de Desarrollo Productivo (PDP)

Fuente: ANDI, basado en el CONPES 3866 de 2016.

- *Sistemas de compras públicas*: el Estado es el principal contratante del país, las compras estatales representan aproximadamente el 13 % del PIB, lo que equivale a cerca de 110 billones de pesos (Colombia Compra Eficiente, 2019). Estas actividades son realizadas principalmente por Colombia Compra Eficiente.
- *Sistemas de información*: no se encontró evidencias de un sistema que integre a todos los actores y facilite la comunicación e intercambio de información dentro del sistema.

Por último, se identifican los principales usuarios que se benefician del proyecto propuesto:

- *Empresas ancla*: “una empresa con encadenamientos hacia adelante y/o hacia atrás en la cadena de valor y con acceso a mercados finales. Juega un rol catalizador en el fortalecimiento de la cadena productiva” (Manual de Negocios Productivos USAID, 2009, citado en Maldonado Noroña, 2014, p. 15).
- *Clúster*: grupo de compañías interconectadas e instituciones asociadas cuya ubicación es geográficamente cercana, que pertenecen a un campo particular y que están unidas por sus semejanzas y externalidades (Porter, 1998).
- *Iniciativa clúster*: es el conjunto de esfuerzos organizados para incrementar el crecimiento y competitividad de un clúster en una región. Incluye a los integrantes del clúster, el Gobierno y la comunidad investigativa (Solvell et al., 2003).

Hallazgos

Las entrevistas realizadas de manera virtual a actores del ecosistema clúster, cuyo objetivo era identificar oportunidades de mejora, ofreció los siguientes hallazgos, que sirvieron posteriormente para estructurar el modelo operativo de fortalecimiento a clústeres y programas de desarrollo de proveedores:

1. Se describen los hallazgos producto de la interacción con los actores del sector público, representados en funcionarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en varios niveles (Viceministerio de Comercio, Dirección mipyme, Innpulsa, Dirección de Productividad) e implementadores de política del sector público y privado (Procolombia, Programas Innova Clúster):
 - No se encontró evidencia de la existencia de un sistema público formal de información basado en plataformas TIC que permita desarrollar procesos de inteligencia de mercado y acercar a la oferta y la demanda mediante la socialización de procesos de adquisiciones públicas y privadas como parte de los servicios de las iniciativas clúster.
 - Existe una alta dependencia de las iniciativas clúster a las convocatorias estatales para financiar sus actividades.
 - No se encontró evidencia de la existencia de un programa de desarrollo de proveedores en el sector público liderado por la agencia de contratación estatal Colombia Compra Eficiente.
 - No hay articulación entre la oferta pública de programas de desarrollo empresarial y la implementación de los planes estratégicos de las iniciativas clúster.
2. Se describen los hallazgos producto de la interacción con los actores del sector privado, representados en funcionarios, empresa ancla, empresas de servicios de gestión de proveedores del sector industrial y clúster-empresas pyme.
 - Existencia de una alta dependencia de las empresas ancla a la cadena de suministro global y una baja participación de proveedores locales.
 - La relación costo-beneficio para las empresas ancla al asegurar su abastecimiento con empresas locales es negativa porque los costos causados por las debilidades en calidad, productividad y cumplimiento de órdenes de compra y contratos es mayor a la irregularidad de las frecuencias navieras y aéreas, incluso con la pérdida de competitividad de las cadenas de abastecimiento globales debido a los impactos generados por la fluctuación cambiaria.
 - Existen condiciones habilitantes débiles para garantizar el éxito de las iniciativas clúster y clústeres existentes en relación con el acceso al mercado.

- Las empresas encargadas de la gestión de proveedores representan un canal estratégico para la alineación de la demanda y la oferta; sin embargo, estos actores han tenido poca relevancia en las estrategias de las políticas públicas.
3. Se describen los hallazgos producto de la interacción con los actores del sector privado, representados por funcionarios de la Red Clúster y de Confecámaras:
 - a. Existe un sistema de evaluación de desempeño liderado por la Red Clúster para medir el nivel de madurez de las iniciativas clúster.
 - b. El liderazgo de las iniciativas clúster se concentra en las cámaras de comercio y hay poca participación de los gremios empresariales.

Finalmente, se describen los hallazgos que resultaron del ejercicio de triangulación y socialización, para lo cual se toma como referencia el modelo de desempeño de iniciativas clúster (*cluster initiative performance model* o CIPM) (Solvell, Lindqvist y Ketels, 2003), que se basa en cuatro componentes (tres conductores y un afectado): marco social, marco político, marco económico y objetivos de la iniciativas clúster (ver figura 30).

Figura 30. Modelo de CIPM



Fuente: elaboración propia.

Al comparar la experiencia internacional con la política pública de desarrollo de los clústeres existentes, y las iniciativas clúster con la agenda gubernamental de competencia a las importaciones, se comprende la dinámica y tendencias de los sistemas de abastecimiento empresarial, la necesidad de los clústeres de acceder y consolidarse como fuente de abastecimiento de las empresas ancla nacionales, y el nivel de madurez de las iniciativas clúster y los clústeres existentes. Según la Red Clúster Colombia, a partir de la referencia del modelo de desempeño de clúster (CIPM) se identifica la necesidad de focalizar los esfuerzos en política pública en los siguientes componentes del modelo:

- Objetivos
 - ☒ Cooperación comercial
 - ☒ Innovación y tecnología
 - ☒ Expansión del clúster
- Marco
 - ☒ Ambiente de negocios
- Procesos
 - ☒ Recursos y facilitadores
 - ☒ Marco de trabajo y consenso
 - ☒ Gobernanza y financiación
- Desempeño
 - ☒ Competitividad
 - ☒ Crecimiento
 - ☒ Cumplimiento de metas

Discusión

La pandemia del COVID-19 ha interrumpido las cadenas globales de abastecimiento, lo que representa una oportunidad para los proveedores locales. No obstante, históricamente la participación de las empresas nacionales, en especial las pymes, ha sido baja en el mercado industrial. Esto puede explicarse por la existencia de brechas competitivas de los oferentes en relación con los requerimientos de la gran empresa, donde se destacan (como criterios de elegibilidad de los sistemas de abastecimiento) atributos como la calidad de los productos y servicios, la productividad de los procesos y los cumplimientos de órdenes de compra y contratos (que finalmente son más costosos que los impactos de fluctuación cambiaria y la irregularidad de las frecuencias navieras y aéreas que afectan el suministro de la cadena global de abastecimiento).

El capital económico y social, en este contexto, construido en los clústeres e iniciativas existentes se convierten en mecanismos que permiten focalizar y canalizar los programas e iniciativas de política pública cuyo objeto es el desarrollo productivo si se articulan a un programa de desarrollo de proveedores. Las empresas encargadas de la gestión de proveedores y la transformación digital son dos elementos clave, aunque poco desarrollados y utilizados, pero en un contexto de confinamiento cobran mayor relevancia. Estos elementos son clave para dinamizar los procesos de innovación comercial con oferentes y demandantes.

Con base en lo anterior se propone un modelo operativo para el fortalecimiento de clústeres basado en un programa de desarrollo de proveedores.

Figura 31. Modelo operativo de fortalecimiento de clústeres en el marco de un programa de desarrollo de proveedores



Fuente: ACOPI (2020a).

El modelo operativo para el fortalecimiento de las iniciativas clúster basado en un programa de desarrollo de proveedores tiene cuatro componentes: 1) alineación con la demanda; 2) procesos de selección de proveedores; 3) cierre de brechas; y 4) consolidación del clúster.

El modelo parte de una alineación entre la demanda y la capacidad instalada de las iniciativas clúster, cuyo primer paso es un proceso de inteligencia de mercado. En este sentido, la idea es identificar empresas ancla nacionales afectadas en su cadena de abastecimiento y con interés en desarrollar proveedores locales, y consolidar información acerca de sus planes de compra y requisitos para aplicar a su sistema de abastecimiento.

Una vez realizados los acercamientos con las empresas ancla y logrados los acuerdos preliminares de emparejamiento comerciales, el segundo paso es iniciar un proceso

de selección de proveedores acorde con los requerimientos de los sistemas de compra de las empresas ancla y que conlleve una certificación de estos en el largo plazo. Aquí, la innovación consiste en establecer una base de datos para consolidar un sistema de información que en el corto plazo permita diseñar una política pública e instrumentos focalizados en el fortalecimiento de las iniciativas clúster, de los clústeres y de las empresas asociadas, e identificar e implementar nuevos mecanismos de cooperación empresarial entre integrantes de los clústeres e iniciativas entre clústeres.

Como resultado del componente anterior se contará con una caracterización de las empresas y un perfil competitivo de las iniciativas clúster y clústeres existentes para que en el desarrollo del tercer componente se analicen las brechas competitivas. Así mismo, para que a través de actores clave como los gremios, la Red Clúster Colombia, las Cámaras de Comercio y actores relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación se articule de manera coordinada la oferta pública con programas de desarrollo empresarial y ciencia, tecnología e innovación en un plan de disminución de brechas competitivas de las iniciativas clúster y los clústeres existentes.

A partir de este análisis de brechas, y de acuerdo con el grado de madurez de los clústeres y el perfil competitivo de las empresas involucradas, se puede establecer objetivos, marcos de actuación, procesos y métricas de desempeño con referencia a la orientación del tipo de mercado en el que pudieran generarse oportunidades: a) un primer grado no excluyente de competencia a las importaciones; b) un segundo grado de deslocalización de producción; c) un tercer grado de cadenas globales de valor; y d) un cuarto grado de internacionalización. Este componente se enmarca en un proceso de transición alrededor de la consolidación de interclústeres y clústeres transnacionales.

Conclusiones

Frente a la pregunta orientadora de esta investigación –¿cómo pueden las empresas pymes colombianas aprovechar la ruptura de las cadenas globales de abastecimiento por el impacto causado por la pandemia del COVID-19?– y con base en los resultados obtenidos en la investigación, se presentan las siguientes conclusiones.

Situación actual del mercado

Existe una alta dependencia de las empresas ancla de la cadena de suministro global y una baja participación de proveedores locales. Esto puede explicarse por la existencia de brechas competitivas de los oferentes en relación con los requerimientos de la gran empresa, donde se destacan (como criterios de elegibilidad de los sistemas de abastecimiento) atributos como la calidad de los productos y servicios, la productividad de los procesos y los cumplimientos de órdenes de compra y contratos, que finalmente son más costosos que los impactos de fluctuación cambiaria y la

irregularidad de las frecuencias navieras y aéreas que afectan el suministro de la cadena global de abastecimiento.

Capacidad instalada

Existe un capital económico y social constituido por políticas públicas, instituciones públicas, organizaciones privadas, programas de desarrollo empresarial en implementación y fondos de financiamiento, sumado a un interés en el relacionamiento con proveedores locales por parte de empresas ancla, que permitiría aprovechar la ruptura de las cadenas globales de abastecimiento debido al impacto de la pandemia del COVID-19 con iniciativas clúster y clústeres existentes articulados a un programa de desarrollo de proveedores en el que participen activamente las empresas de gestión de abastecimiento. Estas empresas aportarían los servicios de información de mercados a través de una base de plataformas digitales para direccionar las acciones que disminuyan las brechas competitivas en el marco de la economía del confinamiento.

Condiciones habilitadoras

El éxito de cualquier iniciativa de fortalecimiento de los clústeres requiere de la implementación de programas de desarrollo de proveedores que generen condiciones habilitantes. De acuerdo con el análisis de los resultados, estos programas deben cumplir las siguientes condiciones:

- Incrementar y consolidar la participación de las iniciativas clúster y los clústeres existentes en procesos de selección de proveedores por medio de las TIC.
- Conocer la capacidad instalada de los clústeres.
- Contar con los perfiles competitivos de los clústeres.
- Articular la oferta pública de programas de desarrollo empresarial con el objeto de disminuir las brechas entre los requerimientos para aplicar a los sistemas de abastecimiento de las empresas ancla y los perfiles competitivos de las empresas que componen las iniciativas clúster y los clústeres existentes.
- Implementar un programa de desarrollo de proveedores de empresas públicas.
- Consolidar un sistema de información que unifique la oferta y la demanda en plataformas TIC.

Orientación de desempeño de las iniciativas clúster

El aprovechamiento de la ruptura de las cadenas globales de abastecimiento debido al impacto de la pandemia del COVID-19 requiere que las iniciativas clúster focalicen sus esfuerzos en el marco del siguiente modelo de desempeño:

- Objetivos
 - ☒ Cooperación comercial
 - ☒ Innovación y tecnología
 - ☒ Expansión del clúster
- Marco
 - ☒ Ambiente de negocios
- Procesos
 - ☒ Recursos y facilitadores
 - ☒ Marco de trabajo y consenso
 - ☒ Gobernanza y financiación
- Desempeño
 - ☒ Competitividad
 - ☒ Crecimiento
 - ☒ Cumplimiento de metas

Los tipos de servicios en los que deben concentrarse las iniciativas clúster, en el marco de una economía del confinamiento, durante el tiempo que dure la pandemia del COVID-19 y en la ‘nueva normalidad’ son la digitalización, el desarrollo de negocios y el desarrollo de recursos humanos.

Viabilidad

Las pymes colombianas pueden aprovechar la ruptura de las cadenas globales de abastecimiento debido al impacto de la pandemia del COVID-19 implementando un modelo operativo para el fortalecimiento de las iniciativas clúster y clústeres existentes basado en un programa de desarrollo de proveedores, para lo cual se plantea la siguiente ruta operativa: 1) alineación con la demanda; 2) procesos de selección de proveedores; 3) cierre de brechas; y 4) consolidación de clúster.

Recomendaciones

El Estado es el principal contratante del país; las compras estatales representan aproximadamente el 13 % del PIB. La agencia Colombia Compra Eficiente lidera el diseño de mecanismos que les permiten a los entes territoriales e instituciones del Estado contar con un marco jurídico y procedimientos para articular los clústeres a procesos de contratación pública mediante programas de desarrollo de proveedores como complemento de las iniciativas privadas.

Es importante realizar estudios para determinar la viabilidad del desarrollo de clústeres transregionales e impulsar las iniciativas interclúster con el fin de promover

la especialización inteligente de las cadenas de abastecimiento a nivel nacional y de Latinoamérica.

El fortalecimiento de clústeres transnacionales es un imperativo como clúster de conocimiento y surge de un segundo nivel en la implementación del modelo operativo con el objetivo de ampliar el mercado, aprovechando las iniciativas de cooperación regional como la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina de las Naciones (CAN). Por tal razón es necesario desarrollar estudios para identificar las estrategias, mecanismos e instrumentos de política pública que lleven a procesos de deslocalización de la producción y de participación en compras públicas internacionales.

Las recomendaciones anteriores constituyen la base para consolidar la inserción de las empresas a las cadenas globales de valor, lo que en últimas debe ser el objetivo principal en la recuperación económica pos-pandemia del COVID-19.

Referencias

- ANDI (2016). 06. *Encadenamientos. Encadenamientos productivos para fortalecer las cadenas de valor*. <http://proyectos.andi.com.co/Libro2/Paginas/assets/docs/capitulo-06.pdf>
- ACOPI (2020a). *Estrategias para la recuperación económica a partir del fortalecimiento de clústeres y la competencia a las importaciones*. <https://www.acopi.org.co/wp-content/uploads/2020/11/ESTRATEGIAS-PARA-LA-RECUPERACION-ECONOMICA.pdf>
- ACOPI (2020b). Encuesta de desempeño empresarial. 2º trimestre 2020. <https://www.acopi.org.co/wp-content/uploads/2020/09/encuesta-de-desempe%C3%91o-empresarial-segundo-trimestre-2020-2>
- Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI) y Fundación Análisis Estratégico para el Desarrollo de las Pymes (FAEDPYME). (2020). Reflexiones y propuestas para la reactivación y fortalecimiento de las mipymes en Colombia en el marco del COVID-19.
- Colombia Compra Eficiente. (2019). Guía para promover la participación de las mipymes en los procesos de compra pública.
- Confecámaras (s.f.). *Quiénes somos*. <https://www.confecamaras.org.co/la-confederacion/quienes-somos>
- Decreto Ley 4170 de 2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. 3 de noviembre de 2011.
- Departamento Nacional de Planeación (2016, 8 de agosto). *Documento CONPES 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo*. <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/politica-de-desarrollo-productivo/documento-conpes-3866.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (s.f.). *Acerca de la Entidad*. <https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx>
- Maldonado, G. C. (2014). Empresa ancla y el desarrollo de las mipymes (proveedoras). Caso de estudio: Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento [Tesis de Maestría, Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador].
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (s.f.). *Fortalecimiento de mipymes bajo esquema de iniciativas clúster*. <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/fortalecimiento-de-mipymes-bajo-esquema-de-iniciativ>

Porter, M. (1998). Los clústers y la competencia. *Geranegocio*. 1(2), 130-145. <https://www.academia.edu/2918006/Clusters>

Red Clúster Colombia (2020, 5 de noviembre). *Sobre la Red Clúster Colombia*.

Solvell, O., Lindqvist, G. y Ketels, C. (2003). *The cluster initiative greenbook*. Ivory Tower.

CAPÍTULO 4

APUESTAS PRODUCTIVAS DEL VALLE DEL CAUCA Y LA PANDEMIA DEL COVID-19

Álvaro Pío Gómez Olaya
Ph.D. Universidad del Valle.

Alexis Andrés Aguilera Alvear
Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del
Conocimiento, Universidad del Valle.

Juan José Ruiz Fernández
Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del
Conocimiento, Universidad del Valle.

Introducción

La pandemia del COVID-19 es uno de los eventos mundiales del siglo XXI que mayores efectos ha generado sobre el desarrollo humano, económico y social de todas las naciones del mundo. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020), el COVID-19 es una enfermedad infecciosa causada por el nuevo coronavirus descubierto en Wuhan (China) a finales de 2019. Esta enfermedad infecciosa trajo como consecuencia una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) debido a que se han detectado casos en todos los continentes. En Colombia el primer caso se presentó el 6 de marzo de 2020 (Ministerio de Salud, 2020).

Las organizaciones gubernamentales, empresariales, sectoriales, sociales, comunitarias y académicas, para afrontar la pandemia del COVID-19, han emprendido diferentes iniciativas para aportar soluciones y alternativas al manejo de la pandemia. En este sentido, la Universidad del Valle, a través del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento (IPIGC), elaboró la propuesta de un programa de investigación denominado 'Política Pública, Gobernanza, Economía, Organizaciones, Individuos y Salud Pública en COVID-19' con el propósito de

* Este capítulo es producto del programa de investigación 'Política pública, salud pública y mercados en situaciones de pandemia del COVID-19'. Los autores expresan su agradecimiento a Juan Manuel Candelo Viáfara y Claudia Fernanda Mejía Monroy por el apoyo brindado.

generar conocimiento sobre el impacto de la pandemia en las actividades económicas, sociales y políticas, y de aportar recomendaciones que contribuyan con la toma de decisiones en las políticas públicas, el desarrollo económico y el bienestar social de la población y los territorios.

Este programa de investigación se desarrolla a través de componentes temáticos. El componente denominado 'Economía del Confinamiento' tiene como objetivo principal analizar las transformaciones que enfrentan los mercados y la economía, enfocando su atención en el estudio de las apuestas productivas que los territorios definen para soportar su desarrollo económico y social. El análisis de este objetivo se desarrolló con base en el análisis de las apuestas productivas del Valle del Cauca, lo cual generó la reflexión sobre la siguiente pregunta: ¿qué modificaciones o cambios debe asumir el departamento del Valle del Cauca frente a sus apuestas productivas, teniendo en cuenta los efectos e impactos que trae la pandemia del COVID-19?

Los siguientes son los aspectos abordados en este componente: 1) análisis de las transformaciones que los sectores o actividades productivas considerados como apuestas productivas deben aplicar; 2) identificación de las apuestas productivas que saldrán fortalecidas o debilitadas por los efectos de la pandemia; 3) identificación de nuevas apuestas productivas de corto, mediano y largo plazo que se deriven de la pandemia; y 4) reflexión sobre las oportunidades que trae la pandemia a los sectores productivos del Valle del Cauca. Se espera que este trabajo aporte elementos de juicio para orientar la toma de decisiones de las autoridades departamentales, los gremios productivos y el sector empresarial del Valle del Cauca en el camino de la recuperación económica y social del territorio.

Contexto económico de la pandemia

Impacto de la pandemia en la economía de América Latina

América Latina se convirtió en un foco de la pandemia a escala mundial. Esta situación ha generado problemáticas de índole político, económico, social y de gobernanza. Cada Gobierno ha tomado medidas para proteger su economía y el bienestar social, pero a pesar de esto, las afectaciones y consecuencias en el plano de la economía han sido considerables. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020a) estima que el crecimiento del PIB para América Latina en 2020 está en el orden del $-5,3\%$, siendo México, Argentina y Ecuador los países con mayor desaceleración ($-6,5\%$), mientras que para Colombia se estima un porcentaje del $-2,6\%$. Esto indica una situación de recesión económica de la región con grandes impactos en la demanda y la oferta y una contracción de alto impacto.

CEPAL (2020b) considera que la crisis económica generada por la pandemia del COVID-19 presenta un panorama desalentador para la estructura productiva y empresarial de América Latina, la cual ya presentaba debilidades desde décadas

anteriores. Según CEPAL (2020b), los sectores por actividad económica con una intensidad fuerte por causa de la pandemia son servicios de turismo, industria cultural, comercio, hoteles y restaurantes, transporte, moda y automóviles (ver figura 32).

Figura 32. Niveles de afectación por causa de la pandemia en sectores económicos

Fuertes	Significativos	Moderados
Servicios de turismo	Minería	Agricultura, ganadería y pesca
Industria cultural tradicional	Electricidad, gas y agua	Producción de alimentos para el mercado interno
Comercio	Construcción y materiales para la construcción	Insumos y equipamiento médico
Reparación de bienes	Servicios empresariales	Medicamentos
Hoteles y restaurantes	Actividades financieras	Telecomunicaciones
Transporte	Bebidas	Envases
Moda	Muebles y madera	
Automóviles	Industria química	
	Electrónica-Maquinaria y equipo	

Fuente: CEPAL (2020b).

En los sectores cuya afectación es fuerte recae el 34,2 % del empleo formal y el 24,6 % del PIB de la región (CEPAL, 2020b). De esta forma, el impacto negativo se podría incrementar si parte de los sectores cuya afectación considerada como ‘significativa’ tiene un desempeño peor de lo esperado. Incluso varias empresas de la región presentaron caídas significativas en sus ingresos y continúan presentando dificultades para sostener sus actividades y permanecer en operación, así como problemas para cubrir obligaciones financieras, de salarios y de acceso a financiamiento. De acuerdo con la información recopilada por las cámaras empresariales, hasta la primera semana de junio de 2020 se evidenció un panorama crítico a nivel empresarial (CEPAL, 2020b) (ver tabla 23).

Tabla 23. Situación empresarial durante la pandemia en países de América Latina

País	Situación empresarial en época de pandemia
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • 96 % de las empresas reportan caídas en las ventas. • 82 % de las empresas formales podrían subsistir entre uno y dos meses con recursos propios (Confecámaras, 2020).
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • 76 % de las empresas redujeron o paralizaron la producción. • 55 % de las empresas tienen problemas para acceder a créditos para capital de trabajo (CNI, 2020).
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • 44 % de las empresas industriales no cuentan con liquidez para pagar salarios (mes de abril). • 38 % de las empresas no pagaron servicios públicos. • 48 % de las empresas no lograron pagar a sus proveedores. • 57 % de las empresas no pagaron impuestos (UIA, 2020).
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • 37,5 % de las empresas redujeron el personal. • 44 % de las empresas presentan estados financieros malos y críticos (CNC, 2020).
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • 59,4 % de las empresas de comercio y servicios enviaron a sus empleados a seguro de desempleo (CNCS, 2020).
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Las empresas del sector hotelero registraron caídas en ingresos del -99,4 %. • Las empresas del sector de construcción registraron caídas en ingresos del -86,4 %. • Los restaurantes registraron caídas en ingresos del 85 %. • El comercio al por menor registró una caída en el ingreso del -83,8 %. • Los servicios turísticos registraron una caída en ingresos del -78,7 % (CCIAP, 2020).

Fuente: CEPAL (2020b).

Impacto de la pandemia en la economía colombiana

La pandemia del COVID-19 creó situaciones complejas a nivel económico y social en los países afectados, asociadas a las medidas establecidas para contener y prevenir el contagio en la población. Colombia no es ajena a los efectos de la pandemia, por tanto, se vio en la necesidad de tomar decisiones para la protección de la población a través de medidas como el confinamiento y el aislamiento social. Estas medidas provocaron una afectación negativa a la dinámica económica, de mercado y comercial de los sectores productivos, toda vez que durante el primer trimestre de 2020, al inicio de la pandemia en el país, se marcó una importante desaceleración de la economía colombiana evidenciada comparativamente: para el primer trimestre de 2020 se alcanzó un crecimiento del PIB del 1,1 %, mientras que para el mismo periodo de 2019 el crecimiento del PIB fue del 2,9 %. La desaceleración fue tan marcada que el porcentaje del PIB del primer trimestre de 2020 no logró cumplir con las proyecciones del 2 % (Asociación Nacional de Instituciones Financieras [ANIF], (2020a). Este es un hecho significativo y diciente del cómo la pandemia generó una contracción en la economía del país.

El impacto de la pandemia, según la ANIF (2020a), se notó en tan solo dos semanas. El Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE) mostró resultados favorables en los meses de enero y febrero de 2020 con un crecimiento promedio del 4,1 % anual, pero desde que el Gobierno colombiano decretó el aislamiento preventivo obligatorio, el cual entró en vigencia desde la tercera semana de marzo de 2020, la contracción fue del 4,9 %.

Los sectores económicos, según la ANIF (2020a), con mayor afectación en el primer trimestre del año debido al impacto del aislamiento fueron el comercio, entrenamiento, industria, minería y construcción.

Figura 33. Comportamiento del ISE mensual por sectores económicos

Actividad económica	Serie original (variación % anual 2020)		
	Enero	Febrero	Marzo
 Comercio, transporte y turismo	6.6	10.2	-12.7
 Actividades de recreación	1.1	1.4	-11.6
 Industria	4.2	4.9	-10.4
 Minería	-3.5	5.3	-9.9
 Construcción	-8.9	-10.3	-8.5
 Actividades financieras	10.3	5.0	-7.9
 Actividades empresariales	4.2	4.6	-0.4
 Electricidad, gas y agua	3.4	6.5	0.3
 Comunicaciones	0.6	3.0	0.5
 Servicios sociales	5.5	2.9	1.5
 Actividades inmobiliarias	3.1	2.8	1.9
 Agropecuario	6.6	8.4	5.6
Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE)	3.7	4.6	-4.9

Fuente: ANIF (2020a).

Los efectos de la pandemia y de las medidas que mantuvo el gobierno nacional se sintieron con mayor fuerza en el segundo trimestre del año (abril-junio), alcanzándose un crecimiento negativo del PIB del -15,8 %, la cifra más crítica de la economía colombiana en toda su historia. Sin embargo, el tercer trimestre del año (julio-septiembre) registró un comportamiento de recuperación en el que se registró una cifra de crecimiento del PIB del -9,0 %, cifra que, a pesar de ser negativa, mostró un mejoramiento de la economía (ANIF, 2020b) por la flexibilización de las medidas de aislamiento para propósitos laborales, productivos y comerciales.

El sector terciario (comercio, servicios, entre otros), de acuerdo con los datos de la ANIF (2020b), es el que presenta menor afectación, dado que la contracción de este sector está en el -5,4% anual. Entre tanto, el sector secundario (relacionado con la industria y la construcción) presentó una contracción del -12,9%, mientras que el sector primario (agricultura y minería) registró una variación del -9,1%.

Figura 34. Comportamiento del ISE mensual por grandes ramas de actividades económicas

Actividad económica	Serie original (Variación % anual)								
	2020								
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep
Primarias Agricultura y minería	2,3	7,4	-1,8	-11,4	-10,7	-7,2	-5,2	-8,2	-9,1
Secundarias Industria y construcción	-0,1	-0,06	-10,1	-43,6	-28	-13,4	-14,5	-14,8	-12,9
Terciarias Resto de sectores	4,6	5,5	-3,4	-16,1	-14	-10,9	-8,9	-9,5	-5,4
ISE	3,4	4,8	-4,4	-20,5	-16,2	-11	-9,5	-10,4	-7,3

Fuente: ANIF (2020b).

La mitigación de los efectos económicos y sociales de la pandemia en Colombia se convirtió en un propósito del gobierno nacional, por lo tanto, ha propuesto e implementado una serie de medidas para salvaguardar la vida de la población, evitar el contagio e iniciar la recuperación económica y la reactivación. En tal sentido, el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe de la CEPAL¹ ha logrado recopilar medidas ejecutadas por los Gobiernos de los países de América Latina para la mitigación, contención y preparación en tiempos de pandemia en ámbitos como la economía, la movilidad, la educación, el empleo, la protección social y la salud, entre otras. En este sentido, Colombia ha promovido un total de 81 medidas económicas² relacionadas con los siguientes temas: 1) Política fiscal (impuestos, financiación, entre otras); 2) Política monetaria (tasas de interés, liquidez, entre otras); 3) Políticas empresariales (créditos para sectores, subsidios, entre otros); y 4) Restricciones de actividades económicas (precios de productos, control de la oferta, entre otros). La anterior descripción da cuenta de la afectación negativa y

1 CEPAL (s.f.). *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: impacto económico y social*. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

2 Ibid.

del impacto contundente que la pandemia trajo a la economía colombiana y sus sectores productivos, así como los esfuerzos realizados para mitigar tales impactos.

Apuestas productivas del Valle del Cauca

Las apuestas productivas son una estrategia del gobierno colombiano para reconocer la diversidad y heterogeneidad productiva, empresarial y laboral de las regiones del país. Es así como el país pretende articular y alinear la visión del Sistema Nacional de Competitividad con el desarrollo regional. Esta expresión se encuentra plasmada en la Agenda Nacional de Competitividad a través del pilar de desarrollo productivo regional y la competitividad a nivel subnacional. De esta forma, las agendas productivas departamentales constituyen un instrumento para el fomento de las prioridades productivas, sectoriales, de clúster o áreas estratégicas en las cuales cada departamento concentra sus esfuerzos (Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, 2020).

El Valle del Cauca cuenta con su respectiva Agenda Departamental de Competitividad, cuya última versión está actualizada a 2019. En la construcción de esta agenda se contó con la participación de más de 100 actores regionales que lograron priorizar proyectos y actividades orientadas a fortalecer el plan de trabajo de las iniciativas de clúster (Cámara de Comercio de Cali, 2019). La priorización de apuestas productivas del Valle del Cauca es liderada por la Comisión Regional de Competitividad e Innovación (CRCI), que en 2014 implementó una metodología que permitió priorizar las apuestas productivas con mayor potencial de crecimiento, generación de empleo, desarrollo tecnológico e internacionalización. Igualmente, definió un esquema de priorización de proyectos transversales y sectoriales para dar impulso a la competitividad del departamento (Cámara de Comercio de Cali, 2019).

Además de la Agenda Departamental de Competitividad del Valle del Cauca, también se cuenta con otros esfuerzos complementarios que priorizan apuestas productivas, entre los cuales es posible mencionar los Planes de Desarrollo Departamentales del Valle del Cauca, la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad del Valle del Cauca, el Plan Maestro de Desarrollo Regional del Valle del Cauca, y la Visión Valle 2032, entre otros. La revisión de estos documentos permite identificar apuestas comunes y novedosas, entre las cuales hay apuestas productivas del sector primario (ver tabla 24).

Tabla 24. Apuestas productivas: sector primario del Valle del Cauca

Sector primario - Apuestas Valle del Cauca	
Agropecuario	Explotación
<ul style="list-style-type: none"> • Frutas cítricas (limón Tahití, naranja y mandarina, maracuyá, mora) • Hortalizas (ají, pimentón, tomate y zapallo) • Pesca y acuicultura • Cría y reproducción de especies nativas • Plantas medicinales y aromáticas • Flores exóticas y follajes tropicales • Clúster proteína blanca • Alimentos orgánicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Maderero y forestal

Fuente: elaboración propia.

La tabla 25 muestra las apuestas productivas del sector secundario del Valle del Cauca.

Tabla 25. Apuestas productivas: sector secundario del Valle del Cauca

Sector secundario - Apuestas Valle del Cauca	
Construcción	Industria
<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura vial • Infraestructura férrea • Infraestructura aérea • Infraestructura marítima • Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Pulpa, papel, cartón, editoriales y artes gráficas • Cuero y marroquinería • Diseños especiales (bordados, estampados, adornos, pedrería, etc.) • Confección y moda • Industria farmacéutica: medicamentos • Manufactura y ensamble metalmecánico • Clúster <i>macrosnacks</i> • Agroindustria • Caña de azúcar y sus derivados • Cafés especiales • <i>Macrosnacks</i> • Minería
Biotecnología	Industria
<ul style="list-style-type: none"> • Biofármacos 	<ul style="list-style-type: none"> • Hidroeléctrica • Biocombustibles • Biomasa • Clúster Bioenergía

Fuente: elaboración propia.

La tabla 26 muestra las apuestas productivas del sector terciario del Valle del Cauca.

Tabla 26. Apuestas productivas - sector terciario del Valle del Cauca

Sector terciario - Apuestas Valle del Cauca			
Transporte	Educación	Economía naranja	Salud
<ul style="list-style-type: none"> • Transporte intermodal 	<ul style="list-style-type: none"> • Agroecología • Agroindustria • Biodiversidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Industria cultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Estética y belleza
Turismo	Logística	Comercio	TIC's
<ul style="list-style-type: none"> • Turismo cultural • Ecoturismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Logística portuaria • Logística rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Comercio electrónico 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de <i>software</i> • Operaciones <i>back office</i> • Telecomunicaciones

Fuente: elaboración propia.

El Valle del Cauca priorizó las apuestas productivas por sector económico de acuerdo con sus ventajas comparativas por su ubicación geográfica o climáticas (por ejemplo, cafés especiales, caña de azúcar o logística portuaria) o por las capacidades productivas, culturales o tecnológicas desarrolladas en la región (por ejemplo, estética y belleza, comercio electrónico, minería, entre otras).

Estas apuestas productivas son las que actualmente se consideran en las políticas, estrategias y planes de fomento empresarial, sectorial y productivo del departamento, así como por las instituciones encargadas de liderar el desarrollo económico de este, como la Gobernación del Valle del Cauca, las cámaras de comercio, las organizaciones gremiales y las organizaciones de apoyo a las actividades productivas, entre otras.

El Valle del Cauca afrontó la pandemia del COVID-19 con las apuestas productivas mencionadas, pero vale la pena indicar que algunas tienen una afectación fuerte por el impacto de la pandemia en la economía. De acuerdo con la clasificación de sectores productivos con afectación fuerte, significativa y moderada realizada por la CEPAL (2020b), las apuestas del Valle del Cauca que coinciden con los sectores cuya afectación es fuerte son los siguientes: 1) Turismo cultural y ecoturismo (servicios de turismo); 2) Industria cultural; y 3) Transporte. Por otra parte, las apuestas productivas del Valle del Cauca que coinciden con los sectores indicados por CEPAL (2020b) cuya afectación es significativa son los siguientes: 1) Maderero forestal (muebles y madera); 2) Hidroeléctrica (electricidad, gas y agua); 3) Minería; 4) Macrosnacks (bebidas); 5) Vivienda (construcción y materiales para la construcción); y 6) Operaciones *back office* (puede incluir servicios empresariales).

Este capítulo presenta una reflexión y análisis sobre los cambios y transformaciones que posiblemente afrontarán las apuestas productivas por los impactos actuales y futuros de la pandemia del COVID-19, así como las recomendaciones para modificar o complementar las apuestas productivas del Valle del Cauca, con el objeto de aprovechar las nuevas oportunidades ofrecidas por la pandemia.

Metodología

El análisis de las transformaciones que enfrentan los mercados y la economía, desde el enfoque de las apuestas productivas del Valle del Cauca, exigió en este abordaje una metodología cualitativa, basada en la indagación documental y consulta a comunidades expertas. De esta manera, se logró el reconocimiento de las apuestas productivas vigentes del Valle del Cauca según la priorización contenida en estudios y documentos oficialmente reconocidos y avalados por el Gobierno, los entes gremiales, los entes industriales y la academia, entre otros (por ejemplo, planes de desarrollo departamentales). La tabla 27 presenta la metodología de trabajo.

Tabla 27. Fases y actividades metodológicas

Fases	Actividades	Instrumentos (métodos o técnicas)
Identificación del problema	Análisis de las afectaciones y efectos de la pandemia en la economía regional y nacional	N/A
	Propuesta temática al bloque de investigación "Economía del Conocimiento"	N/A
Diseño de la investigación	Definición del alcance	N/A
	Propuesta de objetivos, preguntas y marco referencial	N/A
Documentación	Selección de fuentes de información	Búsqueda de fuentes institucionales
	Búsqueda de documentos referentes	Consulta web
	Clasificación documental	N/A
	Identificación de apuestas productivas	Matriz de categorización por sector económico
	Categorización de apuestas	Matriz de categorización por sector económico
	Análisis de desempeño de apuestas según estadísticas	Análisis documental
Trabajo de campo para consulta a comunidades expertas	Diseño del cuestionario y digitalización en plataforma virtual	N/A
	Creación de listado de personas para aplicar instrumento de consulta	Lluvia de ideas y conominación de actores
	Preparación y lanzamiento de la consulta abierta a expertos	Cuestionario de consulta con técnica Delphi
	Preparación y ejecución de consulta para validar resultados con un grupo reducido de expertos	Panel de expertos

Fases	Actividades	Instrumentos (métodos o técnicas)
Construcción y análisis de resultados	Elaboración de informes de aplicación de instrumentos (cuestionario de consulta con técnica Delphi y panel de expertos)	N/A
	Contrastación de resultados	Reuniones de trabajo entre autores
Identificación del problema	Análisis de las afectaciones y efectos de la pandemia en la economía regional y nacional	N/A
	Propuesta temática al bloque de investigación "Economía del Conocimiento"	N/A
Diseño de la investigación	Definición del alcance	N/A
	Propuesta de objetivos, preguntas y marco referencial	N/A
Escritura analítica de documento	Elaboración de texto final	N/A

Fuente: elaboración propia.

Descripción de métodos para recolección de información y consulta de expertos

De acuerdo con la metodología de trabajo descrita en la tabla anterior, se seleccionaron tres métodos principales para llevar a cabo el proceso. Estos métodos son: 1) análisis documental; 2) consulta Delphi a expertos y; 3) consulta a grupo reducido de expertos para validar resultados. A continuación se detalla el uso de estos métodos.

El análisis documental es definido por Dulzaides y Molina (2004) de la siguiente manera:

Una forma de investigación técnica, un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada y sistemática para facilitar su recuperación. Comprende el procesamiento analítico-sintético que, a su vez, incluye la descripción bibliográfica y general de la fuente, la clasificación, indización, anotación, extracción, traducción y la confección de reseñas.

Este método se aplicó con el propósito de recopilar las apuestas productivas del Valle del Cauca y conocer su desempeño a través de los logros y avances registrados en los indicadores. Las fuentes de información para identificar las apuestas productivas fueron las siguientes:

- Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2008-2011.
- Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2012-2015.
- Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2016-2019.
- Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2020-2023.
- Visión Valle 2032.
- Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad del Valle del Cauca.
- Clúster de la Cámara de Comercio de Cali

La revisión de estos documentos permitió construir la matriz de clasificación de apuestas productivas por sector económico. El listado de apuestas productivas se utilizó como insumo para aplicar las técnicas de consulta a expertos (Delphi y panel de expertos).

Zartha et al. (2015) definen el Delphi como “un método sistemático e interactivo en el que participa un panel de expertos independientes, a través de una serie de opiniones en comunicación anónima y con retroalimentación; es flexible y sirve para enriquecer consensos”. La aplicación de este método tuvo como propósito consultar a grupos de interés expertos del departamento, entre otros, académicos, líderes institucionales y/o de las principales actividades económicas de la región para indagar sobre las afectaciones y oportunidades de la pandemia sobre el desarrollo económico, reconocer las apuestas productivas y determinar las apuestas con alto potencial para contribuir con la recuperación económica del departamento en el periodo de pospandemia.

El instrumento consta de un cuestionario de 20 preguntas –de opción múltiple (única y múltiples respuestas) y abiertas– distribuidas en tres secciones: la primera corresponde a la identificación del experto; la segunda contiene preguntas generales relacionadas con el impacto económico de la pandemia del COVID-19 en el Valle del Cauca; y la tercera contiene preguntas más específicas sobre las apuestas productivas del departamento. La aplicación del cuestionario se realizó de manera digital por medio de la plataforma Google Forms a expertos de la región. La selección de la muestra para la escogencia de los actores fue intencional, en la cual se identificó a actores específicos con experiencia y conocimiento en la priorización de sectores estratégicos del Valle del Cauca, para lo cual se creó una base de datos de actores factibles para aplicar el cuestionario.

Se verificó que los expertos representaran a los grupos de interés de acuerdo con tres categorías: academia, institucional y gremios. Para cada categoría se elaboró una base de datos de los actores que podrían abordarse según la organización que representan y su relevancia en la planeación y el análisis económico de la región. Dado que el análisis tiene un enfoque de región, se buscó dar representatividad dentro de la muestra a las diferentes subregiones del departamento. Un total de 30 expertos diligenciaron el instrumento.

Los resultados de la consulta tipo Delphi permitieron construir un informe sobre estadísticas y argumentaciones concretas sobre los asuntos indagados en el cuestionario. Estos resultados se utilizaron para dos propósitos concretos: primero, alimentar la discusión y debate con un panel de expertos reducido; y segundo, aportar elementos de juicio para responder al objetivo principal de esta investigación, así como a los cuatro interrogantes planteados: 1) análisis de las transformaciones que deben aplicar los sectores o actividades productivas consideradas como apuestas productivas; 2) identificación de las apuestas productivas que saldrán fortalecidas o debilitadas por la pandemia; 3) nuevas apuestas productivas de corto, mediano y largo plazo que se deriven de la pandemia; y 4) oportunidades que trae la pandemia para los sectores productivos del Valle del Cauca.

El panel reducido de expertos³ tuvo como propósitos validar y contrastar a través del diálogo los resultados obtenidos por los otros expertos que respondieron la encuesta Delphi (la cual no posibilitó el diálogo al ser una encuesta individual), y realizar un intercambio de ideas y reflexiones sobre cambios, ajustes o transformaciones necesarias en la dinámica de las apuestas productivas del departamento del Valle del Cauca en el contexto de la pandemia del COVID-19.

El panel de expertos se realizó de manera virtual y el diálogo realizado tuvo en cuenta los siguientes focos temáticos:

- *Transformaciones o reconfiguraciones que deben afrontar las apuestas del Valle del Cauca:* aspectos relacionados con los retos asociados a las apuestas; cambio en la visión de las apuestas; articulación de actores de las cadenas productivas o industriales; posicionamiento industrial y comercial; y apertura de mercados, entre otros.
- *Políticas públicas de sectores productivos del Valle del Cauca en el contexto de la pandemia del COVID-19:* aspectos relacionados con las políticas públicas para el fomento de la innovación productiva, tecnológica e industrial; con

3 Los participantes del panel de expertos fueron las siguientes personas: Javier Medina Vásquez, doctor en Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Gregoriana, magíster en Administración y psicólogo de la Universidad del Valle, actualmente es docente titular de la Universidad del Valle; Harold Enrique Banguero Lozano, doctor en Economía con énfasis en Economía de la Población y Desarrollo Económico de la Universidad de Carolina del Norte (Estados Unidos) y economista de la Universidad del Valle, actualmente es el rector de la Universidad Católica Lumen Gentium; Pedro Andrés Bravo, magíster en Mercadeo, especialista en Gerencia y Orientación de Procesos de Formación y profesional en Finanzas y Negocios Internacionales, actualmente es el secretario de Desarrollo Económico y Competitividad del Valle del Cauca; y Carlos Andrés Pérez, magíster en Gerencia de la Universidad de Tulane (Estados Unidos), magíster en Administración de Empresas de la Universidad ICESI, magíster en Economía Aplicada y economista de la Universidad del Valle, actualmente es el director Económico y de Competitividad de la Cámara de Comercio de Cali.

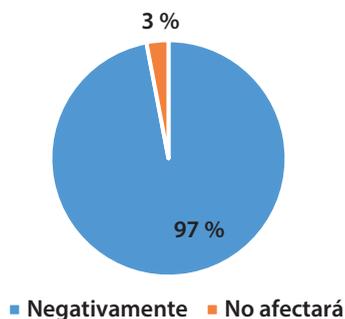
las políticas públicas para el financiamiento de las apuestas productivas; con las políticas públicas para la integración público-privada que permitan el fomento de las apuestas; y con las políticas públicas para el posicionamiento de visiones de largo plazo de las apuestas productivas, entre otros.

- *Nuevas apuestas productivas derivadas de la pandemia del COVID-19 en el Valle del Cauca*: aspectos relacionados con los sectores o actividades productivas que se pueden consolidar en el mediano y largo plazo, y nuevas actividades económicas, entre otros.
- *Identificación de impactos estructurales que las apuestas productivas deben afrontar en el largo plazo por causa de la pandemia del COVID-19*: aspectos relacionados con los impactos económicos, ambientales, sociales, tecnológicos y comerciales, entre otros.
- *Identificación de oportunidades estratégicas que puede aprovechar el Valle del Cauca para fortalecer sus apuestas productivas*: aspectos relacionados con los cambios en los hábitos y/o comportamiento de la población, nuevos modelos mentales frente a la economía, nuevos patrones de consumo y cambios en los esquemas laborales o de producción, entre otros.

Resultados

Una vez procesados los datos obtenidos a través de la encuesta tipo Delphi y el panel de expertos, se realizó un cruce de información que permitió obtener resultados generales y resultados relacionados con las preguntas de investigación. A continuación, se presentan los resultados generales obtenidos únicamente a través de la aplicación de la encuesta Delphi.

La pandemia del COVID-19, como se señaló anteriormente en la sección sobre el contexto económico, tuvo un impacto negativo en la economía de la nación y de la región. Lo mismo se evidencia frente a la pregunta realizada en la encuesta Delphi: ¿cómo cree usted que afectará a la economía del Valle del Cauca la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19? A este respecto, el 97% de los expertos consideró que la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia afectará negativamente la economía del Valle del Cauca (ver figura 35).

Figura 35. Resultado Delphi: ¿cómo cree que afectará a la economía del Valle del Cauca?

Fuente: elaboración propia.

Acercas de las actividades económicas del Valle del Cauca que consideran que se verán más perjudicadas por la pandemia del COVID-19 (ver tabla 28), el 96 % de los encuestados afirma que el comercio será la actividad más perjudicada. Otras actividades consideradas por los expertos como las más perjudicadas fueron las siguientes: servicios (70 %), transporte (66,7 %) e industria (56,7 %). Todas estas actividades son clave en la economía del Valle del Cauca debido a la importancia del comercio para la subsistencia de la población y la generación de empleo formal e informal, así como del transporte para mantener a Buenaventura como el principal puerto marítimo del país para el comercio internacional y la industria de productos agrícolas y tecnológicos.

Tabla 28. Respuesta Delphi: ¿cuáles serán las actividades económicas del Valle del Cauca más perjudicadas?

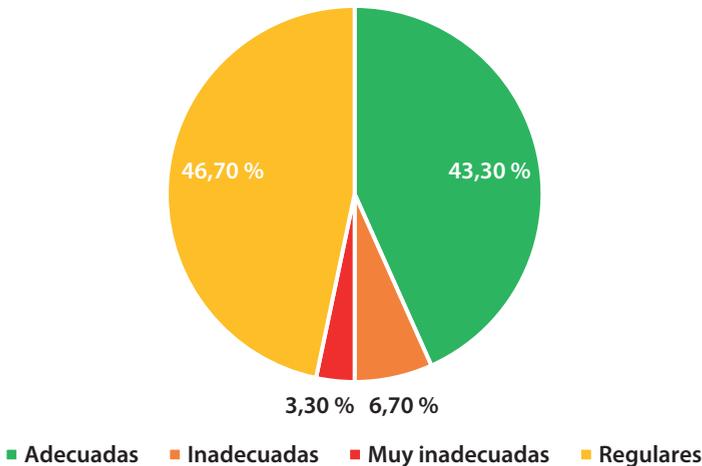
	Más perjudicadas	Menos perjudicadas	En blanco
Comercio	96,7%	0,0%	3,3%
Servicios	70,0%	16,7%	13,3%
Transporte	66,7%	10,0%	23,3%
Industria	56,7%	23,3%	20,0%
Construcción	36,7%	40,0%	23,3%
Financiero	23,3%	63,3%	13,3%
Agrícola	16,7%	66,7%	16,70%
Minero-energético	13,3%	45,7%	40,0%
Comunicaciones	6,7%	80,0%	13,3%

Fuente: elaboración propia.

Frente a las actividades económicas que en el Valle del Cauca se vieron menos perjudicadas por la pandemia, el 80 % de los expertos consultados reportó en primer lugar que las comunicaciones, así como las agrícolas (66,7 %), financieras (63,3 %) y minero-energéticas (45,7 %).

Una vez identificados los sectores más afectados por la pandemia del COVID-19, es importante establecer qué tan adecuadas han sido las medidas tomadas desde la nación y desde la región para amortiguar el impacto en el departamento frente a las afectaciones. Respecto a lo anterior, la figura 36 indica que el 43,3% de los encuestados consideró que las medidas tomadas hasta el momento han sido adecuadas y el 46,7% las califica como regulares. Estos dos porcentajes evidencian que hay una percepción optimista sobre las medidas implementadas por el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y locales (por ejemplo, el aislamiento preventivo obligatorio) para contener los efectos de la pandemia sobre la salud pública, el bienestar social y el desarrollo económico, pero que las mismas no han sido totalmente efectivas o su aplicabilidad ha sido limitada. Por otro lado, el restante 10% de los encuestados las consideró como inadecuadas o muy inadecuadas.

Figura 36. Respuesta Delphi: ¿considera que las medidas tomadas por el Gobierno Nacional y/o departamental para proteger y reactivar la economía del Valle del Cauca son?



Fuente: elaboración propia.

En relación con el plazo en el que se debería actuar sobre algunos de los problemas que se prevé que podría afrontar la economía del Valle del Cauca debido a los efectos de la pandemia del COVID-19, más del 50% de los encuestados consideraron que deben intervenir en el plazo inmediato (uno a doce meses) los siguientes problemas: disminución de ventas e ingresos (90%); desempleo (86,7%); despidos de personal (83,3%); cuarentenas (73,3%); problemas de aprovisionamiento y liquidez de las empresas (56,7%); disminución del poder adquisitivo de la población (53,3%); y cambios normativos en protocolos de bioseguridad e incremento de los costos de operación (50%). Esto significa que ocho de los trece problemas mencionados requieren una atención inmediata que implica el diseño e implementación de políticas públicas, programas y/o proyectos de recuperación económica, y medidas fiscales, entre otras medidas.

Los principales problemas que los expertos consideran que se deben intervenir en el corto plazo (dos a cuatro años) son los siguientes: aumento de impuestos (50 %); incremento de la competencia extranjera e imposibilidad de apertura de nuevos mercados (46,7 %); y contracción de la economía mundial y disminución del poder adquisitivo de la población (40 %). Estas problemáticas son reflejo de la contracción de la economía ocasionada por la desaceleración económica en América Latina, incluido Colombia, tal como se expresó en el apartado de contexto económico de la pandemia del COVID-19.

Pocos expertos consideran que las problemáticas generadas por la pandemia del COVID-19 deben atenderse en el mediano (cinco a diez años) o largo plazo (más de diez años). Esto quiere decir que los gobiernos nacionales, regionales o locales deben reaccionar con medidas de contingencia o de choque que ayuden a mitigar los efectos de la pandemia. Para los expertos, el aumento de los impuestos es el tema más destacado en el largo plazo, lo que significa que las tasas impositivas por actividades comerciales, productivas y de comercio exterior pueden ser una de las amenazas más fuertes a tener en cuenta en la recuperación y reactivación económica, y que como tal se puede considerar como uno de los factores críticos de éxito para posicionar y desarrollar las apuestas productivas del Valle del Cauca.

Tabla 29. Respuesta Delphi: plazo en el cual se debería actuar sobre los siguientes problemas que afrontará la economía del Valle del Cauca debido a la pandemia del COVID-19

	Inmediato (1 a 12 meses)	Corto plazo (2 a 4 años)	Mediano plazo (5 a 10 años)	Largo plazo (más de 10 años)	No afectará
Disminución de ventas e ingresos	90,0%	6,7%	0,0%	0,0%	3,3%
Desempleo	86,7%	6,7%	3,3%	3,3%	0,0%
Despidos de personal	83,3%	13,3%	0,0%	3,3%	
Cuarentenas	73,3%	20,0%	0,0%	3,3%	3,3%
Problemas de aprovisionamiento	56,7%	26,7%	3,3%	0,0%	13,3%
Liquidez de las empresas	56,7%	26,7%	3,3%	0,0%	13,3%
Disminución del poder adquisitivo de la población	53,3%	40,0%	0,0%	6,7%	0,0%
Cambios normativos en protocolos de bioseguridad	50,0%	33,3%	13,3%	0,0%	6,6%
Incremento de los costos de operación	50,0%	33,3%	13,3%	0,0%	3,3%

	Inmediato (1 a 12 meses)	Corto plazo (2 a 4 años)	Mediano plazo (5 a 10 años)	Largo plazo (más de 10 años)	No afectará
Contracción de la economía mundial	40,0%	40,0%	16,7%	0,0%	3,3%
Comportamiento de la tasa de cambio	40,0%	36,7%	6,7%	0,0%	16,7%
Incremento de la competencia extranjera	40,0%	46,7%	10,0%	3,3%	0,0%
Imposibilidad de apertura de nuevos mercados	40,0%	46,7%	10,0%	3,3%	0,0%
Aumento de impuestos	23,3%	50,0%	16,7%	10,0%	0,0%

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, frente a estos resultados generales, se indagó por las medidas más importantes que se deben implementar por parte de los gobiernos nacional y departamental para la reactivación económica (tabla 30). El 70 % de los expertos consideró de mayor importancia las de tipo financiero, el 56,7 % las de tipo tributario, el 50 % las medidas de bioseguridad y sanitarias permanentes, y el 40 % las medidas sobre costos laborales y las medidas sobre el comercio exterior. Es clave resaltar que el análisis de estas medidas debe enfocarse en dos aspectos: primero, en si las medidas serán temporales o permanentes; y segundo, en sus efectos sobre la productividad de las empresas y las industrias, y sobre el consumo y el poder adquisitivo de la población.

Tabla 30. Respuesta Delphi: medidas más importantes que se deben implementar por parte de los gobiernos nacional y departamental para la reactivación económica

Respuesta	Porcentaje
Medidas financieras	70,0%
Medidas tributarias	56,7%
Medidas de bioseguridad y sanitarias permanentes	50,0%
Medidas sobre costos laborales	40,0%
Medidas sobre el comercio exterior	40,0%
Medidas sobre otros costos	26,7%
Medidas frente a las importaciones	3,3%
Medidas para fortalecer negocios en línea	3,3%
Medidas de defensa transitorias a la producción nacional	3,3%

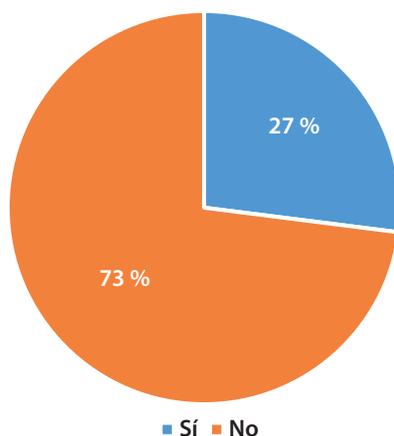
Fuente: elaboración propia.

Los resultados generales, como se mencionó al inicio de este capítulo, se obtuvieron únicamente a través de la aplicación de la encuesta Delphi. Los resultados de la aplicación de la encuesta fueron socializados con los expertos que participaron en el panel. Así mismo, el cruce de información entre la encuesta Delphi y las apreciaciones del panel de expertos permitieron obtener los siguientes análisis.

Análisis de las transformaciones que deben aplicar los sectores o actividades productivas considerados como apuestas productivas

El 73 % de los expertos consultados a través de la encuesta Delphi respecto a las transformaciones, cambios o ajustes de las apuestas productivas consideró que el Valle del Cauca no debe replantear sus apuestas productivas debido a los impactos de la pandemia del COVID-19 (ver figura 37).

Figura 37. Respuesta Delphi: ¿el departamento del Valle del Cauca debe replantear sus apuestas productivas debido a los impactos de la pandemia del COVID-19?



Fuente: elaboración propia.

Los expertos consultados argumentaron que las apuestas productivas del Valle del Cauca no requieren modificaciones o replanteamientos porque reconocen que estas fueron el resultado de una planeación estratégica para el desarrollo productivo y económico del departamento con base en las fortalezas y capacidades de la región y que, adicionalmente, la pandemia del COVID-19 no elimina ni cambia tales capacidades productivas o condiciones geográficas estratégicas. En síntesis, los expertos (73 %) presentaron algunos argumentos (ver tabla 31).

Tabla 31. Argumentos (73 %) para no cambiar o ajustar las apuestas productivas del Valle del Cauca

<p>“Son sectores que con pandemia o no se deben fortalecer como estrategia de desarrollo productivo del departamento”.</p>
<p>“Las apuestas productivas actuales están considerando lo más representativo para el Valle del Cauca”.</p>
<p>“El departamento debe focalizar y priorizar la inversión para consolidar las apuestas productivas priorizadas en 2013 y hasta la fecha bajo la asociatividad territorial que representa la Comisión Regional de Competitividad e Innovación del Valle del Cauca”.</p>
<p>“Las entidades que han participado en la construcción de estas apuestas productivas lo han hecho con sentido de largo plazo y conveniencia para el Valle del Cauca”.</p>
<p>“Los planteamientos de apuestas productivas han sido identificados y planteados de acuerdo con el potencial, las necesidades y las oportunidades del Valle del Cauca. No obstante, consideramos que se deben seguir promoviendo nuevas apuestas productivas donde se agregue cada vez más valor. Tenemos que seguir cultivando la diversidad del aparato productivo vallecaucano y seguirlo sofisticando, independientemente de las capacidades que se vayan generando y se necesiten; Más que hablar de sectores, toca integrar numerosos sectores a través de cadenas de valor, tal como funciona en los clústeres”.</p>
<p>“En general, en las apuestas productivas se encuentran los sectores formales que han tenido algún impacto con la pandemia. Sería importante tener una apuesta para las empresas que se encuentran en el sector informal”.</p>
<p>“Las apuestas que están establecidas corresponden a vocaciones propias del departamento, sobre las cuales se viene trabajando desde hace muchos años, y la pandemia no ha cambiado esta realidad”.</p>
<p>“No se puede sacrificar la tradición de la región por la novedad de lo acontecido. Las apuestas son acordes a lo que el país puede requerir y está en posibilidad de adquirir”.</p>
<p>“Todos los sectores son importantes en la estructura productiva. No se puede confundir urgencia con importancia. Hay que focalizar mejor las ayudas específicas, pero los sectores son los que son. El gobierno debe apoyar la digitalización con mayor claridad y transversalidad”.</p>
<p>“Estas apuestas fueron consecuencia de la investigación de las potencialidades del Valle del Cauca, siendo válidas en el momento y dándoles viabilidad”.</p>
<p>“Estas apuestas son el resultado de unos ejercicios de planeación de mediano y largo plazo que si bien se pueden ver afectados en su avance por la pandemia, es un trabajo en el que se debe avanzar”.</p>

Fuente: elaboración propia.

El 27 % del total de expertos consultados manifestó que se requieren ajustes o cambios en los sectores de las apuestas productivas. El argumento general es que se debe tener en cuenta la situación coyuntural en su tratamiento (ver tabla 32).

Tabla 32. Argumentos de los expertos (27 %) para replantear las apuestas productivas

<p>“Hay que apuntarle también a colaboraciones público-privadas para desarrollar nuevas actividades intensivas en ciencia, tecnología, inteligencia, habilidades humanas específicas (<i>folklore</i>, baile, música, etc.)”.</p>
<p>“El sector primario del Valle del Cauca debería pensar prospectivamente en convertirse en despensa internacional de productos demandados globalmente producidos en el campo mediante acuerdos gobierno-sector privado a largo plazo. En el sector secundario la infraestructura férrea debería ser el instrumento que modernice el servicio intermodal y abarate los costos de transporte interno. En concordancia con el sector primario, la agroindustria debería jalonar el desarrollo de la industria vallecaucana y la necesidad de vivienda en el área rural. Un sector energético capaz de ofrecer servicios a menor costo fortalece el desarrollo agroindustrial como vocación ancestral del departamento. Tenemos o llenamos todas las condiciones para ofrecer destinos y productos turísticos de alta demanda mundial, pero no logramos integrar y mostrar en servicios turísticos la belleza natural de nuestros recursos. Se deben realizar importantes cambios culturales y educativos para lograr una participación activa de la comunidad en el reto de plantear los escenarios futuros con libertad y autonomía. Las apuestas productivas no pueden ser estrategias dispersas y diversas. La pregunta es ¿cuál es la vocación del departamento? De allí se debe definir el futuro de los demás sectores”.</p>
<p>“Inmediato: productos de bioseguridad, alimentos, recreación y ocio”.</p>
<p>“Ampliar más el sector de frutas y hortalizas”.</p>
<p>“Porque se deben reinventar frente a todos los procesos productivos para reactivar la economía y adaptar mecanismos para los procesos hasta retomar la normalidad en los procesos”.</p>
<p>“A mediados del próximo año se debe evaluar el impacto real que ha causado la crisis en los sectores de la economía cuando se entre en fase de normalización de las condiciones de salud, ya sea por acceso a una vacuna, por tratamiento eficaz de la enfermedad o por haber alcanzado la inmunidad de rebaño. A partir del conocimiento se deben redefinir las políticas en los sectores mayormente afectados”.</p>
<p>“La crisis hace necesariamente que se replanteen las apuestas productivas y se prioricen los sectores más afectados”.</p>

Fuente: elaboración propia.

Frente al tema de la necesidad de replantear las apuestas productivas, en el marco del diálogo establecido en el panel de expertos se señaló la necesidad de que todos los sectores emprendan dos tipos de transformación a partir de los impactos generados por la pandemia del COVID-19:

- La primera transformación está relacionada con la integración de nuevas tecnologías en todas las áreas de las empresas para cambiar su forma de funcionar. A esto se le conoce como ‘transformación digital’ y es una necesidad que existía antes de la llegada de la pandemia del COVID-19. No obstante, se acrecentó debido a las condiciones de aislamiento y exige a los sectores económicos adaptarse a las nuevas tendencias tecnológicas. Esta transformación puede comenzar de una manera sencilla a través de

la implementación y fortalecimiento del comercio electrónico y del uso activo de redes sociales.

- La segunda transformación está relacionada con las nuevas prácticas laborales y del hecho de que ya no se está trabajando de manera presencial en los puestos de trabajo. A este respecto, el gobierno departamental está trabajando en políticas públicas sobre trabajo decente, equidad laboral y psicología organizacional para contrarrestar los efectos de estrés, incertidumbre, depresión y ansiedad que se presentan en los trabajadores.

Estos dos tipos de transformación son necesarios en todos los sectores económicos, independientemente de si constituyen o no una apuesta productiva para el departamento.

Identificación de las apuestas productivas que saldrán fortalecidas o debilitadas por la pandemia

Se indagó por aquellas apuestas productivas que en el contexto de la pandemia del COVID-19 pueden ser ‘ganadoras’⁴ o ‘perdedoras’⁵. En este sentido, para la consulta Delphi se dividieron las apuestas en los tres sectores de la economía (primario, secundario y terciario).

De este modo, para el sector primario (ver tabla 33), las apuestas productivas consideradas como ‘ganadoras’ fueron las siguientes: 1) Frutas cítricas; 2) Hortalizas; 3) Alimentos orgánicos; 4) Plantas medicinales y aromáticas; y 5) Proteína blanca. Las apuestas productivas consideradas como ‘perdedoras’ en el sector primario fueron las siguientes: 1) Flores exóticas y follajes tropicales; y 2) Cría y reproducción de especies nativas. Finalmente, los expertos consideraron que las apuestas productivas del sector primario que no tendrán afectaciones por la pandemia del COVID-19 son las siguientes: 1) Sector maderero forestal; 2) Pesca y acuicultura; y 3) Flores exóticas y follajes tropicales.

4 Se considera una apuesta productiva ‘ganadora’ a aquella que resulte favorecida por los efectos de la pandemia del COVID-19, por ejemplo: incremento de la productividad, incremento de clientes o usuarios, ampliación de mercado, entre otros.

5 Se considera una apuesta productiva ‘perdedora’ a aquella que resulte perjudicada por los efectos de la pandemia del COVID-19, por ejemplo: disminución o pérdida de mercado, disminución de la productividad, limitación al acceso comercial, entre otros.

Tabla 33. ¿Cuáles apuestas productivas del sector primario se pueden considerar ‘ganadoras’ o ‘perdedoras’ en el contexto de cambio asociado a la pandemia del COVID-19?

	Ganadora	Continuará igual	Perdedora	NS / NR
Frutas cítricas	77%	20%	3%	0%
Hortalizas	77%	20%	3%	0%
Alimentos orgánicos	70%	17%	7%	7%
Plantas medicinales y aromáticas	67%	20%	3%	10%
Clúster de proteína blanca	57%	20%	10%	13%
Pesca y acuicultura	37%	40%	13%	10%
Cría y reproducción de especies nativas	23%	33%	17%	27%
Maderero-forestal	17%	57%	10%	17%
Flores exóticas y follajes tropicales	17%	40%	33%	10%

Fuente: elaboración propia.

La mayoría de los expertos consultados, en el mismo sector primario, califican como prioritarias para la reactivación de la economía del Valle del Cauca las siguientes apuestas productivas (las cuales se mencionan en orden de importancia): hortalizas, frutas cítricas, alimentos orgánicos, clúster de proteína blanca, plantas medicinales y aromáticas, y pesca y acuicultura. Por otro lado, consideran poco o nada prioritarias las apuestas productivas relacionadas con flores exóticas y follajes tropicales, maderero-forestal y cría y reproducción de especies nativas.

Estos resultados fueron validados por los expertos que participaron en el panel, quienes consideraron que el sector primario tiene un alto potencial para generar empleo no formal o de baja capacitación, pero que puede estimular la demanda agregada. En este sentido, se debe priorizar e impulsar a los productores de alimentos en aras de mantener los niveles de empleo e ingreso.

Los expertos califican, en el sector secundario, como ganadoras en el contexto de cambios asociados a la pandemia del COVID-19 a las apuestas productivas relacionadas con industria farmacéutica (90%), agroindustria (80%) y biofármacos (77%). Por su parte, califican como ‘perdedoras’ las apuestas productivas relacionadas con cuero y marroquinería (43%), confección y moda (37%), infraestructura aérea (33%), diseños especiales (30%) y *macrosnacks* (30%). Los expertos refieren que actividades como hidroeléctricas (60%), infraestructura marítima (50%), caña de azúcar (47%) e infraestructura férrea (43%) continuarán igual.

Tabla 34. Respuesta Delphi: ¿cuáles apuestas productivas del sector secundario se pueden considerar 'ganadoras' o 'perdedoras' en el contexto de cambio asociado a la pandemia del COVID-19?

	Ganadora	Continuará igual	Perdedora	NS / NR
Industria farmacéutica (medicamentos)	90%	7%	0%	3%
Agroindustria	80%	13%	7%	0%
Biofármacos	77%	13%	7%	3%
Infraestructura vial	67%	23%	10%	0%
Cafés especiales	60%	27%	13%	0%
Vivienda	57%	33%	10%	0%
Macrosnacks	53%	27%	10%	10%
Bioenergía	50%	33%	10%	7%
Infraestructura férrea	43%	43%	10%	3%
Clúster macrosnacks	43%	40%	3%	10%
Caña de azúcar	40%	47%	10%	3%
Biomasa	40%	33%	10%	17%
Biocombustibles	40%	30%	13%	17%
Infraestructura marítima	37%	50%	7%	7%
Manufactura y ensamble metalmecánico	33%	37%	20%	10%
Pulpa, papel, cartón, editoriales y artes gráficas	33%	30%	27%	10%
Infraestructura aérea	30%	30%	33%	7%
Hidroeléctrica	27%	60%	3%	10%
Confección y moda	20%	37%	37%	7%
Diseños especiales (bordados, estampados, adornos)	17%	43%	30%	10%
Minería	17%	43%	30%	10%
Cuero y marroquinería	3%	43%	43%	10%

Fuente: elaboración propia.

Los expertos que participaron en el panel, en cuanto al sector secundario y la priorización de estas actividades, recomiendan lo siguiente: impulsar la construcción de vivienda y ampliar la estrategia para que esta crezca a través de subsidios; impulsar la industria agropecuaria con un enfoque de producción limpia y ecológica en pro de la conservación ambiental (agroindustria ambiental sostenible); e impulsar la industria de alimentos, que ofrece muchas posibilidades por las oportunidades que trae consigo el desarrollo tecnológico, la incorporación de conocimiento en la producción y la transformación y crecimiento empresarial que esta puede traer.

Los expertos consultados, respecto al sector terciario, consideraron que las apuestas productivas ‘ganadoras’ en el contexto de los cambios asociados a la pandemia del COVID-19, son aquellas relacionadas con comercio electrónico (93 %), las telecomunicaciones (83 %), el desarrollo de *software* (83 %) y las operaciones *back office* (77 %). Por su parte, las apuestas productivas del sector terciario consideradas ‘perdedoras’ por los expertos en el contexto de cambio asociado a la pandemia COVID-19, se encuentran relacionadas con industrias culturales (67 %), turismo cultural (67 %), ecoturismo (63 %), y estética y belleza (57 %). Finalmente, los expertos consideraron que continuarán igual las apuestas económicas en el Valle del Cauca, relacionadas con logística rural (40 %) y logística portuaria (33 %).

Tabla 35. Resultado Delphi: ¿cuáles apuestas productivas del sector terciario se pueden considerar ‘ganadoras’ o ‘perdedoras’ en el contexto de cambio asociado a la pandemia del COVID-19?

	Ganadora	Continuará igual	Perdedora	NS / NR
Comercio electrónico	93 %	3 %	0 %	3 %
Telecomunicaciones	83 %	17 %	0 %	0 %
Desarrollo de <i>software</i>	83 %	13 %	3 %	0 %
Operaciones <i>back office</i>	77 %	20 %	0 %	3 %
Logística portuaria	53 %	33 %	10 %	3 %
Educación en agroindustria	50 %	23 %	20 %	7 %
Educación en agroecología	50 %	23 %	20 %	7 %
Educación en biodiversidad	50 %	17 %	20 %	13 %
Transporte intermodal	47 %	20 %	30 %	3 %
Logística rural	33 %	40 %	23 %	3 %
Ecoturismo	30 %	7 %	63 %	0 %
Turismo cultural	20 %	13 %	67 %	0 %
Estética y belleza	10 %	30 %	57 %	3 %
Industria cultural	10 %	23 %	67 %	0 %

Fuente: elaboración propia, 2020

Frente a la consideración de apuestas económicas prioritarias para la reactivación de la economía del Valle del Cauca en la etapa pospandemia, los expertos consultados en el Delphi coincidieron en que eran muy prioritarias las apuestas relacionadas con el comercio electrónico. Así mismo, la mayoría consideraron como prioritarias las apuestas relacionadas con telecomunicaciones, desarrollo de *software*, educación en agroindustria, transporte intermodal, operaciones *back office*, ecoturismo, logística portuaria y logística rural e industria cultural. Del mismo modo, no existe un consenso en torno a algunas de las apuestas productivas del sector terciario (estética y belleza, educación en biodiversidad y agroecología, y turismo cultural).

Estos resultados fueron validados por los expertos que participaron en el panel, quienes igualmente consideraron importante priorizar el comercio electrónico y las telecomunicaciones, lo que es clave debido a las diversas restricciones causadas por la pandemia, que han impedido o limitado las actividades presenciales de comercio, educación y transporte, entre otras.

Los integrantes, en cuanto a los resultados obtenidos a través del panel de expertos, validaron las apuestas que resultaron ‘ganadoras’ a través de la encuesta Delphi, y consideraron que en los periodos de pandemia y pospandemia continuará el requerimiento de productos alimenticios. Además, el Valle del Cauca es considerado una potencia en el sector agrícola y agroindustrial, lo que lo convierte en la ‘despensa de Colombia’ con potencial exportador. Esta es una apuesta a largo plazo que sustenta los resultados obtenidos a través de la encuesta Delphi.

Se considera que el Valle del Cauca tiene grandes fortalezas en sectores como la industria farmacéutica y los productos de aseo. Estos sectores han tenido una alta demanda de productos como medicamentos, jabones, antibacteriales y alcohol, entre otros, debido al virus, lo cual refuerza el resultado obtenido como apuesta ganadora a través de la encuesta Delphi.

Se evidenció también la necesidad y la oportunidad de desarrollo en el campo de la economía digital (desarrollo de *software*, aplicaciones, etc.) y se señaló que la Cámara de Comercio de Cali está trabajando en las apuestas de clústeres para la transformación digital, mientras que la Gobernación del Valle del Cauca, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINTIC), Invest Pacific y Procolombia, está adelantando programas y proyectos relacionados con la generación de oportunidades laborales para el Valle del Cauca a través del contacto con empresas extranjeras, la creación de la zona franca de servicios y la generación de talento humano capacitado con competencias en bilingüismo para generar empleos en la región.

Se mencionó que estas apuestas ‘ganadoras’ –especialmente la industria farmacéutica, la agroindustria y los *macrosnacks*– han solicitado ayudas al gobierno nacional y departamental, y que estos les han otorgado apoyos (acceso a créditos, reinversión y transformación digital, acceso a recursos de capital semilla, ayudas económicas a los jóvenes emprendedores, entre otros).

Se validó la información de las apuestas ‘perdedoras’, teniendo en cuenta que a causa de la pandemia se vieron muy afectados los sectores del turismo, gastronomía, hotelería, cultura de la belleza (gimnasios, spa, etc.), nocturno (bares y discotecas) y transporte escolar. Sin embargo, uno de los integrantes del panel –perteneciente al sector público– consideró que no es viable que el Gobierno aporte recursos a estos sectores hasta que no se consiga el mejoramiento sustancial en los índices de contagio, debido a que estos sectores utilizarían los recursos para pagar nóminas y otras deudas, y que al seguir cerrados no generarían ingresos.

Algunos integrantes del panel consideraron que las apuestas productivas del Valle del Cauca deben revisarse para priorizarlas con base en una visión de corto plazo que permita hacer frente a la contingencia. Así mismo, argumentaron que la situación debe observarse desde una perspectiva keynesiana, es decir, que se deben identificar los sectores con buena generación de empleo en el corto plazo (sobre todo de empleo no formal o de baja capacitación), pero con alta capacidad de generar demanda agregada, y priorizarlos como apuestas productivas, porque en la medida en que se genere empleo en estos sectores aumentará la capacidad de consumo de las personas, generando de esta forma beneficios para el resto de los sectores.

En este sentido, es importante mencionar tres sectores:

- El sector primario en el área rural, desde el cual se deben impulsar productos de alimentos para mantener los niveles de empleo e ingreso.
- El sector de la construcción de vivienda en el área urbana, desde el cual se deben implementar estrategias para que la construcción crezca a través de subsidios.
- Se sugiere aumentar la inversión pública para generar empleo a través de obras de infraestructura. En este sentido, se menciona que los gobiernos deben endeudarse con el propósito de generar ingresos a los trabajadores para estimular la demanda e impulsar otros sectores.
- A manera de ejemplo, se mencionó el proyecto del tren de cercanías, el cual podría ser prioritario en relación con la cantidad de empleos que puede generar.

En contraste, algunos integrantes del panel señalaron que sectores como el de la economía digital no deberían considerarse como apuestas de corto plazo sino de largo plazo, porque requieren de mano de obra calificada e inversiones significativas.

Los integrantes del panel de expertos señalaron, respecto a las apuestas productivas identificadas en la encuesta Delphi, que estas representan alrededor del 80 % de la estructura productiva del departamento, por lo cual es necesario realizar una priorización más profunda. En este sentido, se sugiere reconocer primero los sectores primordiales de acuerdo con las capacidades competitivas del departamento y las dinámicas del mercado, para luego unir esfuerzos e impulsar el desarrollo en estos sectores a través de la entrega de herramientas que aumenten su competitividad, mejoren la formación, faciliten el acompañamiento de la gestión pública y permitan conocer sus necesidades y demandas específicas.

El diálogo realizado en el panel enfatizó en la importancia del ejercicio prospectivo para el desarrollo de la región, porque la manera en que se defina una realidad determinada (asociada a la pandemia del COVID-19, por ejemplo) determina y condiciona la forma en que se debe actuar. De esta manera, la pregunta de fondo que se puede

plantear es la siguiente: ¿cómo definimos el problema (escenario de pandemia o de pospandemia)? ¿Regresaremos a la situación o escenario prepandemia (continuar igual)? ¿La realidad social y económica se modificará de manera sustancial y permanente? Preguntas como estas nos remiten a la importancia de definir y pensar en las condiciones propias de la nueva normalidad. La razón por la que es importante definir la nueva normalidad es porque se perdió una década de crecimiento económico debido a la pandemia del COVID-19. Se trata de un momento especial en el que se deben tomar medidas especiales y que surjan de la siguiente reflexión: como región, ¿de qué manera vamos a afrontar las próximas décadas?

La pandemia, se señaló también en el diálogo del panel, resignifica la relación entre lo global y lo local, replantea el posicionamiento de nuestras cadenas productivas a nivel global y posibilita pensar en la transformación productiva. Aunque se resaltó la importancia del ejercicio prospectivo y la generación de visiones objetivas a futuro, el panel señaló que este ejercicio no sirve solo para identificar o explorar, sino también para diseñar y desarrollar nuevas realidades para afrontar crisis como la del COVID-19.

Nuevas apuestas productivas de corto, mediano y largo plazo que se derivan de la pandemia

La tabla 36 muestra las respuestas de los expertos en la encuesta Delphi a la pregunta sobre las nuevas apuestas productivas que puedan surgir en el departamento como resultado de la crisis generada por la pandemia del COVID-19.

Tabla 36. Apuestas productivas que posiblemente surjan a partir de la pandemia según los expertos encuestados

Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
<ul style="list-style-type: none"> • Producción pesquera en jaulas*. 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura vial avanzada. • Transporte férreo. • Clúster del cannabis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Energía eólica*. • Industria del conocimiento (ciencias de datos). • Inteligencia artificial. • <i>Fintech</i>. • Logística, distribución y abastecimiento*. • Salud mental. • Telemedicina*. • Educación virtual. • Movilidad sostenible*. • Comercio electrónico. • Turismo rural.

*Apuestas productivas consideradas para priorización e implementación en un plazo inmediato.

Fuente: elaboración propia con base en resultados de la encuesta Delphi.

La mayoría de las apuestas productivas consideradas como alternativas para su priorización e implementación en el Valle del Cauca, tal como se presenta en la tabla anterior, se concentran en el sector terciario, lo que indica la transición productiva que podría tener la economía del departamento. Sin embargo, esta transición requiere previamente de la generación de valor agregado, la incorporación de la tecnología y el conocimiento, y el aprovechamiento de las condiciones geográficas y climáticas que permitan generar una diferenciación clara y distintiva frente a otras regiones que cuenten con apuestas productivas similares.

El Valle del Cauca ofrece grandes ventajas comparativas de tipo geográfico, de las cuales el puerto marítimo de Buenaventura es un ejemplo claro, por lo cual se propone el desarrollo, mejoramiento y potencialización de la infraestructura vial y férrea del departamento como parte de la implementación de las apuestas productivas. Así mismo, el departamento tiene la oportunidad de desarrollar capacidades especiales y específicas en sectores.

La propuesta de nuevas apuestas productivas se orienta, según las características especiales del departamento, tal como se mencionó con la infraestructura vial y férrea en el departamento, incluso con el turismo rural y otras apuestas relacionadas con tendencias mundiales en las cuales el departamento tiene la oportunidad de desarrollar capacidades específicas para generar una estructura productiva en torno a la energía alternativa, la movilidad eléctrica, la inteligencia artificial y el aprovechamiento de las tecnologías virtuales para la educación (educación virtual) y el sector de la salud (telemedicina y salud mental).

Respecto a los resultados obtenidos a partir del panel de expertos, hubo un consenso sobre el fortalecimiento y la generación de elementos de bioseguridad en los sectores productivos del Valle del Cauca, lo cual podría aportar al desarrollo económico de la región en el corto, mediano y largo plazo. Lo anterior, bajo el entendido de que la llegada de la pandemia del COVID-19 generó un antes y un después en la manera de hacer las cosas, generando una mayor conciencia del cuidado y la salud en la sociedad.

Oportunidades de la pandemia del COVID-19 para los sectores productivos del Valle del Cauca

Al analizar los resultados del panel de expertos se identificaron una serie de acciones orientadas a la reactivación económica que son necesarias para contrarrestar los efectos negativos que ha causado la pandemia del COVID-19 en ámbitos como la infraestructura, la generación de empleo y la logística. En este sentido, el diálogo realizado en el panel permitió señalar algunas obras que podrían contribuir en el largo plazo al desarrollo de la región y el mejoramiento de las cadenas de abastecimiento de las empresas, entre las cuales están las siguientes: el dragado de Buenaventura; la finalización de las vías Mulaló, Loboguerrero, Buga y Buenaventura; y el tren de cercanías

que conecte áreas metropolitanas como Jamundí, Cali, Yumbo y Palmira. También se hizo énfasis en la generación de nuevas capacidades regionales, para lo cual se señaló que en el futuro esta generación no se debe limitar a actividades específicas como hablar inglés para realizar labores en una oficina virtual sino a actividades más relacionadas con la interacción humana como el diálogo cultural y el diálogo social. Adicionalmente, se mencionó la necesidad de crear nuevas realidades a partir de lo existente, lo que implica un ejercicio de reflexión desde los sectores productivos para adaptarse y reinventarse en pro del desarrollo económico de la región.

Se aportaron ejemplos específicos de sectores y actividades con potencial en este contexto. El departamento tiene buenas oportunidades para desarrollar apuestas productivas en la industria agropecuaria, pero estas deben tener un enfoque orgánico y compatible con la conservación del medio ambiente, lo que significa que se debe desarrollar la agroindustria de una forma ambientalmente sostenible. Si el departamento logra integrar estos conceptos, existe la oportunidad de incursionar en los mercados internacionales. De otra parte, el campo digital y electrónico es una línea interesante y un sector que requiere desarrollar capacidades que en el momento no se tienen, por lo cual es importante realizar un esfuerzo significativo en la educación relacionada con este campo.

Finalmente, se señalaron otros sectores con potencial ‘ganador’ en el desarrollo productivo del Valle del Cauca frente a la situación causada por la pandemia del COVID-19. En primer lugar está la industria de alimentos, que tiene muchas posibilidades, pero enfrenta desafíos en desarrollo tecnológico, conocimiento y crecimiento empresarial. En este sentido, es necesario fortalecer la relación entre la academia y la empresa para afrontar los desafíos logísticos y generar productos innovadores (por ejemplo, el uso de empaques ecológicos y el procesamiento de productos naturales en laboratorios), y conseguir expertos en mercadeo de alimentos para apoyar el desarrollo del sector. En segundo lugar está el sector de las energías renovables, que es clave en términos de desarrollo sostenible para la región.

Conclusiones

Este capítulo contiene un análisis de las apuestas productivas del Valle del Cauca en el contexto de los impactos y efectos de la pandemia del COVID 19 y una reflexión sobre los cambios que el departamento del Valle del Cauca debe asumir en sus apuestas productivas. Por medio del análisis documental, una encuesta tipo Delphi y un panel con expertos se capturaron datos y reflexiones relevantes para la región.

Actividades más y menos perjudicadas por la pandemia

A partir del amplio consenso evidenciado en la consulta sobre los efectos negativos de la pandemia respecto al aparato productivo regional, la consulta tipo Delphi indicó que las actividades económicas que se verán más perjudicadas por

la pandemia del COVID-19 están encabezadas por el comercio, a la que siguen los servicios, el transporte y la industria. Por el contrario, a la cabeza de las actividades económicas que se verán menos perjudicadas están las comunicaciones, a la que siguen los sectores agrícola, financiero y minero-energético.

Medidas de política pública

Existe una percepción optimista sobre las medidas y políticas diseñadas y adoptadas por los gobiernos nacional y departamental para contener los efectos de la pandemia (como es el caso del aislamiento preventivo obligatorio), pero que también ha habido debilidades en su implementación porque no han sido totalmente efectivas o su aplicabilidad ha sido limitada.

La consulta indagó a los expertos sobre las medidas específicas que deben aplicarse y el espacio temporal apropiado para hacerlo. Para estos, los problemas que deben intervenir en el plazo inmediato (entre uno y doce meses) son, en orden de prioridad, los siguientes: la disminución de ventas e ingresos, el desempleo, los despidos de personal, las cuarentenas, los problemas de aprovisionamiento y liquidez de las empresas, la disminución del poder adquisitivo de la población, los cambios normativos en protocolos de bioseguridad y el incremento de los costos de operación.

Pocos expertos consideran que los efectos negativos de la pandemia del COVID-19 deben atenderse en el mediano (entre cinco y diez años) o largo plazo (más de diez años). Esto implica que los gobiernos nacional, regionales y locales deben reaccionar con medidas de contingencia o de choque para mitigar los efectos de la pandemia. El aumento de los impuestos es el tema que más destacan los expertos para tener en cuenta en el largo plazo, lo que significa que las tasas impositivas por actividades comerciales, productivas y de comercio exterior pueden ser una de las amenazas más fuertes en la recuperación y reactivación económica, y como tal se puede considerar como uno de los factores críticos para el éxito y de esta forma posicionar y desarrollar las apuestas productivas del Valle del Cauca.

Con base en estos resultados generales se indagó a los expertos sobre las medidas más importantes que los gobiernos nacional y departamental deben implementar en la reactivación económica. En orden de importancia, consideraron que eran las de tipo financiero, tributario, de bioseguridad y sanitarias permanentes, costos laborales y de comercio exterior.

Apuestas ‘ganadoras’ y ‘perdedoras’

Los expertos dieron su opinión sobre las apuestas productivas ‘ganadoras’ o ‘perdedoras’ de los sectores primario, secundario y terciario en el contexto de la pandemia del COVID-19. En este sentido, consideraron que en el sector primario las frutas cítricas, las hortalizas, los alimentos orgánicos, las plantas medicinales y aromáticas

y la proteína blanca son las apuestas ‘ganadoras’, mientras que las ‘perdedoras’ son las flores exóticas y follajes tropicales, y la cría y reproducción de especies nativas.

Los expertos califican, en el sector secundario, como ‘ganadoras’ a las apuestas productivas relacionadas con industria farmacéutica, agroindustria y biofármacos. Así mismo, califican como ‘perdedoras’ las apuestas productivas relacionadas con cuero y marroquinería, confección y moda, infraestructura aérea, diseños especiales y *macrosnacks*.

Los expertos consultados, en el sector terciario, consideraron que las apuestas productivas ‘ganadoras’ son aquellas relacionadas con comercio electrónico, telecomunicaciones, desarrollo de *software* y operaciones *Back Office*. Así mismo, sobre las apuestas productivas del sector terciario que los expertos consideran ‘perdedoras’ las relacionadas con industrias culturales, turismo cultural, ecoturismo y estética y belleza.

Las apuestas que resultaron ‘ganadoras’ en el panel de expertos fueron validadas a través de la encuesta Delphi.

Se consideró que la demanda de productos alimenticios en el Valle del Cauca se mantendrá en los periodos de pandemia y pospandemia, y que el departamento tiene gran potencial en la exportación de productos de los sectores agrícola y agroindustrial. De igual manera, se consideró que el Valle del Cauca tiene grandes fortalezas en sectores como la industria farmacéutica y productos de aseo, cuyos productos han tenido últimamente una alta demanda, lo que refuerza su presencia como apuesta ‘ganadora’ en la encuesta Delphi. Así mismo, se evidenció la oportunidad de desarrollo en actividades de la economía digital (desarrollo de *software* y aplicaciones). Vale la pena resaltar que también se obtuvieron resultados confirmatorios sobre las apuestas ‘perdedoras’ en los sectores de turismo, gastronomía, hotelero, belleza (gimnasios, spa, etc.), vida nocturna (bares y discotecas) y transporte escolar.

Cambios o ajustes a las apuestas productivas

Frente al tema de las transformaciones de las apuestas productivas, la mayoría de los expertos consultados con la encuesta Delphi consideró que el Valle del Cauca no debe replantearlas debido a los impactos de la pandemia. No obstante, un tercio de los consultados expresó la necesidad de ajustes o cambios de las apuestas productivas del Valle del Cauca. Son aspectos centrales y de gran relevancia como este los que otorgan especial utilidad a un panel de expertos que, en su análisis y diálogo, permitan validar, contrastar y/o corroborar lo expresado en el marco de la consulta Delphi.

El panel de expertos evidenció la necesidad de que todos los sectores emprendan dos tipos de transformación ‘transversal’ frente a los impactos generados por la

pandemia del COVID-19: 1) Una transformación relacionada con la integración de nuevas tecnologías en todas las áreas de las empresas para cambiar su forma de operar, a la que se podría denominar ‘transformación digital’. Esta ya era necesaria antes de la pandemia, pero se volvió más prioritaria por las condiciones de aislamiento y hoy exige a los sectores económicos adaptarse a las nuevas tendencias de la tecnología; y 2) Una ‘transformación laboral’ que surge de la no-asistencia presencial de los trabajadores a los puestos de trabajo.

El panel sugiere revisar las apuestas productivas y priorizarlas con base en una visión de corto plazo para hacer frente a la contingencia de manera más eficaz, seleccionando sectores con capacidades para generar volumen de empleo en el corto plazo. En este sentido se mencionaron el sector primario en el área rural, desde el cual se deben impulsar productos alimenticios para mantener los niveles de empleo e ingreso del departamento; el sector de la construcción de vivienda en el área urbana, el cual se debe promocionar a través de subsidios; y se sugiere aumentar la inversión pública para generar empleo a través de obras de infraestructura. En contraste a las tendencias reflejadas en el ejercicio tipo Delphi, algunos integrantes del panel de expertos señalaron que el sector de la economía digital no debería considerarse como una apuesta de corto plazo sino de largo plazo y que requiere, además, de mano de obra calificada e inversiones significativas.

Frente a las apuestas productivas identificadas en la encuesta Delphi, los integrantes del panel de expertos señalaron que estas representan una parte significativa de la estructura productiva del departamento, por lo cual es necesario priorizarlas de acuerdo con las capacidades competitivas del departamento y las dinámicas del mercado, y luego unir esfuerzos para impulsar su desarrollo a través de la entrega de herramientas que aumenten su competitividad, mejoren la formación, faciliten el acompañamiento de la gestión pública e identifiquen sus necesidades y demandas específicas. La mayoría de las apuestas productivas consideradas como alternativas para su priorización e implementación en el Valle del Cauca se concentran en el sector terciario, lo que indica la transición productiva que podría tener la economía del departamento.

La propuesta de nuevas apuestas productivas se basa en las características especiales del departamento. Otras apuestas atractivas están relacionadas con tendencias mundiales, en las cuales el departamento tiene la oportunidad de desarrollar capacidades especiales. Es el caso, por ejemplo, de las energías alternativas, la movilidad eléctrica, la inteligencia artificial, la educación (educación virtual) y el sector de la salud (telemedicina y salud mental).

Finalmente, en el panel de expertos hubo un consenso sobre la necesidad de que los sectores productivos del Valle del Cauca refuercen sus estrategias de bioseguridad frente a la pandemia del COVID-19.

Reactivación: apuestas productivas prioritarias

En el sector primario se consideran como prioritarias y muy prioritarias para la reactivación de la economía del Valle del Cauca las apuestas productivas de hortalizas, frutas cítricas, alimentos orgánicos, clúster de proteína blanca y plantas medicinales y aromáticas, y pesca y acuicultura.

En el caso del sector terciario se identificaron como muy prioritarias y prioritarias las relacionadas con el comercio electrónico, las telecomunicaciones, el desarrollo de *software*, la educación en agroindustria, el transporte intermodal, las operaciones *back office*, el ecoturismo, la logística portuaria, la logística rural y las industrias culturales.

El panel señaló algunas obras que podrían contribuir al desarrollo de la región y el mejoramiento de las cadenas de abastecimiento de las empresas en el largo plazo, lo que podría promover la generación de nuevas capacidades regionales. Para tal efecto se aportaron ejemplos específicos de sectores y/o actividades con potencial en este contexto: la industria agropecuaria, que debe tener un enfoque orgánico y compatible con la conservación del medio ambiente, es decir, se debe desarrollar la agroindustria ambientalmente sostenible. Si el departamento logra integrar estos conceptos, existe la oportunidad de incursionar en los mercados internacionales. De otra parte el sector de la economía digital requiere desarrollar capacidades con las que actualmente no se cuenta en la región, por lo cual es importante realizar un esfuerzo significativo en educación en este campo. La industria de alimentos tiene muchas posibilidades en relación con su desarrollo tecnológico y de conocimiento.

El rol de la prospectiva frente a la crisis

El proceso de análisis documental, consulta y diálogo realizado en la investigación sugiere que es necesario realizar ejercicios prospectivos en beneficio del desarrollo regional. Frente a las futuras aplicaciones de la prospectiva en el contexto específico de la pandemia del COVID-19 surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cómo definimos de manera apropiada el escenario de análisis (escenario de pandemia o pospandemia)?
- ¿Regresaremos a la situación o escenario prepandemia (es decir, será posible continuar viviendo en condiciones semejantes a las que imperaban antes de la ocurrencia del fenómeno)?
- ¿La realidad social y económica se modificará de manera sustancial y permanente?

Estas preguntas conducen a reflexionar sobre las condiciones de la ‘nueva normalidad’ en un complejo escenario donde se resignifica la relación entre lo global y lo local. La prospectiva, entendida como un recurso importante en el diseño y desarrollo de nuevas realidades, es fundamental para afrontar la crisis asociada al COVID-19.

Referencias

- ANIF (2020a). Crecimiento del PIB en el primer trimestre de 2020: el efecto del virus se sintió con fuerza. *Informe Semanal*, 1505.
- ANIF (2020b). Resultados del PIB en el tercer trimestre de 2020: entre buenas y malas noticias. *Informe Semanal*, 1517. <https://www.anif.com.co/sites/default/files/1517.pdf>
- Cámara de Comercio de Cali (2019, 17 de diciembre). Se construyó la Agenda Departamental de Competitividad para el Valle. *Revista Acción*, 216. https://www.ccc.org.co/categoria_articulo/se-construyo-la-agenda-departamental-competitividad-valle
- CEPAL (2020a). *América Latina y el Caribe: proyecciones de crecimiento 2020*. https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_prensa_proyecciones_pib-2020-esp.pdf
- CEPAL (2020b). Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación. *Informe especial COVID-19*, 4. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf
- Dulzaides, M.E. y Molina, A.M. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *ACIMED*, 12(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352004000200011
- Ministerio de Salud (2020). *Reportes y Tableros de Control*. <https://covid19.min-salud.gov.co>
- OMS (s.f.). *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>
- Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (2020). *Apuestas Productivas Departamentales*. <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/snci/agendas-departamentales-de-competitividad/apuestas-productivas-departamentales>
- Zartha, J.W., Hincapié, J.M., Martínez, E.E., Londoño, O.A. y Concha, J.L. (2015). El Método Delphi modificado. Un acercamiento desde la Metodología de Sistemas Suaves. *Revista Espacios*, 36(17), 1-19.

CAPÍTULO 5

POSPANDEMIA Y REORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS EMPRESAS*

Leonardo Solarte Pazos

Ph.D. Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión
del Conocimiento, Universidad del Valle.

Roberto Carlos Luján Villar

Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del
Conocimiento, Universidad del Valle.

Introducción

La situación de crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19 tiene consecuencias aún inciertas para la sociedad y las empresas. Su impacto negativo ha obligado a Gobiernos, ciudadanos y organizaciones a improvisar cambios para responder de forma reactiva a los retos del confinamiento social y las restricciones de mercado. Las empresas se enfrentan a la disminución parcial o total de la demanda de sus productos, a serios problemas de abastecimiento, distribución y comercialización, e incluso al cierre de sus operaciones.

Ante la imposibilidad de circulación, interacción y confluencia de un alto número de personas en grandes superficies o conglomerados laborales, la situación de crisis ha puesto sobre la mesa una disyuntiva esencial: la salud (vida) o la economía (condiciones para la vida). La pandemia ha hecho entender a la sociedad que existen grandes riesgos al supeditar la atención de la salud al mercado y que, de manera biunívoca, sin salud no hay economía. Igualmente, ha quedado en evidencia que ninguna empresa privada puede enfrentar de manera independiente la crisis (Castillo, 2020).

* Este capítulo es producto del programa de investigación 'Política pública, salud pública y mercados en situaciones de pandemia COVID-19'.

Este dilema, que no se había presentado de forma tan explícita –por lo menos a nivel global– durante los siglos XIX y XX en pleno desarrollo del mercado, posiblemente obligará a repensar las formas del trabajo y la gerencia de las empresas en el escenario de pospandemia, una vez las condiciones de bioseguridad mejoren.

Al momento de redactar este capítulo, y en plena vigencia del denominado ‘rebrote’ en Europa y la agudización de la pandemia en América Latina, aún no hay claridad sobre los procesos de reactivación económica y reincorporación de la ciudadanía a sus actividades en condiciones de libertad de movilización. No obstante, la expectativa de iniciar los procesos de vacunación predice una normalización cercana en el tiempo. Los cambios observados desde el inicio de la pandemia en el desempeño tradicional de las organizaciones evidencian la aparición de nuevas prácticas laborales y de producción que obligan a repensar las condiciones futuras de operación de las empresas.

El presente capítulo explora las demandas de transformación que se vislumbran para las empresas en un escenario de pospandemia con el objeto de que los empresarios incorporen los aprendizajes obtenidos durante la crisis en temas de bioseguridad, formas de trabajo y comportamiento de los consumidores. Este tipo de ejercicios son importantes porque permiten que los gerentes preparen de manera conveniente la reorientación estratégica de sus empresas y ajusten sus modelos de negocio.

Perspectiva de reorientación estratégica para empresas en época de crisis¹

La situación durante la pandemia

La respuesta empresarial a las restricciones de la movilidad durante la pandemia permite diferenciar al menos cuatro categorías visibles: 1) empresas a las que la crisis no ha afectado en mayor grado por las características de sus mercados o por su capacidad para sostenerse financiera o tecnológicamente hasta el momento; 2) empresas que han logrado realizar, con relativo éxito, adaptaciones tácticas en sus modelos gerenciales u operacionales, conservando relativamente sus mercados; 3) empresas en crisis que se han visto obligadas a buscar alivios financieros para evitar su cierre definitivo y cuya continuidad aún es incierta por su alta vulnerabilidad a las restricciones impuestas por la pandemia o su incapacidad para realizar las adaptaciones requeridas; y 4) empresas que han desaparecido durante este

1 Es importante recordar que en el caso de Colombia el proceso de transformación digital había iniciado antes de la pandemia y no fue una consecuencia de esta. El Ministerio del Trabajo ya se había pronunciado en 2017 sobre las condiciones laborales especiales que precisaba el teletrabajo. Por su parte, el sector financiero ya había digitalizado sus servicios hace varios años.

periodo y que en gran medida se ubican en sectores altamente dependientes de la movilidad y presencialidad de sus clientes, tales como el turismo y los servicios personales, o que han recibido un impacto letal por la alteración de sus cadenas de suministro o de distribución.

La crisis del coronavirus ha hecho que las empresas cambien sus prioridades en distintas formas. Esto implicar alteraciones de sus modelos empresariales originales, lo que se denomina comúnmente como ‘modelo de negocio’ (Amit y Zott, 2001; Magretta, 2002; Casandesus y Ricart, 2010). El modelo de negocio de Ritter (2014) ha sido utilizado como marco de análisis de la afectación de la pandemia sobre las empresas (Ritter y Pedersen, 2020). Este incluye acciones dirigidas a los clientes, la estructuración de una propuesta de valor, la evidencia del valor y la generación de capacidades.

Durante la pandemia, y sobre todo en el periodo inicial, los esfuerzos de las empresas se concentraron en la generación de adaptaciones para garantizar los suministros, las operaciones, la protección del personal, el aseguramiento financiero de la organización y la atención de los clientes.

La relación con los clientes evidenció un impacto central de la pandemia. Un estudio realizado en 57 países evidenció que la pandemia disminuía la probabilidad de compra de clientes industriales, fundamentalmente en los productos de alto precio. Sin embargo, en los países de América Latina orientados al corto plazo, esta disminución también se manifestó en los productos de bajo precio (Habel et al., 2020).

La crisis obligó a las empresas a focalizarse de manera reactiva en garantizar el cumplimiento de los compromisos vigentes y en amortiguar la pérdida de clientes, incluso si esto implicaba apartarse de su modelo de negocio tradicional. No obstante, cumplir estas prioridades ha sido particularmente difícil debido a la ruptura de las cadenas de suministros y a la dificultad de contar con personal presencial para la producción y las ventas.

La propuesta de valor de las empresas también se vio afectada por la pandemia. Indudablemente, la crisis frenó muchos proyectos de inversión y mejoramiento establecidos previamente y obligó a las empresas a redireccionarse para mantener, al menos, la promesa de valor a sus clientes. En este escenario se dieron procesos de digitalización de empresas y de trabajo en cultura organizacional para adaptarse a las nuevas realidades laborales y del mercado. De manera reactiva muchas empresas ofrecieron valores adicionales en medio de la restricción impuesta por el aislamiento en aspectos como entrega de los productos, tiempos de respuesta y hasta nuevos servicios para cubrir necesidades causadas por la pandemia.

Las dificultades de presencialidad y concentración obligada en los canales digitales restringieron y limitaron la capacidad de las empresas para mostrar su valor a los clientes. No obstante, este mensaje de valor tuvo que reorientarse a la demostración

de cercanía y acompañamiento al cliente. De esta manera, muchas empresas desarrollaron capacidades que les permitieron cambiar su relación con los clientes y la forma de percibirlos. En este proceso la experiencia en innovación debió ser fundamental, pero la rigidez estructural y las limitaciones financieras son obstáculos para alcanzar los ajustes necesarios.

La reorientación estratégica pospandemia

Al finalizar la pandemia –o al menos cuando esta permita un nivel razonable de normalización–, probablemente las organizaciones deberán hacer, simultáneamente a la recuperación de su capacidad de funcionamiento, un ejercicio de redimensionamiento para reestructurar sus objetivos y estrategias empresariales.

Se requerirá, respecto a sus clientes, la reconstrucción de las redes de comercialización y la revaluación de las estrategias. De igual manera, la propuesta de valor debería ser revisada a la luz del contexto interno y externo de la organización con el objeto de alinearla con las condiciones emergentes, tanto las inmediatas (producto de la crisis) como las externas (inducidas por las nuevas tendencias impuestas por los mercados). Por supuesto, esto converge con el rediseño de la estrategia corporativa y de negocio.

Este realineamiento de la propuesta de valor implicará posiblemente para la organización una reevaluación de los mecanismos que utiliza para comunicarla a los clientes según su percepción de lo que esperan de esta en un escenario pospandemia. La transformación requiere de una cuidadosa evaluación de las capacidades empresariales para potenciar aquellos elementos de la cultura organizacional que son útiles para la adaptación al nuevo escenario de pospandemia y que exigirá automatización, digitalización, virtualización, trabajo remoto, reorientación de la cadena de suministros, flexibilización en el trabajo, etc.

La tabla 37 describe en forma resumida los tres escenarios emergentes ante la situación causada por la pandemia del COVID-19: un escenario con demandas coyunturales y reactivas durante la pandemia; un escenario crítico de cambios y decisiones al finalizar la pandemia; y otro escenario de pospandemia, caracterizado por el redimensionamiento y la transformación.

Tabla 37. Escenarios emergentes de modelo de negocio, durante y después de la pandemia del covid-19

	Durante la pandemia	Al finalizar la pandemia	Pospandemia
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustar el funcionamiento. • Proteger a la gente. • Asegurarse financieramente. • Ajustar atención a clientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperar capacidad de funcionamiento. • Redimensionamiento organizacional. • Reestructurar objetivos y estrategias empresariales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilización financiera (¿reinversión?). • Implementación de estrategias de redimensionamiento organizacional. • Reorientar mercados. • Adaptar mecanismos de producción.
Clientes	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar cumplimiento de compromisos vigentes. • Amortiguar pérdida de clientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar y reconstruir redes y canales de comercialización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redimensionar mercados. • Reorientar estrategias a clientes.
Propuesta de valor	<ul style="list-style-type: none"> • Posponer proyectos e inversiones. • Redefinir tácticas inmediatas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar contexto y situación interna. • Redefinir estrategias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reorientar propuestas de valor.

Fuente: adaptado de Ritter y Pedersen (2020) y Ritter (2014).

Proposiciones emergentes para orientar el cambio estratégico en el escenario pospandemia

La pospandemia augura un escenario en el que necesariamente habrá sectores económicos ganadores y perdedores, así como organizaciones que subsistirán y otras que desaparecerán. Aunque los Gobiernos emprenderán políticas de reactivación económica en materia de crecimiento económico, mercado laboral, desempleo, pobreza y desigualdad, es un hecho que la pospandemia impondrá a las empresas sobrevivientes la aplicación de estrategias de transformación y reconversión productivas orientadas a la producción y venta de productos relacionados con la demanda en épocas de crisis (economía de resiliencia). La literatura de negocios desarrollada durante el periodo de expansión del COVID-19 ha venido planteando diversas propuestas útiles para abordar la reorientación estratégica de las empresas (Verma y Gustafsson, 2020).

Estrategias diferenciadas y sostenibles para cada sector en particular y nuevos modelos de operación

La situación de la pandemia del COVID-19 conduce a desajustes (*misfit*) entre empresas e instituciones, incapacitando o limitándolas para responder a las demandas externas y del mercado en general (Gammeltoft et al., 2020). Las fallas empresariales pueden ocurrir por los desajustes entre las capacidades y recursos de la empresa y las demandas del medio ambiente (Thornhill y Amit, 2003; Amankwah et al., 2021). La literatura y la tecnología ofrecen modelos de estrategia empresarial, pero la pandemia ha demostrado a las organizaciones que las estrategias genéricas no funcionan para todos los sectores y que las estrategias fuertes deben focalizarse en sectores específicos. Es necesario explorar lo que va a emerger de cada sector para reconfigurar estrategias sostenibles que se acomoden a los nuevos escenarios.

Las estrategias sugeridas buscan mejorar la resiliencia operacional, digitalizar la cadena de valor, fortalecer el trabajo remoto, rediseñar los modelos de operaciones y hacerlos sostenibles, responder a patrones cambiantes de demanda que funcionen de forma ágil y productiva. Por su parte, los emprendimientos requieren de apoyo institucional y del fortalecimiento de los ecosistemas empresariales, para lo cual la participación estatal es fundamental (Kuckertz et al., 2020; Verma y Gustafsson, 2020).

Todos los casos evidencian que las organizaciones se enfrentarán al dilema entre estandarización y cambio. La tendencia de la literatura managerial ha sido promover los procesos de estandarización como mecanismos rutinarios que aseguren buenas prácticas, calidad y confianza por medio de acreditaciones institucionales. Sin embargo, esto puede convertirse en una amenaza porque la inercia organizacional puede impedir la innovación, la flexibilidad y las transformaciones ágiles requeridas para afrontar el cambio.

Avances tecnológicos que incidan en diferentes sectores

La experiencia vivida con la interrupción de las cadenas logísticas y las fluctuaciones de demanda sugiere la imperiosa necesidad de cooperación entre las empresas para fortalecer los sectores. La colaboración tiene por propósito facilitar la digitalización del sector y la construcción de sistemas de información y de previsión que permitan rastrear la cadena logística y conocer fluctuaciones en la oferta y demanda de productos y suministros. De igual manera, la digitalización abrirá las puertas a la implementación de nuevas modalidades de distribución e interacción con clientes en el futuro. Herramientas como big data, blockchain, drones, software especializado e inteligencia artificial, entre otras, son las indicadas para gestionar estos cambios.

El dilema que se presenta, en este caso, es el de 'tecnología vs. despersonalización de los servicios', que exige reconfigurar la relación con los clientes. Un ejemplo ilustrativo es el de la experiencia del uso masivo de plataformas como intermediarios

entre empresas y clientes durante el confinamiento (los servicios domiciliarios, por ejemplo), los cuales adolecen de respuestas ágiles frente a problemas de pago, entrega o devolución. Ante esta situación, muchas empresas decidieron asumir los procesos de entrega de sus productos para generar una interacción más amable, constructiva y emocional con sus clientes. El gran reto hoy es encontrar mecanismos tecnológicos que no despersonalicen la relación cliente-empresa.

Otra consecuencia de la digitalización está relacionada con la amenaza de desinstitucionalización de los sistemas sociales, causada por la invasión a la privacidad personal y las estructuras de control social que desinforman y manipulan comportamientos y hábitos de consumo. Es imprescindible mitigar estos efectos y resolver satisfactoriamente el dilema del derecho a la información vs. el abuso y la violación de los derechos individuales.

Simplificación y flexibilización de la manufactura y de las cadenas de suministro

La experiencia frente al COVID-19 pone sobre la mesa la posibilidad de nuevas crisis de bioseguridad en el futuro, frente a las cuales las empresas deben prepararse mejor. Un sondeo realizado por McKinsey durante la pandemia en 2020 entre 60 ejecutivos sénior de cadenas de suministros en diversos países e industrias encontró que más del 70 % de las empresas enfrentaban problemas con sus proveedores, así como con la producción y distribución (Saran, 2020).

El aprendizaje también es aplicable a la nueva normalidad, ya que pone en evidencia la complejidad y debilidad de los sistemas actuales de manufactura y suministros. Estas estrategias requieren tecnificación e innovación, así como complementariedad con las acciones a desarrollar en cada sector, como se mencionó en la sección anterior.

Elementos para el diseño de estrategias

Reorientación de la relación cliente-empresa

Esta relación cambió para las empresas con el modelo de negocio B2C (*business to consumer*) y B2B (*business to business*). El distanciamiento social reveló a clientes y empresas algunos aspectos de la relación entre ambos extremos que seguramente van a incidir en la forma como se desarrolle dicha relación en el futuro.

El comportamiento de los consumidores se modifica indudablemente en épocas de crisis. Durante la emergencia sanitaria estos cambios se manifiestan en la orientación hacia productos de emergencia y en el uso de ciertos productos y servicios para conservar la esencia del beneficio e innovando en la forma de uso. Este es el caso del uso de los domicilios y las reuniones virtuales.

La pospandemia arrastrará seguramente muchos de estos cambios, incluyéndolos como parte del comportamiento rutinario de los consumidores, con nuevas formas de consumo que remplazarán o complementarán a las tradicionales. Igualmente, se prevé la explosión de demandas acumuladas que se manifestarán al comienzo de la pospandemia (Sheth, 2020). La digitalización y virtualidad en los servicios, por su parte, llegaron para permanecer y aún está por evaluarse el impacto transformativo que esto tendrá en el manejo de los negocios y en la vida cotidiana.

La experiencia del trabajo en casa y el uso de la digitalización disminuirá de manera permanente la línea que separa el trabajo y la vida cotidiana de los consumidores (Sheth, 2020). Esto creará nuevas necesidades y complejizará la vida diaria de las personas con un impacto que se extenderá a la mayoría de sus actividades personales y a las preferencias de consumo. Mientras que la tecnología facilite aspectos importantes, es poco probable que reemplace la necesidad del contacto directo entre vendedores y clientes y que estos se resignen a ser entidades anónimas atendidas por sistemas o máquinas impersonales (Kirk y Rifkin, 2020).

El impacto de la pandemia del COVID-19 en los negocios B2C y B2B plantea transformaciones en las fuerzas de ventas que incluyen aspectos como la digitalización, la transformación de los mecanismos de supervisión y apoyo, la adaptación de los sistemas de planeación del trabajo y de trabajo remoto, y el trabajo colaborativo, entre otros. Por ejemplo, el cambio en la forma de trabajar generará presiones adicionales sobre el estado emocional de los empleados de ventas, lo cual exigirá de un apoyo especial a estos para remplazar la socialización tradicional en la que tradicionalmente construían esta tarea antes de la pandemia (Hartmann y Lussier, 2020; Mora y Johnston, 2020). Mientras tanto, por el lado de los clientes se observa la necesidad de construir la confianza por medio de la mejoría de los canales de comunicación y de una comunicación más aspiracional, intencional y comprometida, de mostrar al cliente que las fuerzas de ventas son inspiradoras, transparentes y que cuidan de ellos, que comunican proactivamente y que les dan soporte emocional (Hartmann y Lussier, 2020).

La transformación digital en pequeñas, medianas y grandes empresas

Este es un tema que estará presente en todo escenario empresarial para la reorientación estratégica. La transformación digital es transversal a todas las organizaciones y las impulsa de lleno en la economía 4.0 en todas sus áreas: producción, comercialización, administración y alta gerencia.

Las transformaciones en los modelos de logística y comercialización

La búsqueda del 'stock cero' fue uno de los grandes avances de la gerencia de producción y dio un gran impulso al desarrollo del campo de la logística industrial.

Trabajar sin inventarios y con el mínimo nivel de desperdicio fue clave para mejorar la eficiencia de la industria. No obstante, la pandemia del COVID-19 rompió la cadena de suministros y dejó a la industria sin disponibilidad de inventarios; lo mismo sucedió con el enfoque de cadena global debido a su alta dependencia del transporte.

El aprendizaje de esta disrupción global sugiere replantear la cadena de suministros para favorecer su resiliencia por medio de la creación de redes digitales colaborativas que conecten compradores y proveedores (Cahn, 2020; Saran, 2020) en sectores como los alimentos y aumentar la adaptabilidad a los cambios en la demanda, manteniendo la capacidad de manufactura, mediante la diversificación local o el énfasis en los productos locales (Penrod, 2020; Saran, 2020).

La tendencia en general sugiere las siguientes estrategias:

- Transición hacia cadenas de suministro orientadas a la demanda, tanto en el caso de industria-cliente (B2C) como de industria-industria (B2B)
- Adopción de la digitalización y la automatización.
- Focalización en aumentar la flexibilidad de las cadenas de suministros.
- Aumentar la colaboración entre industrias.
- Reorientación de las capacidades de manufactura (Roembke, 2020).

Los modelos gerenciales

La flexibilización laboral, el trabajo en casa y la virtualización del trabajo se profundizarán en el futuro, acelerando una tendencia que ya venía insinuándose en las dos últimas décadas.

La tendencia en la literatura y en los empresarios respecto a la relación con la producción se dirige indudablemente hacia la tecnificación y la automatización. Para los empresarios el avance hacia la robotización representa una consecuencia lógica de la búsqueda de una garantía para mitigar el impacto en un escenario similar de crisis en el futuro donde no se dependa exclusivamente de la fuerza laboral. La flexibilidad laboral y la tecnificación tienen implicaciones legales que se deben abordar, lo que sin duda tendrá un impacto en los modelos gerenciales vigentes porque afectan algunos de los principios básicos de la administración clásica.

Los modelos gerenciales se basan, por lo general, en teorías administrativas, convirtiendo a estas en estrategias y mecanismos operativos para orientar la empresa e implementar su estrategia. Por tanto, existe una relación directa entre la gerencia, las estructuras organizacionales, los procesos operacionales y los procesos de control.

El teletrabajo y el trabajo a distancia, alternativas para la realización de ciertas actividades operacionales o administrativas, plantearon retos importantes a nivel

gerencial relacionados con la planificación, coordinación y control de las labores a distancia, así como con el acoplamiento a los medios tecnológicos para operar virtualmente. Al limitarse la presencialidad y el flujo de operaciones, los gerentes se vieron en la necesidad de adaptar sus mecanismos de planeación, seguimiento y control de operaciones. Uno de los efectos más importantes de la deslocalización de las operaciones por el trabajo en casa se observó, por ejemplo, en el manejo de la información para la toma de decisiones.

Durante la pandemia del COVID-19 afloraron situaciones especiales que si no se tratan a tiempo, pueden convertirse en patologías organizacionales. Las siguientes son algunas de las patologías identificadas hasta ahora:

- Sobrecarga de información digital, la mayoría sin relevancia.
- Algunas personas hacen notar su presencia y desarrollan actividades que saturan el tiempo de los demás miembros de la organización ('activismo').
- Problemas para realizar reuniones de coordinación y toma de decisiones por querer replicar en la virtualidad el enfoque de trabajo propio de la interacción presencial.
- Disminución de barreras físicas entre los empleados y los niveles directivos. El internet y las redes sociales permiten saltarse la priorización de asuntos, con lo cual se sobrecarga a las personas con información y demandas simultáneas. El timing natural asociado al desplazamiento físico y el azar de la cotidianidad en la organización se rompió.
- Relativización de los criterios para priorizar operaciones y actividades, lo que genera la falsa sensación entre los empleados de que todo es urgente e importante.
- Problemas para coordinar el seguimiento y el control simultáneo de actividades y operaciones de forma virtual y en tiempo real.
- La 'deslocalización' de las actividades empresariales y el trabajo en casa puede conducir a la fragmentación.
- Problemas relacionados con la salud mental de los trabajadores por las restricciones de la pandemia.

Las situaciones anteriores tendrán implicaciones en los modelos gerenciales en la medida en que las estructuras y operaciones tiendan a flexibilizarse por la deslocalización de las actividades, lo cual incide en los procesos de planeación, seguimiento y control de operaciones. En consecuencia, la gerencia pospandemia plantea nuevos retos como los siguientes:

- Profunda reevaluación de los mecanismos de coordinación, monitoreo y planeación del trabajo.
- Reevaluación de los modelos de delegación y de trabajo en equipo.

- Incorporación de políticas y acuerdos organizacionales para el manejo del tiempo y la aplicación de los principios de jerarquía organizacional. La jerarquía presencial (construida en el modelo gerencial clásico) y la jerarquía virtual (alimentada por el constante bombardeo transaccional y demanda sobre las personas) no son lo mismo.
- Reevaluación de los modelos de medición de logros y de establecimiento de metas de cumplimiento. Esto no es solo válido para el personal de ventas, también lo es para todas las áreas que necesiten establecer metas de cumplimiento.
- Análisis de cargas de trabajo y asignación de cargos presenciales y de trabajo en casa. Se debe analizar qué se puede hacer en la casa y qué requiere de presencialidad.
- Desarrollo de estrategias de formación para el trabajo en casa.
- Reevaluación de la función del talento humano para incluir el acompañamiento emocional a los trabajadores en casa.

El trabajo en casa y el retorno laboral en condiciones bioseguras

Modalidades alternativas como el teletrabajo y el trabajo remoto (o trabajo a distancia), que venían incorporándose paulatinamente en ciertos sectores empresariales antes de la pandemia del COVID-19, han debido imponerse con celeridad desde su comienzo ante la imposibilidad de las organizaciones de contar con empleados presenciales. Este ajuste se realizó de forma reactiva y en muchos casos improvisada, lo que dio pie a la creatividad y al trabajo colaborativo entre jefes y subalternos en escenarios que planteaban condiciones por fuera de los protocolos y aun en ausencia de regulación específica, concentrándose básicamente en adaptar al trabajo virtual las funciones administrativas que podían desempeñarse desde la casa. En general, la adaptación fue relativamente rápida: según una encuesta del 25 de marzo de 2020 realizada a 250 grandes empresas de la Argentina, el 93 % de estas había adoptado para aquella fecha una política de teletrabajo como respuesta a la pandemia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2020).

Hoy todo parece indicar que la modalidad del trabajo en casa asistido por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) llegó para quedarse y será un protagonista de los cambios laborales en la pospandemia. Esto implica asumir una visión diferente de las relaciones laborales y de la salud ocupacional de las personas en relación con las organizaciones.

Ante la inminencia del trabajo en casa asistido por tecnologías de comunicación en la pandemia, la vivienda se resignificó como un lugar de trabajo diferente a los espacios presenciales tradicionales: concebida tradicionalmente como 'hogar' y

lugar de descanso y distensión, la vivienda se convierte de esta manera en un espacio alternativo para desarrollar actividades que normalmente se realizan en espacios empresariales que cuentan con la infraestructura y la dotación adecuadas para estas.

Las personas han tenido que mezclar el trabajo con su vida privada y la educación de los hijos. En situaciones esporádicas esto no es algo complejo, pero se convierte en una especie de invasión del espacio privado cuando las actividades laborales tienen que coexistir con las domésticas, transformando los hábitos de programación, coordinación y movilización en el espacio privado, y pueden entenderse como una ‘invasión del espacio privado’ del trabajador. De hecho, en este nuevo contexto la movilización en el hogar comienza a girar alrededor de las TIC, las cuales imponen las prioridades del trabajo sobre las prioridades familiares. La evidencia recabada sobre este tema durante la pandemia ha llamado la atención sobre las consecuencias que estos cambios han generado en los hogares en aspectos como la salud mental de los trabajadores y los costos laborales del trabajo en casa (internet, telefonía, adecuaciones logísticas, etc.) que han recaído sobre los trabajadores. En este sentido, más allá de advertir que la modalidad del trabajo en casa es una alternativa a la modalidad de trabajo presencial, lo importante es analizar las capacidades y disponibilidades (condiciones estructurales) para afianzarla, cualificarla y fortalecerla en las organizaciones.

El trabajo a distancia se puede entender como cualquier trabajo que se lleva a cabo en un lugar distinto al de las instalaciones de la empresa (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2020). La adaptación realizada durante la pandemia debe considerarse como trabajo a distancia, que se realiza desde casa con la asistencia de las TIC, mas no es teletrabajo en el sentido estricto. Si bien para la CEPAL/OIT (2020) el teletrabajo es aquel que se realiza mediante el uso de las TIC, existen diversas formas de este: 1) trabajo suplementario, que alterna teletrabajo y trabajo en la empresa; 2) teletrabajo móvil, que utiliza dispositivos móviles para ejecutar su tarea y no tiene un lugar establecido; y 3) teletrabajo autónomo, donde el trabajador autónomo o asalariado trabaja siempre fuera de la empresa (Alamo et al., 2019).

El concepto de teletrabajo conlleva no solo el uso de TIC sino también la especificación de los siguientes aspectos:

- Grado absoluto de la presencialidad, nula o limitada (alternancia).
- Grado de autonomía del trabajador para manejar su tiempo y su dependencia de horarios.
- Grado de autonomía del trabajador para escoger el lugar desde donde realizará su trabajo (espacio fijo o posibilidad de movilidad).
- Grado de autonomía del trabajador para organizar sus actividades y programar sus resultados.

En Colombia, el teletrabajo se define como “una forma de organización laboral que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o la prestación de servicios a terceros [que utiliza] como soporte las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse [de] la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo” (Ley 1221 de 2008). El trabajador que labora bajo esta modalidad es definido como la “persona que desempeña actividades laborales a través de las tecnologías de la información y la comunicación por fuera de la empresa a la que presta sus servicios” (Ley 1221 de 2008).

El teletrabajo requiere de un ecosistema funcional para su desarrollo eficiente y precisa de una serie de herramientas y condiciones mínimas para garantizar el ejercicio adecuado de las labores: 1) lugar acondicionado para el trabajo domiciliario (vivienda-infraestructura); 2) provisión de un computador (herramienta de trabajo); 3) dispositivo de telefonía móvil con aplicación de mensajería instantánea (Whatsapp, por ejemplo) para la interacción constante; y 4) conectividad permanente (domiciliaria y/o un plan de datos extenso) para recibir instrucciones (por correo electrónico, por ejemplo).

Trasladar las actividades laborales a la vivienda implica no solo para el trabajador acondicionar el espacio para la producción, también exige que el trabajador ejerza nuevas prácticas con las cuales dotar sus ejecuciones específicas en este contexto. Estas prácticas (ver tabla 38) no solo tienen connotaciones positivas para el fortalecimiento de las capacidades del trabajador, también tienen connotaciones negativas si no se gestionan de manera conveniente.

Tabla 38. Prácticas emergentes identificadas en la modalidad de teletrabajo

Espacio	Práctica emergente	Descripción	Positiva	Negativa
Vivienda	Habilidad transversal ²	Responsabilidad, autorregulación, iniciativas para solucionar contingencias, etc.	X	
Vivienda/ Portabilidad	Habilidades digitales	Operar diferentes programas de video-llamadas y reuniones virtuales como Zoom, Meet y Hangouts, entre otras.	X	
Vivienda	Comunicación virtual	Disponibilidad	X	X
	Capacidad de combinar y separar roles en un mismo espacio	Compromisos laborales/ compromisos familiares	X	X
	Flexibilidad en el horario laboral	Ajuste/desajuste de horarios laborales	X	
	Hiperconectividad	Riesgo para la salud del trabajador (derecho a la desconexión digital).		X
	Incremento de las posibilidades laborales para profesionales con dificultades para insertarse en el mercado laboral.	El teletrabajo posibilita a diferentes trabajadores (por edad y sexo, por ejemplo) el ejercicio profesional en esta modalidad.	X	

Fuente: elaboración propia.

Una consecuencia obvia de este escenario es que las organizaciones se verán obligadas en el futuro –por obligación regulatoria, pero también para garantizar la calidad del trabajo en casa– a crear ecosistemas de trabajo en red deslocalizados en los hogares de sus empleados que cumplan las condiciones de infraestructura,

2 Las habilidades del siglo XXI son habilidades transversales, es decir, centrales para el desarrollo del individuo, reutilizables, no específicas a una ocupación. Incluyen habilidades digitales (como pensamiento computacional); habilidades cognitivas avanzadas (como pensamiento crítico o resolución de problemas); habilidades relacionadas con la función ejecutiva (como la autorregulación y la metacognición, que tienen una relación dinámica con las cognitivas) y habilidades socioemocionales (como la autoestima, la perseverancia o la empatía) (Aguerrevere et al., 2020).

tecnología, seguridad y ergonomía necesarios para el desempeño óptimo de las funciones asignadas.

Las empresas tendrán que contar con los ajustes futuros que realicen en este tema los gobiernos a la legislación actual. En Latinoamérica, países como Panamá, El Salvador y Chile implementaron esta modalidad de trabajo mediante normas (CEPAL/OIT, 2020), una disposición necesaria que, al menos en estos países, se impondrá más allá de la situación de crisis.

Las empresas adaptaron su forma de trabajo durante la pandemia, pero los retos que se avizoran requerirán cambios estructurales para afianzar y estandarizar la nueva modalidad de trabajo, así como reenfocar sus estrategias de desarrollo organizacional hacia la promoción de una cultura del trabajo deslocalizado que fortalezca la autonomía y desarrolle prácticas de autocontrol, y refuerce los mecanismos de seguimiento al trabajo e integración de la labor distribuida en diferentes espacios.

Referencias

- Aguerrevere G., Amaral N, Bentata C. y Rucci G. (2020). Desarrollo de habilidades para el mercado laboral en el contexto de la COVID-19. *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desarrollo-de-habilidades-para-el-mercado-laboral-en-el-contexto-de-la-COVID-19.pdf>
- Alamo, V., Chaves, M.N. y Soler, N. (2019). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. ¿Cómo garantizar los derechos de los trabajadores en la era digital? *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://www.iadb.org/es/trabajo-y-pensiones/el-futuro-del-trabajo-en-america-latina-y-el-caribe-como-garantizar-los>
- Amankwah-Amoah, J., Khan, Z. y Wood, G. (2021). COVID-19 and business failures: The paradoxes of experience, scale, and scope for theory and practice. *European Management Journal*, 39(2), 179-184. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.emj.2020.09.002>
- Amit, R. y Zott, C. (2001). Value creation in E-business. *Strategic Management Journal*, 22(6-7), 493-520. <https://doi.org/10.1002/smj.187>
- Cahn, D. (2020). COVID-19 and the Agile Supply Chain. *Adhesives & Sealants Industry*, 27(8), 22-25. <https://www.adhesivesmag.com/articles/97933-covid-19-and-the-agile-supply-chain>
- Casandesus, R. y Ricart, J. (2010). Competitiveness: business model reconfiguration for innovation and internationalization. *Management Research: Journal of the Iberoamerican Academy of Management*, 8(2), 123-149. <https://doi.org/10.1108/1536-541011066470>
- Castillo, L.C. (junio 16 de 2020). COVID-19, malestar en la sociedad [Presentación de la ponencia]. Lunes de debate virtual. Jornadas de reflexión en tiempos de pandemia. Departamento de Filosofía, Universidad del Valle.
- CEPAL y OIT (2020). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Informe mayo No. 22. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45557-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-tiempos-pandemia-desafios-frente>
- Gammeltoft, P., Filatotchev, I. y Hobdari, B. (2012). Emerging multinational companies and strategic fit: A contingency framework and future research agenda. *European Management Journal*, 30(3), 175-188. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.emj.2012.03.007>
- Habel, J., Jarotschkin, V., Schmitz, B., y Eggert, A. y Plötner, O. (2020). Industrial buying during the coronavirus pandemic: A cross-cultural study. *Industrial Marketing Management*, 88, 195-205. [10.1016/j.indmarman.2020.05.015](https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.05.015)

- Hartmann, N. N. y Lussier, B. (2020). Managing the sales force through the unexpected exogenous COVID-19 crisis. *Industrial Marketing Management*, 88, 101-111. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.05.005>
- Kirk, C. P. y Rifkin, L. S. (2020). I'll trade you diamonds for toilet paper: Consumer reacting, coping, and adapting behaviors in the COVID-19 pandemic. *Journal of Business Research*, 117, 124-131. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.028>
- Kuckertz, A., Brändle, L., Gaudig, A., Hinderer, S., Reyes, C. A. M., Prochotta, A., ... Berger, E. S. C. (2020). Startups in times of crisis-a rapid response to the COVID-19 pandemic. *Journal of Business Venturing Insights*, 13, 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.jbvi.2020.e00169>
- Ley 1221 de 2008. Por objeto promover y regular el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC). No. 47.052. 16 de julio de 2008. Congreso de la República de Colombia.
- Magretta, J. (2002). Why business models matter. *Harvard Business Review*, 80(5), 86-92.
- Mora, R., y Johnston, W. J. (2020). The Coronavirus crisis in B2B settings: Crisis uniqueness and managerial implications based on social exchange theory. *Industrial Marketing Management*, 88, 125-135. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.05.004>
- Penrod, E. (2020). How COVID-19 will reshape feed industry supply chains. *Feed Strategy*, 71(6), 14-17. <https://www.feedstrategy.com/animal-feed-additives/how-covid-19-will-reshape-feed-industry-supply-chains>
- PNUD (2020). *Encuesta: Respuestas de las empresas argentinas ante el impacto de la cuarentena general en sus operaciones* [diapositivas]. <https://pactoglobal.cl/wp-content/uploads/2020/04/Encuesta-a-empresas-argentinas-ante-el-impacto-de-la-cuarentena-en-sus-operaciones.pdf>
- Ritter, T. (2014). Alignment² [Alignment Squared]: Driving Competitiveness and Growth through Business Model Excellence. The CBS Competitiveness Platform. http://libsearch.cbs.dk/primo_library/libweb/action/dlDisplay.do?-docId=CBS01000679339&vid=CBS&afterPDS=true
- Ritter, T., y Pedersen, C. L. (2020). Analyzing the impact of the coronavirus crisis on business models. *Industrial Marketing Management*, 88, 214-224. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.05.014>

- Roembke, J. (2020). How to fortify your supply chain from disruptions. *Feed Strategy*, 71(12), 2. <https://www.feedstrategy.com/blog/how-to-fortify-your-supply-chain-against-disruptions>
- Saran, C. (5 de octubre de 2020). How the supply chain is handling COVID-19. *Computer Weekly*. <https://www.computerweekly.com/feature/How-the-supply-chain-is-handling-Covid-19>
- Sheth, J. (2020). Impact of Covid-19 on consumer behavior: Will the old habits return or die? *Journal of Business Research*, 117, 280-283. <http://10.0.3.248/j.jbusres.2020.05.059>
- Thornhill, S. y Amit, R. (2003). Learning about failure: Bankruptcy, firm age, and the resource-based view. *Organization Science*, 14(5), 497-509. DOI:10.1287/orsc.14.5.497.16761
- Verma S. y Gustafsson, A. (2020). Investigating the emerging COVID-19 research trends in the field of business and management: A bibliometric analysis approach. *Journal of business research*, 118, 253-261. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.06.057>

CAPÍTULO 6

FORMAS DE ORGANIZACIÓN EN CASA Y MUJERES ADMINISTRADORAS PÚBLICAS

Silvia Cristina Caicedo-Muñoz

Ph.D. Universidad de San Buenaventura Cali, Colombia.

Introducción

La comprensión sobre la pandemia y sus efectos en la persona ponen en juego la discusión sobre las maneras en las cuales los individuos se atan o re-ligan a los objetos que les constituyen. Más allá de la reclusión –evidentemente, dispositivo social y efecto de la incapacidad institucional y gubernamental en países como Colombia–, las personas se ven abocadas a afrontar, responder o ‘ahogarse en su angustia’; como lo mencionó Boaventura de Sousa Santos (2020) en el reciente Congreso de Desarrollo, la pandemia también es pedagógica. Aunque quizás habría mucho por debatir y discutir sobre lo que etimológicamente significa ‘pedagogía de la pandemia’. De cualquier forma, diversos discursos han vuelto a validarse: el discurso de la salud mental, el del trabajo y el de la violencia en la familia (en algún momento intrafamiliar y ahora centrado en la violencia de género).

Un florido y desbordante conjunto de procesos de formación y de entrega de herramientas desde las universidades inundaron –y aún inundan– las vidas confinadas. Aumentaron las narrativas de la psicopatologización del individuo por ansiedad, por depresión, por incapacidad de la otredad de re-conocer y reconocerse para sobrevivir.

La salud mental se convirtió progresivamente en objeto de interés, lo cual permite cuestionar al Estado en la prestación de este servicio y, en general, sus limitaciones en la prestación de bienes y servicios, así como las falencias de los sistemas educa-

tivos, sociales, culturales y políticos para dar soporte a las nuevas demandas de los 'sujetos en casa'. Un sujeto que cuenta con variables personales y que al volver sobre sí subjetivamente requiere la introyección, la redefinición de roles –la conciencia de sí– y la conciencia política.

El presente capítulo se desarrolló a partir del componente 5 del proyecto de investigación "Política Pública, Salud Pública y Mercados en situaciones de pandemia COVID-19", el cual indaga lo siguiente: ¿qué transformaciones en el comportamiento social y económico de las personas se vislumbran frente al confinamiento social? La pregunta anterior se relaciona con los cambios en las dinámicas familiares y las reglas de cooperación, solidaridad y equidad a partir de dos aspectos centrales:

- a. Formas de violencia y modos de relación en casa: las prácticas democráticas en las 'subjetividades en casa' o libertad de acción de las mujeres.
- b. Formas organizacionales en casa: subjetividad política relacional de las mujeres. Se refiere al ámbito afectivo-relacional del individuo para descubrir e investigar los intereses y posibilidades personales 'en casa' ante las demandas del trabajo, los roles y la familia no vista.

El concepto de *género* ha adquirido relevancia en las ciencias humanas y sociales en los últimos años, a lo cual no han sido ajenas la administración y la psicología. Según Burrell (2003), la tendencia a realizar investigaciones sobre el lenguaje y los niveles ejecutivos de las empresas en escenarios públicos y de voluntarios han sido relegados a otros niveles del mundo organizacional y los roles en la sociedad. Si bien es cierto que la teoría organizacional y la teoría feminista tienen relación desde hace 30 años (Ashcraft, 2009; Calás y Smircich, 2006; Kanter, 1968; Scherer, 2003), lo cierto es que las formas de abordaje metodológico implican reconocer la existencia de métodos de investigación feminista o de género aplicados a los estudios organizacionales (Gherardi, 2005; Martin, 1990; Riger, 1994).

Montaño-Hirose (2006) plantea que en América Latina los estudios de género se han aproximado a los estudios organizacionales desde la sociología de las organizaciones en vertientes como la escuela de la burocracia y la escuela francesa de Crozier, las cuales cuestionan el funcionalismo y sugieren la coexistencia de formas de burocracia, especialmente en el sector público.

La perspectiva teórica feminista está constituida por siete discursos feministas críticos y políticos (Gherardi, 2005; Calas y Smircich, 2006): marxista, socialista, postmoderno, decolonial, liberal, psicoanalítico y radical. Kanter (1968, 1976a, 1976b), Kanter y Khurana (2009) y Puffer y Kanter (2004) plantean el concepto de la mujer con relación al poder en la complejidad de las estructuras organizacionales y la diferenciación sexual con respecto a la conducta en el trabajo en tres modelos: temperamento, rol relacionado y estructura social.

El *management* utiliza el concepto ‘género’ y su comprensión con un carácter político. Por ejemplo, el rótulo ‘género y diversidad’ es usado comúnmente entre los académicos de la administración con el fin de referirse a las relaciones de poder: género, raza-etnicidad, nacionalidad, sexualidad y habilidad física, acentuando la diferencia que subraya la necesidad de ser atendido (Ashcraft, 2009; Martin, 1990).

A diferencia de la década de 1950, en la cual Kanter investigó y publicó, en la actualidad las mujeres han ganado espacios políticos, académicos, sociales y, por supuesto, gerenciales a partir de políticas afirmativas, políticas públicas en diferentes niveles y acuerdos internacionales sobre equidad de género.

Caicedo y Arcand (2020), en el caso del género y las organizaciones, mencionan que el lenguaje es usado para describir a las organizaciones con connotaciones de género:

A través de metáforas de masculinidad mostrando empatía, apoyo, afecto e interés (citando a Calas, 1993), en ocasiones se “separa la esfera pública del trabajo de la vida privada de la vida doméstica y familiar” (Pfeffer, 2002; P. Martin, 1994), y a menudo se presenta como neutral en función del género: “la concreción de la dicotomía público-privado da a las organizaciones una justificación para negarse a enfrentar las formas en que la vida doméstica y profesional están entrelazadas de modos inextricable” (Pfeffer, 2002, p. 257).

El concepto de género en los estudios sobre políticas gerenciales y de recursos humanos (Bruni, et al., 2004a,b; Gherardi, 2003, 2005; Gherardi y Perrota, 2010) se define entre la equidad y la diferencia desde tres posiciones metodológicas, como lo menciona Gherardi (2005): a) el género como variable desde supuestos positivistas sobre la realidad y la metodología; b) la perspectiva feminista con un punto de partida desde la experiencia de vida y la dominación de capacidades, habilidades y fortalezas; y c) el feminismo posestructuralista, que reflexiona críticamente sobre cómo se construye el género, el orden creado y la supresión de la fragmentación, comparando al interior de la teoría feminista el punto de vista de la mujer con la institucionalización de los estudios de género.

Las mujeres que ocupan cargos de dirección en las organizaciones no solo se someten a procesos excluyentes. También, como lo plantearon Díaz y Caicedo (2015), las teorías sociosexuales sostienen que la situación de la mujer se debe al patriarcado y a la subordinación a la que ha sido sometida socialmente en el ámbito familiar debido a la distribución de responsabilidades y a la concepción de lo ‘hogareño’ como un escenario de baja capacitación.

Desde la perspectiva directiva, el interés por el género se debe a la necesidad de eficiencia en el uso de los recursos humanos, el aprendizaje y la creatividad. La fuerza laboral es más flexible cuando se rompen esquemas del trabajo femenino y masculino (Alvesson y Billing, 2009) y de bajo costo, porque se considera que lo femenino es barato y accesible.

Aunque la vinculación de mano de obra femenina en las organizaciones se ha incrementado, con frecuencia no hace parte de una acción sostenible en el largo plazo porque se convierte en un tema de 'buenos deseos' (Alvesson y Billing, 2009). Este enfoque sexual de estereotipos separa a hombres y mujeres como diferentes y opuestos por sus capacidades, y asigna a los hombres atributos como el alto rendimiento, la independencia, la ambición y la orientación al logro, características descritas en los requerimientos de puestos de alto nivel (Díaz y Caicedo, 2015, citando a Uyar, 2011). Mientras tanto, a las mujeres se les encasilla en un marco dotado de los siguientes atributos: a) el rol maternal, caracterizado por la ternura y la consejería; b) seductoras y peligrosas; c) incompetentes, pero con habilidades para relacionarse; y d) damas de hierro, asexuadas y ruidosas.

Lo anterior evidencia uno de los nuevos retos y mayores demandas del mundo laboral actual. Como lo señalan Urrea et al. (2018), se requiere la implementación de estrategias de adaptación por parte de las organizaciones que permitan pensar en el bienestar del empleado, que consideren necesaria la identificación de las necesidades de la población empleada y que hagan seguimiento a la manera en que estas están siendo satisfechas en lo laboral, personal y familiar para de esta forma encontrar aquello que retiene a los empleados en la organización. Cada organización garantiza que todos los empleados se encuentren a satisfacción, pero puede existir un malestar emocional debido a un desempeño rutinario de feminidades y masculinidades en los roles de la organización. Actualmente, las relaciones colaboradoras, las redes informales, la práctica de compartir recursos, la cohesión y los vínculos entre las mujeres son expresiones del poder de la mujer y evidencian un estilo de gestión diferente en la organización.

Cuenca y Caicedo (2020) subrayan que pensar en las mujeres y el trabajo implica reconocer la salud mental, que según la Organización Mundial de la Salud (citando a Levav, 1992), es un estado de completo bienestar físico, mental y social. Analizada en el marco del fenómeno de la emergencia mundial causada por el SARS 2-COVID-19, la salud mental cuestiona el trabajo, las funciones y las herramientas para el alcance de los logros por su cercanía al teletrabajo como una forma de trabajo. Las organizaciones no son neutras, por lo cual resulta difícil entender lo que sucede en estas si no se tiene en cuenta la influencia del género en su estructura, funcionamiento y relaciones.

La vinculación a espacios públicos, en especial de dirección alta o media, ha modificado las estructuras organico-administrativas y las prácticas socioculturales que denotan organizaciones híbridas o genderizadas (Britton, 2000), las cuales con situaciones como la pandemia del COVID-19 aceleran los desbalances de la relación trabajo-familia. La estructura de género ha cambiado: hoy el género es la parte integral de muchas organizaciones y está profundamente arraigado en las interacciones entre los diferentes sexos y empleados.

Por último, para reflexionar sobre los cambios en las conductas y comportamientos sociales y económicos de las mujeres gerentes en sus vidas laborales y familiares, se tomará el concepto de 'subjektividad política relacional' (Caicedo, 2019).

Metodología

La presente investigación es de tipo exploratorio-descriptivo y se dirigió a un total de 118 mujeres que ocupan cargos gerenciales o de alta dirección en la administración pública. Para recoger la información se realizó una encuesta en línea tipo Likert denominada 'Salud mental en mujeres con cargos gerenciales y de alta dirección en la contingencia del COVID-19' durante el mes de abril de 2020. Las participantes tienen un rango de edad de entre 23 y 62 años, de las cuales el 9% tiene 30 años.

Asimismo, se utilizó la técnica del relato autoetnográfico (Chang, 2008), que recupera el discurso femenino y la experiencia de vida como fuente de saberes legítimos (Campbell y Wasco, 2000), de una mujer que ocupa un cargo administrativo, con un hijo y en estado civil de unión libre.

La tabla 39 muestra la composición de la muestra que aportó los datos recolectados en el marco de la pandemia generada por el SARS 2-COVID-19.

Tabla 39. Tipo de cargos ocupados por las mujeres encuestadas y la participante de la autoetnografía

Encuestas		
Cargo	Porcentaje	Número de participantes
Funcionarias públicas con funciones administrativas	49,2%	58
Otras	20,3%	24
Coordinadoras	10,2%	12
Gerentes	5,9%	7
Directoras	7,6%	9
Administradoras	3,4%	4
Subgerente	2,5%	3
Dirigente política	0,8%	1
Total	100%	118

Fuente: elaboración propia.

La estrategia de análisis tuvo dos niveles:

- Nivel de análisis 1 (salud mental y las mujeres): alude a la manera en que se describen los cambios en casa como producto de la pandemia del COVID-19.

- Nivel de análisis 2 (subjetividad política relacional en casa): alude al análisis de la manera como las mujeres nombran discursivamente las emociones y dinámicas de relación basadas en la distribución de tareas a partir de la categoría 'subjetividad política relacional'.

Resultados

Las historias de vida de mujeres con procesos y resultados de empoderamiento, con asimetrías de poder y el posicionamiento frente al mismo, suponen un rol diferente con agencia y acción variable según la situación, como lo planteó León (1997). No obstante, la relación de las mujeres con otras mujeres, el grupo y la comunidad son fundamentales para comprender los cambios en su salud mental y en sus formas organizativas. Su rol activo en la sociedad promueve escenarios protectores para hacer frente a la explotación y superar su situación de pobreza, vulnerabilidad y riesgo que afectan su independencia en espacios económicos y en la toma de decisiones. Este capítulo cuestiona las dinámicas al interior de la familia como escenario durante la pandemia y su relación con los procesos de las mujeres en el ámbito laboral público.

Remasterización de la relación mujer-trabajo

La revolución de mayo del 68 y el inicio del movimiento feminista posibilitó la emergencia de los estudios de género, trabajo y organizaciones realizados por Joan Acker (1975, 1990, 1992, 2006a, 2006b). Esta etapa de conocimiento constituyó la incorporación del feminismo a la teoría de la organización.

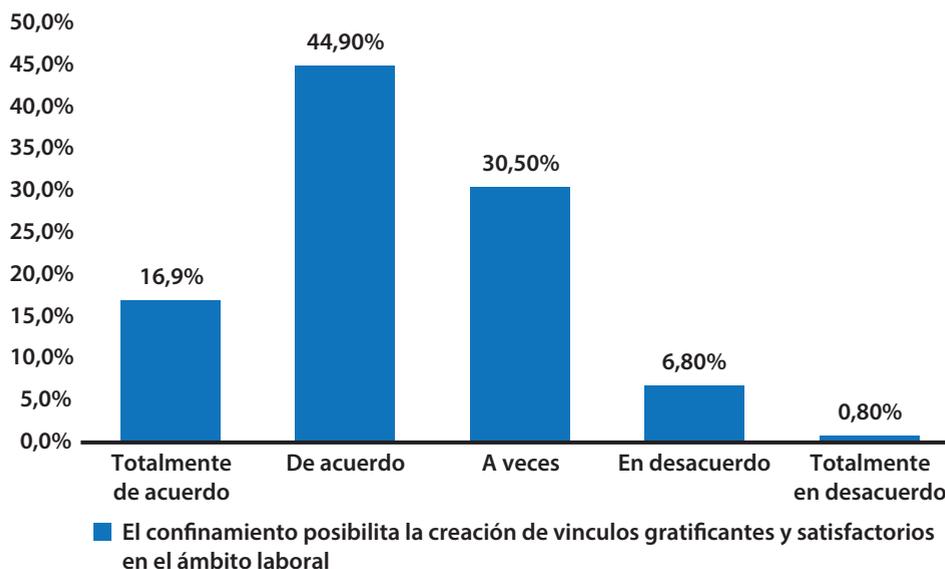
Según Caicedo y Arcand (2020), varias autoras han estudiado las organizaciones y las formas de relacionamiento en su interior. Este tipo de prácticas democráticas dan cuenta de los valores e ideologías feministas. Por ejemplo, Britton (2000), citando a Joan Acker, señala que las organizaciones no son organismos neutrales al género, son 'genderizadas'. La organización es definida, conceptualizada y estructurada en términos de la distinción entre masculinidad y feminidad: reproduce las diferencias de género, es burocrática e inherentemente genderizada en forma masculina y opresora. El género no es neutral. Las estructuras organizacionales son estrategias de control social; los trabajos y roles son construidos en el marco de constitución de la organización, pues las personas en las organizaciones crean imágenes, símbolos y formas conscientes de justificar, legitimar y maquillar la división de género (Acker, 2006a).

Acker (1990) expone que en pocos casos las organizaciones feministas asumen formas democráticas radicales (p. 141, citando a Martin, 1990). No obstante, los estudios de la democracia en organizaciones y sus efectos han sido ignorados en los estudios de género y estudios de las organizaciones (p. 141, citando a Pateman, 1983, 1988; Fry, 1986; Hacker, 1987, 1992). Por esta razón, sugiere la realización de análisis interseccio-

nales porque existen procesos de producción inequitativos simultáneos que generan diferencias y configuran dimensiones que pueden comprenderse (Acker, 2006b).

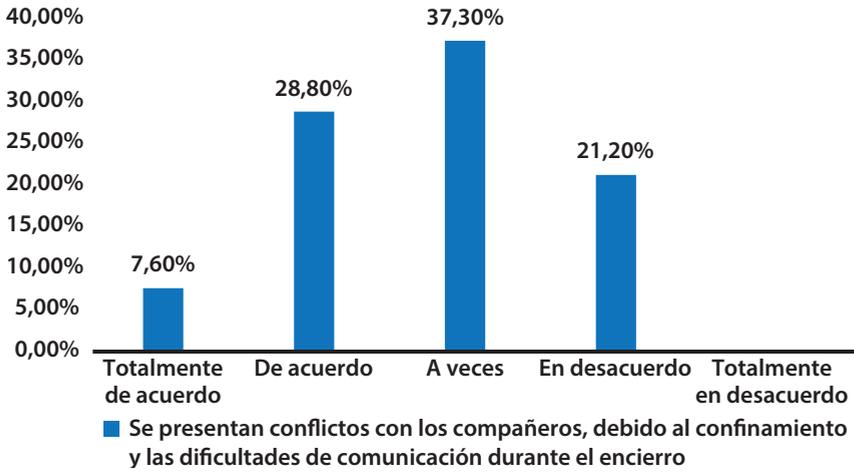
Las encuestas, de tal manera, permiten corroborar que las dinámicas familiares y las reglas de cooperación, solidaridad y equidad generan formas de violencia y modos de relación en casa: las prácticas democráticas en las 'subjetividades en casa' o libertad de acción de las mujeres.

Figura 38. Vínculos gratificantes y satisfactorios en lo laboral



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Cuenca y Caicedo (2020).

La figura permite inferir, al menos para el grupo de 118 de mujeres consultadas para esta investigación, que se está reviviendo la década de 1970. Regresamos a preguntarnos por la mujer y el trabajo de manera funcional, con la variable adicional de un trabajo que ya no está afuera, en lo público, en otros escenarios diferentes a los laborales del hogar, sino en lo privado. La pandemia del COVID-19 evidenció que aún no se ha trascendido el discurso de las reglas de cooperación, solidaridad y equidad; por el contrario, afloraron las formas ocultas de violencia que aguardaban en la sombra.

Figura 39. Afectación de la relación laboral en el marco de la contingencia ante la pandemia

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Cuenca y Caicedo (2020).

El discurso sobre la equidad se vio tensionado y en contradicción con las políticas públicas de género dirigidas a las mujeres. Dos meses después de declarada la pandemia, las instituciones del Estado iniciaron campañas en contra de la violencia contra la mujer, pero paradójicamente aumentaron los feminicidios en el país, como lo publicó el periódico *El Tiempo* en el artículo titulado “Pandemia del feminicidio: 99 mujeres asesinadas en lo corrido del 2020” (Redacción, 2020). Las instituciones aumentaron las campañas de prevención y atención a las violencias con una dificultad mayor: ahora las violencias estaban en la casa.

La realización de las funciones y las tareas laborales en casa tensionaron los roles de las mujeres en el espacio del hogar. Los escenarios, distintos por el número de actores involucrados –aquellos con pareja sentimental, con o sin hijos, con o sin padres para cuidar, pero todos similares en los modos de relación en casa– plantean diferentes prácticas: en algunos casos de tipo democrático y deliberativo, y en otros casos de exacerbación de la violencia en supuestos marcos de referencia democráticos.

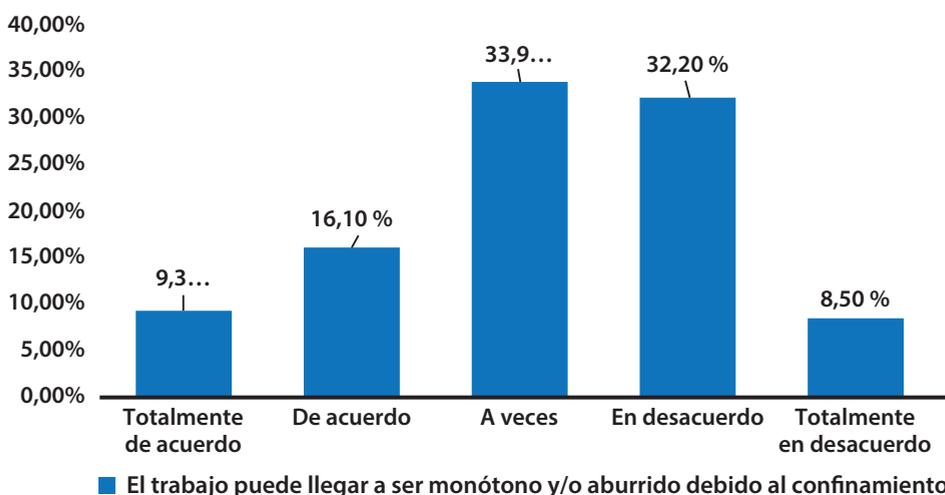
Las mujeres narran ‘subjectividades en casa’ o libertad de acción de las mujeres. Ellas quedan en un lugar simbólico y de acción en el cual se alude a una nueva forma de habitar que es producto de la pandemia y que profundiza las violencias basadas en el género, la violencia estructural y la inequidad en casa.

Hemos decidido que alguien debe salir a buscar provisiones. Los operadores no traen lo que queremos. En casa nos las arreglamos para preparar los alimentos, un día mi pareja, otro yo. Pero, esta semana fue inverosímil, no me pude zafar de procesos laborales y estallé, grité a todos en casa, no aguantaba el desorden, y la solicitud reiterada de tiempo para mí, se hacía prioritaria. Me dolía la cabeza y ni siquiera a mis padres podía ver. Solo había noticias de feminicidios (participante 1, 2020).

Las subjetividades de las mujeres giran en torno a las atribuciones sociales del cuidado, del soporte emocional a las familias, como un discurso político nuevo que no se da en el espacio público pero sí en el privado; es decir, se reconfigura el sentido de la labor en casa y del trabajo desde casa.

Estas condiciones del nuevo ‘habitar’ en la pandemia produjeron dos tomas de decisión en un periodo de cinco meses en Colombia por parte de las mujeres en cargos de administración: por un lado, quienes trasegaron en procesos de empoderamiento y concientización sociopolítica optaron por reconocer la creencia según la cual son débiles para tomar posición frente a la libertad adquirida cultural, social y políticamente. Sus procesos y resultados de empoderamiento facilitaron la adaptación a los contextos y los problemas públicos y sociales por medio de acciones colaborativas y no competitivas. Por otro lado, quienes circularon en torno a las emociones de miedo y de tristeza afianzaron los estereotipos de género, y a pesar de estar en procesos de igualdad social, sus recursos e insumos básicos afectaron su seguridad económica, física y mental. Fue, en ambos casos y metafóricamente, una forma de re-ordenamiento de los cuerpos de las mujeres y de sus procesos políticos y culturales con la reclusión de sus domicilios, junto a factores como la contradicción de la promoción de la igualdad de género desde la dirección del más alto nivel, el trato a todos los hombres y mujeres de forma equitativa en el trabajo-respeto, y la defensa de los derechos humanos y la no discriminación.

Figura 40. Percepción sobre emociones y sentimientos ante el trabajo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Cuenca y Caicedo (2020).

Las dinámicas familiares y las reglas de cooperación, solidaridad y equidad cambiaron, en tanto que se generaron formas de violencia y modos de relación en casa caracterizados por prácticas democráticas en las ‘subjetividades en casa’ bajo el supuesto de la libertad de acción que tienen las mujeres.

Salud mental y subjetividad política relacional

El uso y comprensión del concepto de género en el *management* tiene un carácter político. Según Pfeffer (2002), las organizaciones tienen connotaciones de género a través de metáforas de masculinidad, a veces separando “la esfera pública del trabajo de la vida privada de la vida doméstica y familiar” y a menudo en forma neutral: “la concreción de la dicotomía público-privado da a las organizaciones una justificación para negarse a enfrentar las formas en que la vida doméstica y profesional están entrelazadas de modos inextricable” (Pfeffer, 2002, p. 257, citando a Martin, 1994).

La tendencia es considerar la administración como prácticas, ideologías, institucionalización y expresión de las formas de dominación contemporáneas. La salud mental en los procesos de contingencia ante la pandemia del COVID-19 expuso sus propósitos ideológicos, morales y políticos a través de explicaciones aparentemente objetivas o desapasionadas del mundo (Gergen, 1996). Asimismo, estas formas de dominación exacerbaron las estrategias de control en las sociedades capitalistas, en tanto que son las mujeres las que crean imágenes, símbolos, y formas conscientes de justificar, legitimar y maquillar la división de género en la organización (Acker, 2006a).

Figura 41. Resimbolización de lo vivido, anclase



Fuente: Autoetnografía (2020).

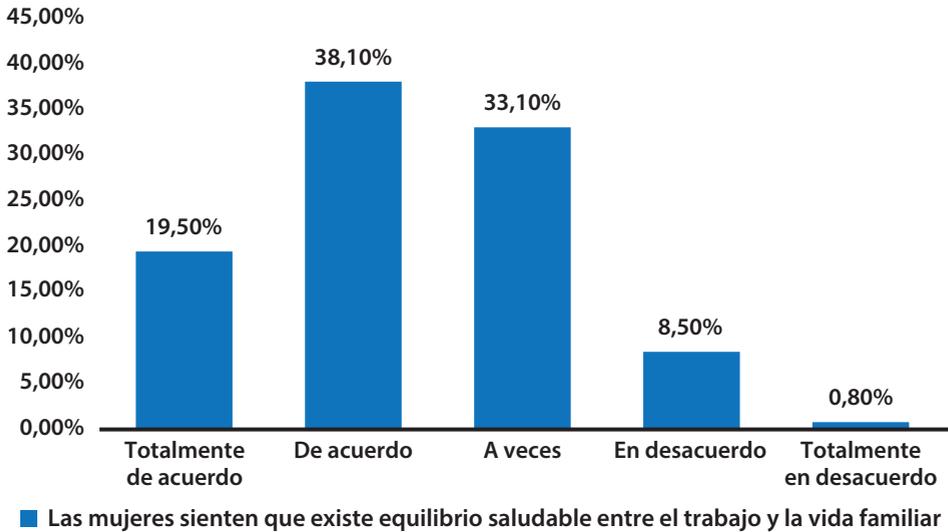
Las construcciones simbólicas basadas en lo relacional, como se observa en la figura 41, implicó para las mujeres el uso de prácticas deliberativas (Follett, 1918) en el interior de la casa a partir de sus recursos culturales, sociales y psicológicos.

El confinamiento y la restricción de lo público afectan de manera negativa los cambios en el bienestar. Los procesos de concientización sociopolítica y personales de las mujeres, y de sí mismas como sujeto psicológico en el tiempo, entran en tensión con las demandas subjetivas asociadas a lo laboral y familiar. La resolución de los problemas de manera eficiente, pragmática y única se vio afectada en tanto debe negociarse o subsumirse a las formas de gobierno en casa, tal como se plantea en la autoetnografía:

Los primeros días del confinamiento, me decía a mí misma, que estaba actuando bajo una contingencia. A veces reflexionaba lo que significaba “contingencia” y me auto justificaba inmediatamente diciéndome que era una situación crítica que requería como en la gerencia de proyectos respuesta a la ruta crítica y los hitos. En otras ocasiones las jornadas de trabajo extenuantes, superaban mi agotamiento físico a tal punto que pasaba frente al computador entre 10 y 12 horas diariamente. Si bien he podido apoyarme en mi pareja con respecto a las tareas del hogar, las preocupaciones por la asistencia alimentaria y la salubridad de la casa no constituían mi prioridad. La urgencia era cubrir los mínimos básicos: alimentos, y priorizar el funcionamiento de los procesos del trabajo (participante 1, 2020)

La figura 42 y el segmento autoetnográfico muestran a las mujeres que generaron tácticas basadas en espacios de sensibilidad emocional para expresar actitudes producto de la demanda afectiva y de la conciencia sobre su discurso feminista para resolver las tensiones con los otros. En reuniones y actividades en casa se adoptaron diversas formas comunicativas que expresan sus frustraciones, alegrías, iras y tristezas (Mumby y Putnam, 1992), mientras que en las relaciones criticaron el espacio habitado y de ejecución de las acciones públicas (Forester, 2008) como la transferibilidad de lo organizacional-laboral a lo organizacional-en-casa.

La afectación a mi familia y a mí la empiezo a sentir cuando las medidas estatales extienden la cuarentena y se aproximan los tres meses sin tener la libertad de movimiento. Me siento absolutamente cooptada en mi libertad al espacio de mi casa, a veces al de mi biblioteca, las tareas y procesos aumentan, los resultados se vuelven urgentes. Ya no logro distinguir entre lo prioritario, lo urgente y lo importante. La planeación se ha perdido. Así que intentamos en casa reunirnos para contarnos cómo nos sentimos. Claramente es casi inútil, con las personas con quienes trabajamos y estudiamos las relaciones “deben” mantenerse adecuadas, pero nosotros ya no estamos en actitud de disposición ante lo que sucede. Yo particularmente me observo agotada y frustrada (participante 1, 2020).

Figura 42. Equilibrio trabajo-familia durante la pandemia

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Cuenca y Caicedo (2020).

Las acciones de las mujeres cuestionaron la desigualdad como discurso institucional, social y político, manteniendo la conciencia histórica de su rol en el desarrollo. Simultáneamente reconfiguraron sus necesidades individuales y su subjetividad política relacional (Caicedo, 2019) en las prácticas formales y las emociones para afrontar los dilemas por conflictos entre necesidades individuales y organizacionales.

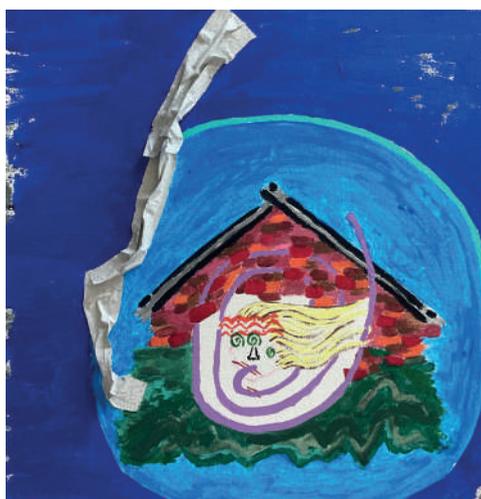
En conclusión, sus emociones –asumidas como actos relacionales entre mujeres– dotaron de significado las acciones conjuntas y generaron concientización política, emancipación en las mayorías populares y cambio social, superponiéndose de esta manera a la relación individuo-sociedad en un Estado de mercado, dándole relevancia a la colaboración y la dimensión subjetivo-política de las mujeres. Evidencian la posición subjetiva ante las demandas externas que cuestionan sus ideologías feministas y la visión del rol como mujeres, así como su posición política ante el carácter simbólico de las políticas en diferentes problemas y procesos de significación (Forester, 2008). Constituyen un evento de la realidad como un fenómeno perceptible y con sentido en la promoción de una estética de la realidad, una manera de vivir, de relacionarse con los otros, de significar el bienestar.

La 'casa': ¿nueva forma de organización?

El término *organización* es una metáfora que intenta dar cuenta de la experiencia de coordinación y orden colectivo (Smircich, 1983). El conocimiento humano es metafórico y supone una semiótica humana de la experiencia basada en patrones y temporalidad espacial (Gergen, 1996).

Las teorías de la organización plantean la manera como una organización se puede orientar al logro de sus objetivos por medio de diversos modelos y conceptos. Para el caso de las mujeres, el feminismo cuestiona esos cánones y estructuras patriarcales, masculinizadas y genderizantes, pero en el caso de la ‘casa’, el lugar de la familia, sus dinámicas relacionales y simbolismo como institución de la socialización primaria (Berger y Luckhman, 2003) sugieren la necesidad de pensarla como espacio físico privado que ahora, producto de la pandemia, se ha vuelto público por medio de cámaras, aparatos tecnológicos y dispositivos de regulación de la conducta en las empresas del Estado y sus instituciones.

Figura 43. Expresión estética del confinamiento de una mujer con cargo de administración



Fuente: Autoetnografía (2020).

Hoy ha sido un día complejo, me he levantado con la motivación de culminar el día de la manera más eficiente. Pero son ya las 9:40 am y empiezo a desesperar, ¡mi casa ya no es mi casa! Las sesiones por plataformas muestran cómo otras mujeres refuerzan estereotipos masculinizantes. Pienso que es imposible comprender cómo un sujeto bajo las circunstancias de salud pública crítica nuestras propuestas de planeación, de reestructuración y de mí como mujer, y como profesional. He decidido tomar distancia y tratar de pararme de la silla, me duelen las piernas y la zona abdominal está inflamada. Doy todo y más para sostener los procesos, pero el individualismo, es abrumador y desalentador. No quiero seguir oyendo más noticias. La manipulación en medios de comunicación no me permite estar informada. Tengo ahora sí miedo por mis hijos, no sé qué les espera. Mi casa parece un sitio de trabajo, parece una empresa (participante 1, 2020).

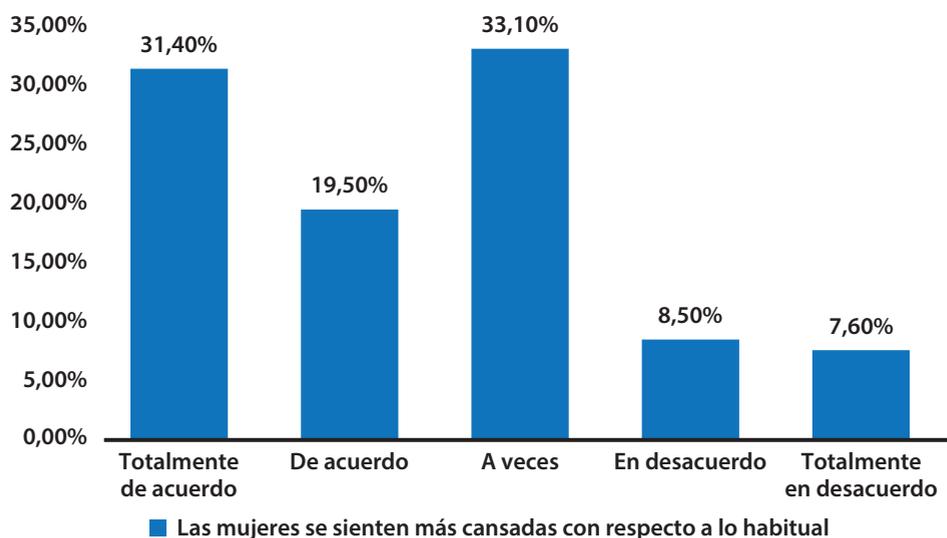
Diversos tipos de sujeto, a través de la reflexión sobre las experiencias, conceptos, prácticas sociales e institucionales, signos y símbolos, provienen del uso dado y son producto de una práctica discursiva intersubjetiva (Tsoukas, 2005), evidencian las maneras en que se acelera la invasión de lo público en la vida privada de las mujeres.

Las mujeres en América Latina se comprenden desde el abordaje de la interseccionalidad y subjetividad con los temas de género, raza, etnicidad y clase a través del análisis del discurso (Calás et al., 2013). El género es el punto de partida de la experiencia de vida y la dominación de las capacidades, habilidades y fortalezas. El género, entendido como diferencia sexual y de poder, señala la forma como se invisibiliza la masculinización por la operativización de la ideología sobre la dualidad femenino-masculino y hombre-mujer (Gherardi, 2005).

El cuestionario y el relato autoetnográfico evidencian el riesgo de la salud mental de las mujeres. Sus cuerpos asociados al cuerpo maternal, con hijos o sin hijos, suponen ciertas cualidades de la mujer: soporte formativo, capacidad para las relaciones interpersonales y/o sexuales, y pacíficas (Scherer, 2003, p. 214), así como el lenguaje de los discursos individuales durante la pandemia.

La población encuestada expresó agotamiento físico y emocional, que según Cuenca y Caicedo (2020) se origina en el ambiente exterior e interior e impone una exigencia sobre el organismo, cuya resolución o manejo requiere el esfuerzo o la actividad de la psique. Lo anterior se corrobora en la figura 46, pues el 31 % de la población de mujeres con cargos gerenciales está totalmente de acuerdo con sentir más cansancio de lo habitual en el confinamiento, dado que pueden tener más sobrecarga de trabajo debido a la suma de las exigencias de la organización y de los asuntos de familia. Aquí la mujer se re-liga a las formas de organización burocráticas de sus organizaciones y las traslada a la distribución de tareas en casa, así como a sí misma, su toma de decisiones y su autonomía, para continuar en el sentido de 'lograr eficiencia' con los recursos personales y familiares.

Figura 44. Sensación de cansancio



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Cuenca y Caicedo (2020).

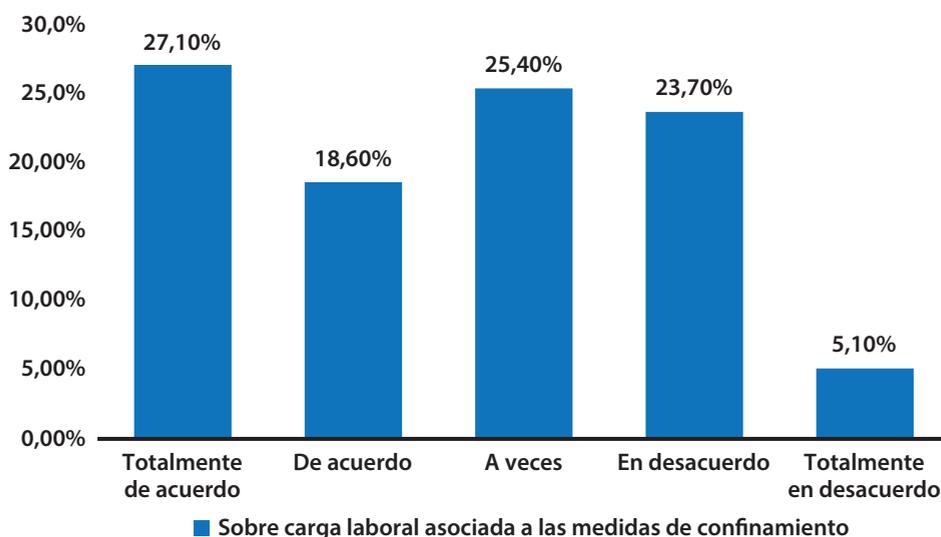
La figura 44 señala los cambios en el estado emocional de las mujeres por las redistribuciones de la carga laboral y las afectaciones en la salud mental asociadas al cansancio y las largas jornadas laborales, que inciden de manera negativa en el estado físico y llevan a cambios de conducta y desequilibrio emocional.

Llevamos 5 meses en confinamiento “voluntario” que no lo es, es obligatorio, hasta han impuesto toque de queda. Hace dos meses tenía miedo de salir, en ocasiones sentía como taquicardia, solo de imaginar que afuera algo nos puede matar. Hoy estoy desesperada no se ve solución, mi cansancio es cerebral, asisto a reuniones simultáneas. Las relaciones con diferentes actores no se pueden debilitar, y a veces no logro concentrarme en lo que se discute, pues debo atender WhatsApp, celular y correo. Todos quieren respuestas, e inmediatas (participante 1, 2020).

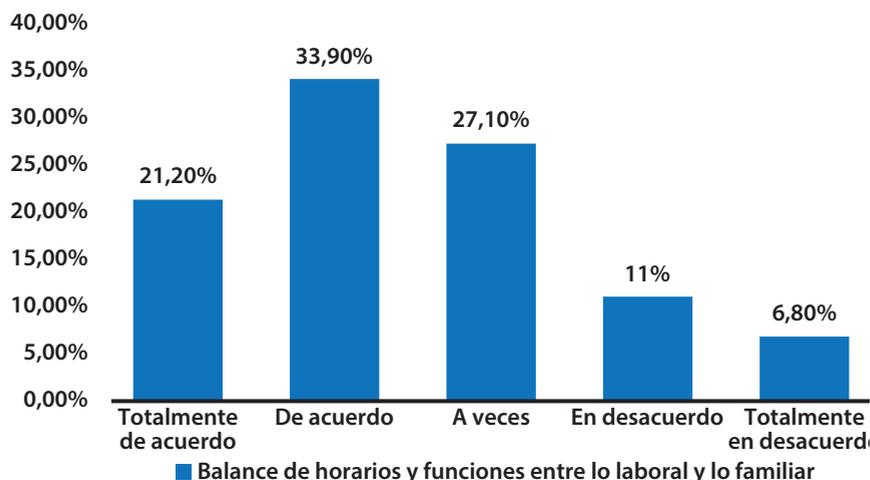
Hay que tener en cuenta los factores externos de la organización por las medidas preventivas de aislamiento para trabajar desde la casa por causa del COVID-19. Por lo tanto, las tareas laborales que se realizaban directamente en la empresa se desarrollan ahora desde casa, mas no en condiciones de teletrabajo sino del trabajo en casa.

El aceleramiento de una nueva forma de organización del trabajo, de la inclusión de telemáticas en entornos empresariales y del acceso de las mujeres a los espacios públicos se trasladaron a sistemas de control para el logro de las tareas y funciones a casa a través de los dispositivos tecnológicos sin importar el grado de dificultad.

Figura 45. Exceso laboral en el confinamiento



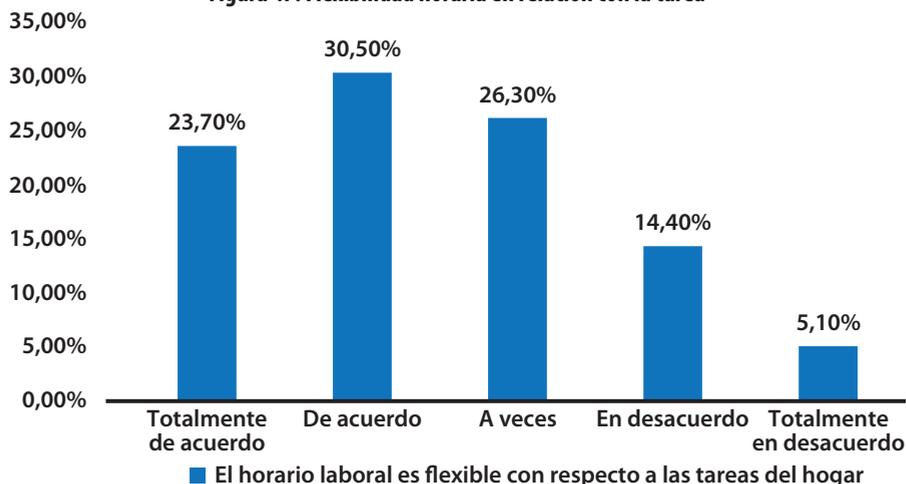
Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados de Cuenca y Caicedo (2020).

Figura 46. Límites entre horarios laborales y familiares durante la contingencia del COVID-19

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Cuenca y Caicedo (2020).

Las 118 mujeres encuestadas mencionan que las tareas generadas en las dinámicas laborales y familiares constituyen un lugar relevante en la estrategia para afrontar la nueva realidad: el trabajo en casa, el cual se ejerce bajo las condiciones de cada organización y sin regulación estatal sobre las condiciones laborales, las formas de contratación y las externalidades que se produjeron en las finanzas y relaciones interpersonales en los niveles micro y meso de las familias debido a la inexistencia de regulación o políticas públicas sobre teletrabajo en el país.

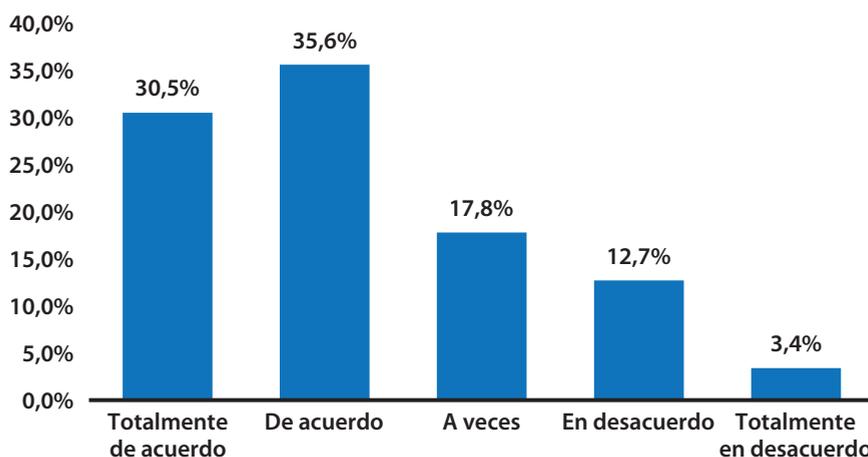
La figura 47 muestra que la flexibilidad laboral no está balanceada con las labores del hogar. El 14,4 % de las mujeres encuestadas lo considera así y hay una tendencia a la simetría entre 'A veces' y 'De acuerdo'.

Figura 47. Flexibilidad horaria en relación con la tarea

Fuente: elaboración propia 2020, a partir de los datos de Cuenca y Caicedo (2020).

Las relaciones de género e identidad en el trabajo de Alvesson (1998) dan cuenta de la racionalidad instrumental como dominación y los posibles efectos de la colonización en instituciones y de la dominación o destrucción de la esfera pública instaurada en casa. Esta se caracteriza por ser ‘feminizada’, por lo tanto es una metáfora de la burocratización basada en el uso de estereotipos de la feminidad como ‘oprimida’, ‘fragmentada’ y ‘pasiva’, equidad de la experiencia de hombres y mujeres clientes, mujeres trabajadoras y hombres burócratas (Acker, 1990).

Figura 48. Afectación física de las mujeres durante al confinamiento



■ Opinión de las mujeres administradoras en sus organizaciones durante el confinamiento

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Cuenca y Caicedo (2020).

Contrario a lo presentado en las definiciones de formas organizacionales feministas en las organizaciones de mujeres (Caicedo, 2019), es posible inferir que se presenta una genderización de las dinámicas familiares: se trasladan a la casa las formas de dirección y de organización con distribución de tareas que terminan sobrecargando a las mujeres. Ya no solo deben responder de manera eficiente a sus empresas, sino que también deben proveer mejores condiciones de bienestar a los integrantes de sus familias. Terminan reprimiendo sus emociones mientras que desarrollan habilidades y cooperan (Riger, 1994), lo que termina gestando una contradicción en el afrontamiento de los dilemas por conflictos entre necesidades individuales y organizacionales. Esto plantea un giro a la definición conceptual presentada por Caicedo (2019).

Las organizaciones en casa adquieren características de organizaciones híbridas en las que las mujeres están supeditadas a una ‘libertad de acción’ que se enmascara con la eficiencia del liberalismo en las empresas y la demanda de acción en casa. Estos resultados plantean la importancia de teorizar desde lo empírico las formas organizacionales ‘en casa’ a partir de la subjetividad política relacional de las mu-

jeros, reconociendo el ámbito afectivo-relacional de las mujeres para descubrir e investigar los intereses y posibilidades personales 'en casa' ante demandas de trabajo, los roles y la familia no vista.

Conclusiones

La incorporación de la teoría feminista a la teoría organizacional de las décadas de 1930, 1940 y 1950 se reinstauró con la pandemia del COVID-19. Inevitablemente, a pesar de los procesos y resultados de empoderamiento, el confinamiento 'voluntario' trasladó a la casa las formas organizacionales laborales burocráticas en cuanto a la estructura y modo de operación (Acker, 1990; Britton, 2000).

Las comprensiones en torno a las mujeres, trabajadoras o raza-etnia, usualmente se realizan respecto a la dirección de las metas, los valores, las formas de conciencia y las distorsiones comunicativas al interior de las empresas. Por ende, la promoción de estudios críticos en el marco de los efectos de la pandemia del COVID-19 experimentada en 2020 pone de manifiesto los retos de las ciencias humanas y sociales para describir, explicar, evaluar y comprender la base del conocimiento e incrementar el aprendizaje, así como la adaptación en relaciones asimétricas y políticas derivadas de los estilos de raciocinio. La inequidad entre la base biológica de sexo y el género es producto de la experiencia, tal como lo aseveran Alvesson y Stanley (2006).

Referencias

- Acker, J. (1975). Introduction: Women and work. *International Journal of Sociology*, 5(4), 3-13. www.jstor.org/stable/20629715
- Acker, J. (1990). Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender and Society*, 4(2), 139-158. <https://doi.org/10.1177/089124390004002002>
- Acker, J. (1992). From sex roles to gendered institutions. *Contemporary Sociology*, 21(5), 565-569. <https://doi.org/10.2307/2075528>
- Acker, J. (2006a). Gender and organizations. En J. Saltzman Chafetz (ed.). *Handbook of the sociology of gender* (pp. 177-194). Springer.
- Acker, J. (2006b). Inequality Regimes: Gender, Class, and Race in Organizations. *Gender and Society*, 20(4), 441-464. <https://doi.org/10.1177/0891243206289499>
- Alvesson, M, y Willmott, H. (1992). On the Idea of Emancipation in Management and Organization Studies. *The Academy of Management Review*, 17(3), 432-464. <https://doi.org/10.2307/258718>
- Alvesson, M. (1998). Gender Relations and Identity at Work: A Case Study of Masculinities and Femininities in an Advertising Agency. *Human Relations*, 51(8), 969-1005. <https://doi.org/10.1177/001872679805100801>
- Alvesson, M, y Stanley A, D. (2006). Critical Theory and Postmodernism Approaches to Organizational Studies. En S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence y W. R. Nord (eds.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (2.ª ed., pp. 255-283). SAGE Publications.
- Alvesson, M, y Billing, Y.D (2009a). Division of Labour and Sex Typing. En *Understanding gender and organizations* (2.ª ed., pp. 49-69). SAGE Publications.
- Alvesson, M, y Billing, Y.D (2009b). Women in management. En *Understanding gender and organizations* (2.ª ed., pp. 143-163). SAGE Publications.
- Ashcraft, K. (2009). Gender and Diversity. Oxford Handbooks Online. doi:10.1093/oxfordhb/9780199595686.013.0015
- Berger, P. y Luckhman, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Editores.
- Britton, D. (2000). The epistemology of the gendered organizations. *Gender and Society*, 14(3), 418-434. <https://doi.org/10.1177/089124300014003004>
- Bruni, A., Gherardi, S. y Poggio, B. (2004a). Doing gender, doing entrepreneurship: An ethnographic account of intertwined practices. *Gender, work and*

- organization*, 11(4), 406-429. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.864.6493&rep=rep1&type=pdf>
- Bruni, A., Gherardi, S, y Poggio, B. (2004b). Entrepreneur-mentality, gender and the study of women entrepreneurs. *Journal of Organizational Change Management*, 17(3), 256-268. <http://doi.org/10.1108/09534810410538315>
- Burrell, G. (2003). The future of organizations theory: prospects and limitations. En H. Tsoukas y C. Knudsen (eds.), *The Oxford Handbook of organizations theory: Metatheoretical perspectives* (pp. 525-535). Oxford University Press.
- Caicedo, S. (2019). Organizaciones feministas en la implementación de políticas públicas. *Revista Estudios Feministas Florianópolis*, 27(3), 1-15. DOI: 10.1590/1806-9584-2019v27n357211
- Caicedo, S. y Arcand, S. (2020). Estudios Organizacionales en la Administración. Una revisión de literatura. *Revista Guillermo de Okcham* (in press).
- Calás, M. y Smircich, L. (2006). From the “Woman’s Point of View” ten years later: Towards a Feminist Organizations Studies. En S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence y W. R. Nord (eds.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (pp. 284-346). SAGE Publications.
- Calás, M., Ou, H. y Smircich, L. (2013). “Woman” on the move: Mobile subjectivities after intersectionality. *Equality, diversity and inclusion: An International Journal*, 32(8), 708-731. <https://doi.org/10.1108/EDI-05-2012-0037>
- Campbell, R. y Wasco, S. (2000). Feminist Approaches to Social Science: Epistemological and Methodological Tenets. *American Journal of Community Psychology*, 773-791. <https://doi.org/10.1023/A:1005159716099>
- Chang, H. (2008). *Autoethnography as Method (Developing Qualitative Inquiry)*. Left Coast Press.
- Cuenca, D.M. y Caicedo, S. (2020). Salud mental e ideación suicida de las mujeres en una organización con cargos gerenciales. [Trabajo de pregrado. Programa de Psicología]. Universidad de San Buenaventura, Cali.
- De Souza Santos, B. (2020, 27-29 de mayo). V Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo. *YouTube*. <https://www.ehu.es/es/-/garapenari-buruzko-ikasketen-v-nazioarteko-biltzarra>
- Díaz, E. y Caicedo, S. (2015). Evaluación del impacto de la estrategia de inclusión corporativa de género en cargos directivos, 2003-2013. [Trabajo de grado de Maestría. Programa de Maestría en Administración. Universidad del Valle].

- Follett, M. P. (1918). *The New State: Group Organization, the Solution of Popular Government*.
- Forester, J. (2008). Policy Analysis as critical listening. En M. Moran, R. Martin y R. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public policy* (pp. 124-151). Oxford University Press.
- Gergen, K. (1996). *El punto muerto del conocimiento individual Realidades y relaciones. Aproximaciones a la construcción social*. Paidós.
- Gherardi, S. (2003). Knowing as desiring: Mythic knowledge and the knowledge journey in communities of practioners. *Journal of Workplace Learning*, 15(7/8), 352-358. <https://doi.org/10.1108/13665620310504846>
- Gherardi, S. (2005). Feminist Theory and organization theory. An dialogue on new bases. En Knudsen, C y Tsoukas, H (eds.), *The Oxford Handbook of organization theory* (pp. 210-236). Oxford University Press.
- Gherardi, S. y Perrotta, M. (2010). Where is induction? Profession, peer group and organization in contention. *Society and Business Review*, 5(1), 84-98. <https://doi.org/10.1108/17465681011017273>
- Kanter, R. M. (1968). Commit mean and social organization: A study of commitment mechanism is utopian communities. *American Sociological Review*, 33, 499-517. <https://doi.org/10.2307/2092438>
- Kanter, R. M. (1976a). The impact of hierarchical structures on the Work Behavior of Women and Men. *Social Problems*, 23(4), 415-430.
- Kanter, R. M. (ed.). (1976b). *The Policy Issues. Presentation VI* (vol. 1). The University of Chicago Press.
- Kanter, R. M. y Khurana, R. (2009). Types and positions: The significance of George Simmel's Structural Theories. En P. S. Adler (ed.), *The Oxford Handbook of sociology and organizations studies. Classical Foundations* (pp. 291-306). Oxford University Press.
- León, M. (2001). El empoderamiento de las mujeres: Encuentro del primer y tercer mundo en los estudios de género. *Revista La Ventana*, 13.
- Martin, P. Y. (1990). Rethinking Feminist Organizations. *Gender and Society*, 4(2), 182-206. <http://links.jstor.org/sici?sici=0891-2432%28199006%294%3A2%-3C182%3ARFO%3E2.0.CO%3B2-4>
- Martin, P.Y. (1997). Gender, accounts, and rape processing work. *Social Problems*, 44(4), 464-482. <https://doi.org/10.2307/3097218>

- Montaño Hirose, L. (2006). La Sociología de las Organizaciones: desarrollo, rompimientos y perspectivas. En E. De la Garza (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología* (pp. 195-208). Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Mumby, D. y Putnam, L. (1992). The politics of emotion: A feminist treading of bounded rationality. *The Academy of Management Journal*, 17(3), 465-486. <https://doi.org/10.2307/258719>
- Pfeffer, J. (2002). Las organizaciones desde el punto de vista de las teorías críticas y Nuevos rumbos en la teoría de la organización (M. C. Villareal, trad.). En J. Pfeffer (ed.), *Nuevos rumbos en la teoría de la organización. Problemas y posibilidades* (pp. 243-278). Oxford University Press.
- Puffer, S, y Kanter, R. (2004). Changing organizational structures: An interview with Rosabeth Moss Kanter. *The Academy of Management Executive* (1993-2005), 18(2), 96-105. <http://www.jstor.org/stable/4166066>
- Redacción. (2020). *Pandemia del feminicidio: 99 mujeres asesinadas en lo corrido del 2020. El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/bogota/pandemia-del-feminicidio-99-mujeres-asesinadas-en-lo-corrido-del-2020-509910>
- Riger, S. (1994). Challenges of Success: Stages of Growth in Feminist Organizations. *Feminist Studies*, 20(2), 275-300. <https://doi.org/10.2307/3178153>
- Rivas, P. y Caicedo, S. (2020). Emociones en el camino al empoderamiento [tesis de pregrado, programa de psicología, Universidad de San Buenaventura, Cali].
- Scherer, A. (2003). Modes of explanation in Organization theory: open doors and Brick Walls. En H. Tsoukas & C. Knudsen (eds.), *The Oxford Handbook of organization Theory* (pp. 310-346). Oxford University Press.
- Smircich, L. (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Sciences Quarterly*, 28(3), 339-358. <https://doi.org/10.2307/2392246>
- Tsoukas, H. (2005). New Times, Fresh Challenges: Reflections on the Past and the Future of Organization Theory. En H. Tsoukas y C. Nudsen (eds.), *The Oxford Handbook of Organization Theory. Meta-theoretical Perspectives* (pp. 607-622). Oxford University Press.
- Urrea, A., Aux, P. y Caicedo, S. (2018). Estrategias de bienestar empresarial para la retención de talento humano en base al conflicto trabajo-familia en empresas de sector público y privado de la ciudad de Cali; con perspectiva de género [tesis de pregrado. programa de Psicología, Universidad San Buenaventura, Cali].

CAPÍTULO 7

TRANSFORMACIONES EN LAS DINÁMICAS DE LAS REDES DE ACTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR EL COVID-19 EN COLOMBIA

Raúl Andrés Tabarquino Muñoz
Ph.D. Universidad del Valle.

Introducción

El presente capítulo contiene un ejercicio académico de análisis de política pública con ocasión del fenómeno del COVID-19 en Colombia que aplica la categorización con enfoque de redes, para lo cual se sistematizan los cambios en las dinámicas de la red de actores que han intervenido, directa o indirectamente, en la toma de medidas para enfrentar esta problemática en Colombia, teniendo como punto de partida la agenda de gobierno.

La aplicación del enfoque de redes para el análisis de las políticas públicas de regulación frente al COVID-19 en Colombia requirió la operativización metodológica del análisis de redes sociales (ARS) y el uso de fuentes cualitativas y cuantitativas para determinar los recursos implicados y la dimensión de relación y consolidación de la red, así como su tipología, dando cabida a una serie de lineamientos de política pública hacia el POSCOVID-19 en Colombia.

El propósito central de este ejercicio es identificar las dinámicas en red generadas a partir de la política pública de regulación implementada por el gobierno colom-

* Este capítulo es producto del programa de investigación 'Política pública, salud pública y mercados en situaciones de pandemia COVID-19'.

biano frente al COVID-19 con el objeto de proponer lineamientos de política pública para el POSCOVID-19.

El COVID-19: contexto para las políticas públicas

La aparición de este virus se convirtió en una problemática pública a nivel global, no solo por la velocidad y facilidad de propagación a través del contacto personal y por los graves efectos para la salud, sino también porque ha puesto en jaque los sistemas de salud de los países afectados. La crisis global resultante tiene como trasfondo el alto grado de interdependencia, la alta conectividad y la carencia de sistemas de gestión y prevención del riesgo en una sociedad global (Sanahuja, 2020).

El COVID-19: fenómeno mundial

La pandemia del COVID-19 se presenta como un complejo problema transnacional (Sanabria, 2020), dado que sus efectos han sacudido las estructuras socioeconómicas a nivel global (Angelelli et al., 2020), logrando un alcance sistémico que ha impactado a todas las dimensiones de la vida social (Sanahuja, 2020).

El virus –que de acuerdo con lo que se sabe hasta ahora inició en China hacia el mes de noviembre de 2019– se había convertido, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en enero de 2020 en una “emergencia de salud pública de importancia internacional”. En marzo de ese año fue reconocido oficialmente por la misma entidad como una pandemia global que implicaba el máximo grado de alerta.

El COVID-19: problemática pública

La pandemia del COVID-19 se convirtió en un objeto obligado de políticas públicas como un asunto que actúa como vector de salud pública para otras enfermedades. Sus efectos en todas las dimensiones de la vida social han puesto a prueba los sistemas de sanidad de los países en su capacidad para garantizar el derecho a la vida y para ofrecer una salud digna a los afectados.

Esta problemática ha exigido de los gobiernos no solo la coordinación de profesionales de la salud, sino también la gobernabilidad en todos los niveles y la participación activa de una amplia gama de organizaciones e individuos involucrados en la formulación e implementación de políticas públicas. Para Sanabria (2020), para los tomadores de decisión la situación actual ha significado la necesidad de elección frente a dualidades complejas en materia de valores públicos y políticas públicas. Las siguientes son algunas dualidades complejas que estos tomadores de decisión han tenido que enfrentar:

- Elección entre medidas de confinamiento vs. mantener la economía a flote.
- La escasez de insumos vs. la pertinencia de hacer testeos masivos.

- Asegurar las libertades individuales vs. hacer seguimiento y control para evitar el avance del contagio.
- Equilibrar las necesidades de supervivencia de la población vs. las posibilidades de crecimiento y reactivación de la economía.
- Cumplir con los objetivos de transparencia y pertinencia en la inversión pública vs. garantizar las respuestas oportunas a necesidades sanitarias.
- Conservar la legitimidad de gobernanza en diferentes niveles con intereses dispares vs. ejercer la autoridad para hacer cumplir las leyes.

El COVID-19 ha resultado una problemática retardadora para los gobiernos del mundo y la administración pública. Su manejo y mitigación se ha llevado a cabo bajo un escenario de incertidumbre, lo que ha exigido de las autoridades una comunicación efectiva y cercana al ciudadano, una acción coordinada entre los diferentes niveles del gobierno, así como la gestión de espacios de colaboración y coproducción entre actores privados, públicos y sociedad civil.

Para los Gobiernos enfrentar la pandemia no solo ha significado generar políticas y programas para fortalecer los sistemas de salud y dar respuesta a la problemática; también ha requerido desplegar programas de política social, política económica, gestión de las finanzas públicas, seguridad y orden público, entre otros temas. En este sentido, la respuesta de los Estados ha sido una “combinación compleja de programas y acciones, usualmente de corto plazo, que [incentivan] cambios en comportamientos individuales y colectivos, y que [mitigan] los amenazantes riesgos sociales y económicos de una pandemia desconocida y sin antecedentes a nivel global” (Sanabria, 2020), que conserva un sano equilibrio entre la gobernabilidad y la legitimidad de las medidas. De hecho, la crisis causada por la pandemia del COVID-19 ha configurado lo que la literatura en políticas públicas denomina un *wicked problem* (problema de difícil resolución).

Políticas públicas de regulación frente al COVID-19

Los gobiernos del mundo han buscado dar respuestas nacionales, internas y desarticuladas, basadas únicamente en la capacidad institucional interna, a través del aparato estatal y de las organizaciones de la sociedad civil (Sanabria, 2020). Las medidas adoptadas se han encaminado a la mitigación de los efectos del virus en la salud y a la protección de las actividades productivas, el empleo y la conservación de los estándares de vida de la población (Clavellina, 2020).

Existen grandes brechas respecto a las condiciones para la toma de decisiones. La capacidad institucional presenta grandes desigualdades entre los países y también al interior de estos. En América Latina y el Caribe (ALC), los gobiernos han tomado medidas sanitarias para frenar el avance de la epidemia y medidas económicas para reducir sus impactos en la economía en medio de una gran incertidumbre sobre la

duración de la emergencia sanitaria y sus consecuencias reales sobre la población y el tejido productivo (Angelelli et al., 2020)

La diversidad de políticas públicas de regulación frente al COVID-19 se han basado en conductas preventivas de salud pública y en la percepción pública del riesgo que tiene cada país. Sin embargo, aunque el manejo de la enfermedad ha sido de índole colectivo y estatal, liderado por los gobiernos nacionales –quienes definen las medidas a implementar y su enfoque–, el accionar frente a la pandemia se ha enmarcado en las directrices de la OMS a través de una burocracia internacional que interactúa directamente con los gobiernos. En este sentido, se puede considerar que el enfoque predominante de las acciones contra la pandemia a nivel global se caracteriza por la centralización y la jerarquía (De Rodríguez, 2020).

Los gobiernos del mundo han optado por diferentes políticas públicas de regulación para hacer frente a la pandemia del COVID-19, que en su gran mayoría se han basado en la implementación de medidas de bioseguridad y el distanciamiento social. Estas decisiones se han soportado en el análisis y comportamiento de los territorios con el fin de conservar la estabilidad económica y la vida normal de los ciudadanos. En este sentido, las medidas han incluido el confinamiento en el hogar, el distanciamiento social, el aislamiento inteligente, y la gradualidad en la apertura de los sectores sociales y económicos.

Las siguientes han sido las medidas más adoptadas por los gobiernos del mundo para hacer frente a la pandemia del COVID-19: el confinamiento social con TIC y mapas de contagio –con su variación de confinamiento social y regulación tardía– y el confinamiento social con autocuidado como medida primaria y preventiva.

El confinamiento social con TIC y los mapas de contagio corresponden al grupo de medidas adoptadas por países como China, Japón, Corea del Sur, Alemania y Rusia, y consisten en la aplicación de nuevas tecnologías para hacer pruebas a los residentes, recoger información y crear mapas de áreas y cadenas de contagiados y no contagiados con herramientas de *big data*, georreferenciación con teléfonos móviles, protocolos de desinfección y sensores de temperatura (Weible et al., 2020; Pan et al., 2020; Shaw et al., 2020; Karako et al., 2020; Shao et al., 2020; Shaw et al., 2020; Kim 2020; Glöckner et al., 2020; Dyer, 2020).

Por su parte, países como Francia, España, Italia, Inglaterra, Estados Unidos, Brasil, Ecuador y México actuaron de manera correctiva respecto al confinamiento social y regulación, pero esperaron el incremento de contagios y muertes por el COVID-19 para implementar acciones de regulación y respuestas graduales, las cuales fueron tardías frente a la implementación de protocolos de bioseguridad, confinamiento en el hogar, distanciamiento social, y campañas educativas e informativas (Weible et al., 2020; Lazzarini y Putoto 2020; Reis et al., 2020; Aleta y Moreno, 2020; Abouk

y Heydari 2020; Rogers 2020; Ventura et al., 2020; Clunes 2020; Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2020; Lois 2020).

La medida de confinamiento social y autocuidado –medida primaria y preventiva– se implementó en países como Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Argentina, Ecuador y Colombia a partir de la experiencia previa de los países inicialmente afectados y los avances logrados por estos en el estudio del comportamiento del virus. Las medidas se enfocaron en buscar la desaceleración de la transmisión, la adecuación del sistema de salud para minimizar la crisis sanitaria y la activación gradual de la economía para retomar la vida cotidiana normal de manera paulatina. En este grupo de medidas se encuentran el confinamiento de los adultos mayores y menores de edad en casa y la implementación del teletrabajo, entre otras medidas (Weible et al 2020; Amariles et al 2020; Varela 2020; Ernst y Mourelo 2020; Wilson et al 2020).

Por su parte, Suecia diseñó e implementó medidas ajustadas a las características específicas de su contexto, una de ellas fue la denominada ‘inmunidad colectiva o de rebaño’ (Giritli y Olofsson 2020). República Checa implementó una medida denominada ‘confinamiento social¹ con altruismo y solidaridad’, que consistió en el establecimiento de protocolos básicos de bioseguridad, distanciamiento social e higiene que se promovieron solo a través de medios de comunicación, redes (artistas, *influencers*, ONG); además, se incentivó a organizaciones sociales a producir y usar mascarillas caseras o comerciales (Widimsky et al., 2020; Kouřil y Ferenčuhová, 2020).

Holanda aplicó medidas específicas como el confinamiento inteligente o voluntario que recomendaba el teletrabajo, las distancias de seguridad y la permanencia en casa sin restricciones a la movilidad, mientras que se centró en el cierre de colegios, cafeterías, bares y restaurantes (Falières 2020; Sniečkutė y Gaižauskaitė, 2020; Kuiper et al., 2020). Países como Filipinas y el Salvador implementaron medidas calificadas como ‘draconianas’ a través del confinamiento comunitario estricto en forma de leyes marciales que le dieron facultades extraordinarias a las Fuerzas Armadas o a la Policía para administrar la jurisdicción y resguardar el orden público (Arambala, 2020; Arévalo y Wenham 2020).

En África se implementaron medidas de control y prevención en medio de condiciones de vulnerabilidad y pobreza alta. Mientras que los países con mayor contacto con el resto del mundo –aéreo, terrestre y marítimo– fueron los más afectados

1 Varela (2020) señala que es una medida ‘medieval’ por la poca preparación y la falta de herramientas tecnológicas de los países para enfrentar la pandemia del COVID-19. Paredes (2020) asevera que es un concepto ‘burgués’ porque implica que todos tenemos una casa individual, lo que no corresponde a la realidad de la gente que vive en los barrios pobres. Para Roth (2020), es un concepto que ratifica una cultura política monárquica y cortesana.

por la pandemia, la menor globalización del continente y su mayor experiencia con epidemias (ébola, tuberculosis, malaria, VIH y cólera) permitió a los países africanos estar mejor preparados frente al COVID-19. Pese a contar con voluntarios en las poblaciones rurales, canales de información sobre medidas de prevención, infraestructura y tecnología de detección en los aeropuertos y funcionarios capacitados en salud pública para atender pandemias, África es el continente de mayor riesgo en la tasa de letalidad en el mundo por los altos niveles de desnutrición, las deficiencias en los sistemas de saneamiento básico y los graves problemas de acceso al agua (Gilbert et al., 2020; Fanidi et al., 2020; Kapata et al., 2020).

Referentes teóricos

El análisis de políticas públicas a través del enfoque de redes de actores

El Estado ha dejado de ser el centro del poder político y no ejerce hegemonía en la articulación y representación del interés colectivo, por lo cual ha pasado de tener un rol central y hegemónico a tener un rol policéntrico (Zurbriggen, 2011). En este sentido, la toma de decisiones en el sector público ha dado paso a nuevas modalidades de interacción público-privada donde las políticas públicas pasan por procesos con altos niveles de complejidad que pueden representarse como redes.

Zurbriggen (2011) afirma que las políticas públicas implican la creación de planes, programas o proyectos públicos que son el resultado de las relaciones de transacción, acuerdo y coordinación entre diversos actores que tienen recursos, intereses, capacidades, ideologías y constructos diferentes sobre un asunto o problemática específica. De este modo, el concepto de redes aplicado a las políticas públicas (*policy networks* en inglés) busca analizar las interacciones que surgen de los procesos de toma de decisiones en el sector público y en el que participan burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés.

Las redes de políticas públicas representan un concepto flexible que busca captar la complejidad de las interacciones entre actores e instituciones en el proceso de elaboración y realización de las políticas públicas. En la literatura europea este concepto surgió de la 'gobernanza', el opuesto del modelo de gestión jerárquico y de mercado, que reconoce que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados que discuten, negocian y definen alternativas e instrumentos para solucionar una problemática por medio del intercambio de ideas y recursos. De esta forma, no solo se difuminan los límites entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad; también el Estado pierde su rol como actor dominante.

El análisis de políticas públicas debe tratar de develar la naturaleza de estas configuraciones y subrayar su atención en las instituciones, la estructura y el *modus operandi*, enfocándose en lo que Tabarquino (2016) define como la ‘exploración de los espacios de complicidad entre Estado, el mercado y la sociedad (redes)’. En este enfoque es necesario identificar los actores, las metas de los agentes y el uso de la influencia política porque se trata de descubrir cómo se producen las transacciones de recursos e información entre los actores de la red, los mecanismos que guían los intercambios, las rutinas informales y los vínculos organizacionales.

Enfoque de redes de actores en políticas públicas

El análisis de políticas públicas con enfoque de redes, según Tabarquino y Verd (2019), implica lo siguiente: 1) abordar la dinámica en red de la política pública a lo largo de un periodo para determinar el modo en que su evolución responde a cambios en la regulación o accionar del Estado; y 2) conceptualizar y mapear las relaciones en la red, sobrepasando la simplicidad de la interacción racional y hallando explicaciones con fundamento teórico que permitan una corroboración empírica, para clasificar la red de política pública.

De acuerdo con la literatura, su clasificación responde a tres esquemas básicos de tipologías. El primer esquema es el expuesto por Wilks y Wright (1987), el cual considera que las redes de política pública están definidas por ámbitos sectoriales y no macro, por lo cual cada caso se diferencia por el estilo de interacción dominante (democrático, jerárquico, autoritario, recursos-capacidades). El segundo esquema es el propuesto por Marsh y Rhodes (1992), que está basado en la *policy community* (estabilidad y consistencia de la red) y las *issue networks* (inestabilidad y sujeción a cambios continuos). El tercer esquema, propuesto por Van Waarden (1992), clasifica las redes de acuerdo con el número y tipo de actores en la red de política pública. Este esquema condiciona la tipología de las redes al rol de la administración pública bajo las siguientes tres premisas: 1) la delegación de la autoridad pública en la implementación de las políticas; 2) la exclusividad en el acceso y la posibilidad de influencia sobre la definición y formulación de las políticas; y 3) el grado de dominio sobre la orientación de las políticas por parte de los grupos de interés o de los organismos estatales.

Barozet (2002), respecto a estos esquemas, explica que aunque las políticas públicas provengan del Estado, surgen de las interacciones entre los actores provenientes de las instituciones estatales, de las organizaciones privadas y de la sociedad civil, a lo que denomina *policy network*. Asegura que las políticas públicas están influenciadas por la naturaleza y calidad de los vínculos, por lo cual concluye que el enfoque de redes presenta un enorme potencial para su análisis porque “además de entregar un mapa de todos los actores involucrados, permite detectar los obstáculos, los nudos o los puntos problemáticos”.

Las políticas públicas son legitimadas, al menos legalmente, por el gobierno, tal como lo expone Vásquez (2014). Su diseño e implementación permiten la participación de otros actores, por lo cual el proceso de formulación de políticas públicas ha dejado de ser controlado en su totalidad por el Estado, generando de esta forma una serie de 'subsistemas específicos' compuestos por actores interesados en temas específicos de política pública (Blanco, 2011). Estos actores no solo tienen la capacidad de enunciar sus ideas e inquietudes, de implantar pensamientos, puntos de vista, técnicas y perspectivas en los demás; también participan en la toma de decisiones y procuran influir en las políticas públicas (Cruz et al., 2013).

Las políticas públicas son el resultado de "la confluencia de los problemas, las soluciones, los medios y recursos, los actores participantes y las oportunidades de elección" (Aguilar, 2007); son el resultado de la acción intencionada de los grupos de interés que están vinculados a un problema o sector de política (Sandström y Carlsson, 2008). De este modo, el enfoque de redes de políticas públicas permite comprender las nuevas formas de gestionar lo público.

Parámetros para el análisis de la red de políticas públicas

Metodológicamente, a partir de lo anterior, para el ejercicio de análisis de políticas públicas desde el enfoque de redes se parte de la identificación de variables como los actores, su ámbito de actuación, las funciones básicas, la estabilidad entre los actores, las reglas de conducta, la estructura de las relaciones entre actores, la distribución del poder y el grado de institucionalización de la red (Tabarquino y Verd, 2019).

Actores, recursos y dimensiones de la red

Los parámetros iniciales para el análisis de la estructura relacional de las redes de política pública tienen fundamento en la conceptualización de las siguientes categorías: *actores*, *recursos* y *dimensiones*.

En lo relacionado con los actores, se trata de describir el número de actores vinculados a la red, su naturaleza y su peso (capacidad de influencia), dado que estos representan la red (Marsh y Rhodes, 1992; Klijn, 1998; Porras, 2001).

Los recursos se entienden como los insumos relevantes para el funcionamiento de la red frente a algún asunto público y permiten a los actores vincularse y conseguir sus objetivos (Vásquez, 2014). Los recursos que se requieren para la construcción de una política pública son aportados por cada uno de los actores de acuerdo con su disposición e influyen a lo largo del proceso de construcción, desde la concepción del asunto o problema hasta la definición de los resultados intermedios y finales de la política. Esta influencia se da conforme a la manera en que los recursos se aporten, produzcan, gestionen, combinen e intercambien con el único propósito de que los actores satisfagan sus intereses y objetivos específicos (Vásquez, 2014). Para

tal efecto se reconocen recursos políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales (Serna, 2012):

- Los *recursos políticos* son relevantes a partir de la legitimidad, entendida como reconocimiento y solidaridad, entre otros, y que tornen convenientes los objetivos, decisiones y acciones de la red.
- Los *recursos humanos* se refieren al conocimiento especializado, al liderazgo y al apoyo técnico prestado por las personas, entre otros.
- Los *recursos organizacionales* se refieren al acceso a las redes y al conocimiento, y a la capacidad de manejar y solucionar requerimientos de tipo administrativo.
- Los *recursos materiales* se refieren a los espacios de reuniones y a la disponibilidad de equipos para funciones específicas.
- Los *recursos culturales* se refieren a la capacidad de comprender los problemas y asuntos sobre los cuales se busca actuar, y de acceder al conjunto de valores y percepciones de los actores.
- Los *recursos financieros* se refieren a los de tipo monetario que posibilitan el diseño e implementación de la política pública.
- Los *recursos legales* se refieren a la estructura organizativa y a las reglas de operación de programas y fondos.

Finalmente, las *dimensiones* son aquellos elementos a través de los cuales se puede medir la relación o el vínculo entre los actores. Permiten comparar las redes que trabajan en proyectos comunes y determinan el grado de efectividad de la red frente a su interés u orientación de la política (Barozet, 2002).

Ramilo (2009) define cinco categorías para clasificar los elementos del análisis de la estructura de las relaciones entre los actores en una red de política pública:

- La primera dimensión es la *comunicación*: el actor se comunica por correo-e, en forma presencial, vía telefónica o por cualquier otro medio que permita el flujo de información y el intercambio de experiencias.
- La segunda dimensión es la *provisión*: el actor contrata tareas específicas como diseñar o desarrollar proyectos, ejecutar estrategias y programas definidos, etc.
- La tercera dimensión es la *colaboración*: el actor participa en algunas acciones con otras organizaciones.
- La cuarta dimensión es la *cooperación*: el actor participa, tiene o promueve actividades específicas con fines definidos en compañía con otros actores.
- La quinta dimensión es la *competición*: el actor coopera y compite con los otros actores.

Chaqués (2004) y Vásquez (2014) definen tres formas de dimensiones: *horizontal*, *vertical* y *diagonal*. La primera (horizontal) se refiere al campo en el que se identifica el tipo de actores involucrados, su nivel de heterogeneidad y la densidad de sus relaciones. La segunda (vertical) aborda la diferenciación entre los actores con base en la jerarquía, la distribución del poder estructural y la ordenación subyacente, lo que permite reconocer la centralización de la red. Finalmente, la tercera (diagonal) aborda los vínculos intersectoriales y la reciprocidad entre los actores.

Límites de la red de actores

De acuerdo con Tabarquino (2016), Machín (2011), Porrás (2001) y Rama y Luaces (2007), la aplicación del enfoque de redes con base en el análisis de redes sociales para el estudio de las políticas públicas exige metodológicamente la combinación e integración de los enfoques nominalista y realista, debido a que su aplicación complementaria permite mitigar las deficiencias o debilidades individuales si se aplicasen por separado.

La aplicación del enfoque realista en el análisis de redes de políticas públicas supone el riesgo de sobrevalorar los actores o sobreestimar a alguno en particular. De este modo, la aplicación del enfoque nominalista permite restringir artificialmente el número de miembros de la red y caer en el peligro de obviar a miembros y/o relaciones importantes (Wasserman y Faust, 2013). La combinación de estos dos enfoques permite configurar la red a partir de relaciones objetivas basadas en el intercambio de información, contactos y elementos compartidos, los cuales pueden ser medidos con precisión (Jordana, 2009).

Los límites de la red desde el enfoque nominalista están determinados por el marco conceptual elegido por el investigador para delimitar la red. Estos límites tienen como referencia los intereses de la investigación donde se define la población objeto de estudio (Serman y Faust, 1994, 2013; Tabarquino, 2016; Lozares y Verd, 2015; Verd y Martí, 1999; Cárdenas, 2012a, 2014a, 2016a; Kuz, Falco y Giandini, 2016).

La aplicación directa de este enfoque al análisis de la política pública regulatoria relacionada con el COVID-19 en cualquier país del mundo parte de la necesidad de coordinar los profesionales de la salud, la participación de los ciudadanos, la intervención del gobierno y las organizaciones e individuos involucrados en los procesos de formulación e implementación de políticas (Weible et al., 2020). De acuerdo con Rofman y Villar (2005), los actores se clasifican en *político-administrativos*, *empresariales* y *socioterritoriales*. Así mismo, la dinámica de la red esta mediada por la regulación como factor explicativo (Tabarquino y Verd, 2019).

El enfoque realista permite tomar en cuenta la perspectiva de los actores porque estos conciben a la red como un hecho social y definen sus límites, los miembros de la red saben claramente quién pertenece a ella (|Tabarquino, 2016; Lozares y

Verd, 2015). Siguiendo a Porras (2001), la aplicación del enfoque realista aporta al análisis la posibilidad de mapear con mayor exactitud la estructura relacional de la red. Por esta razón se requiere del enfoque nominalista para evitar desbordar las pretensiones y capacidad de la investigación.

El presente análisis pretende explorar y describir la red de actores que influyen en la política pública de regulación frente al COVID-19 en Colombia, así como establecer las relaciones e interacciones de la red de política pública de regulación, a partir de las dimensiones de relación y consolidación en una red de política pública (Tabarquino y Verd 2019). Lo anterior se realiza por medio de información extraída de las siguientes fuentes: 1) documentos académicos, históricos e investigativos de centros de pensamiento y universidades; 2) bases de datos del sector por organismos institucionales; y 3) Sitios web de las empresas, organizaciones e instituciones que evidencian proyectos de cooperación, asesorías, consultorías y reportes técnicos.

Políticas públicas de regulación frente al COVID-19 en Colombia

El gobierno colombiano construyó el sitio web www.coronaviruscolombia.gov.co, en el que registra y divulga toda la información relacionada con el desarrollo de la pandemia del COVID-19 en el país. Incluye información sobre las acciones que ha adoptado el gobierno en cada una de las etapas de la epidemia, mitos sobre la enfermedad, preguntas y respuestas, pasos para el autodiagnóstico, enlaces de interés y líneas de atención. Igualmente permite acceder a información sobre el panorama general del COVID-19 en el país (nuevos casos reportados, muertes y recuperados) por municipio y departamento.

Las medidas adoptadas por el gobierno colombiano están aglutinadas en 27 temáticas con sus respectivos soportes, decretos, resoluciones y demás acciones concretas ejercidas entre el 16 de marzo y el 30 de agosto de 2020.

Tabla 40. Políticas públicas de regulación frente al COVID-19 en Colombia

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Adulto mayor	Aislamiento preventivo para adultos de 70 años en adelante	Se determina que todos los adultos mayores de 70 años deberán permanecer en sus hogares, salvo para abastecerse de bienes de consumo de primera necesidad, utilizar servicios de salud, adquirir medicamentos y acceder a servicios financieros.	17-mar-2020	Artículo 215 de la Constitución Política
Aeropuertos	Cierre de frontera aérea	Se restringe el ingreso al país de personas no nacionales y no residentes en Colombia. Todos los pasajeros colombianos y residentes extranjeros tendrán un aislamiento preventivo obligatorio de 14 días.	16-mar-2020	
Agricultura	Beneficios para productores del campo	Los productores agropecuarios del país podrán solicitar el crédito 'Colombia Agro Produce'.	30-mar-2020	
	Alivios para el campo colombiano	Se crean líneas especiales de crédito por un billón de pesos y con las tasas más bajas del mercado.	19-mar-2020	
Aislamiento preventivo	Aislamiento preventivo para pasajeros	El autoaislamiento es obligatorio para las personas que lleguen a partir del 11 de marzo.	11-mar-2020	Resolución 380
	Instrucciones para alcaldes y gobernadores	El Gobierno Nacional establece las instrucciones que deben tener en cuenta los alcaldes y gobernadores para expedir normas en materia de orden público.	19-mar-2020	Decreto 420
	Aislamiento preventivo obligatorio en todo el país	Medida tomada entre el Ministerio de Salud y la Protección Social, el Instituto Nacional de Salud, la Organización Panamericana de la Salud y expertos.	20-mar-2020	Decreto 297 de 2020
	Extensión del aislamiento preventivo obligatorio	El Gobierno toma la decisión de mantener el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 26 de abril a las 11:59 p.m. La medida de aislamiento preventivo para colegios y universidades se amplía hasta el 31 de mayo.	06-abr-2020	Decreto 457

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Aislamiento preventivo	Extensión del aislamiento preventivo obligatorio	Se extiende al aislamiento preventivo obligatorio inteligente. Quedan exceptuadas las actividades relacionadas con la manufactura y la industria (adicionales a las incluidas en el Decreto 593 de abril de 2020).	05-may-2020	Decreto 593
	Medidas para un nuevo ciclo del COVID-19	El aislamiento preventivo obligatorio se extiende hasta el 31 de mayo. La Emergencia Sanitaria (que inicialmente iba hasta el 31 de mayo) se extiende hasta el 31 de agosto.	19-may-2020	
	Nuevas medidas	Medidas para avanzar con gradualidad, de la mano de las regiones y de acuerdo con el comportamiento de indicadores de salud, en el retorno a la vida productiva.	27-may-2020	
	Las 43 actividades exceptuadas durante el aislamiento preventivo obligatorio	Se amplía el aislamiento preventivo obligatorio. Alcaldes y gobernadores son facultados para adoptar las decisiones necesarias para la reactivación gradual de las actividades contempladas por el Gobierno Nacional.	28-may-2020	Decreto 749
	Modificación del aislamiento preventivo obligatorio	En el marco de la Emergencia Sanitaria se inician pilotos de transporte aéreo de pasajeros.	14-jun-2020	Decreto 847
	Ampliación del aislamiento preventivo obligatorio	El aislamiento preventivo obligatorio se extiende con las condiciones actuales, lo que permite la recuperación de la vida productiva y la apertura del comercio.	23-jun-2020	
	Ampliación del aislamiento preventivo obligatorio	El aislamiento preventivo obligatorio se extiende con modificaciones importantes en lo relacionado con la recuperación de la vida productiva.	07-jul-2020	

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Aislamiento preventivo	Ampliación del aislamiento preventivo obligatorio	Se mantiene el aislamiento preventivo obligatorio con las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • Municipios que no tienen afectación: se mantiene el proceso gradual de apertura de sectores. • Municipios de baja afectación: se avanza en pilotos con el acompañamiento y autorización del Ministerio de Interior y el Ministerio de Salud y la Protección Social. • Municipios de mediana afectación: hay un mayor control epidemiológico. • Municipios de alta afectación: se permiten los cercos epidemiológicos estrictos por zonas. 	28-jul-2020	
Aislamiento selectivo	Nueva fase: aislamiento selectivo	La Emergencia Sanitaria se extiende, pero desde el 1° de septiembre se cambia al aislamiento selectivo (aplicación de restricciones puntuales a los eventos y las aglomeraciones, y apertura de sectores con protocolos de bioseguridad).		
	Ampliación de la Emergencia Sanitaria	Se prórroga la Emergencia Sanitaria hasta el 30 de noviembre.		
	Aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable	Se habilitan los siguientes espacios o actividades presenciales: eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas (de conformidad con las disposiciones y protocolos expedidos por el Ministerio de Salud y la Protección Social).		
Ayuda social	Beneficios	<ul style="list-style-type: none"> • Se decide que los colombianos más vulnerables recibirán los siguientes beneficios: Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Devolución del IVA, Adulto mayor, Mercados para adultos mayores, ICBF, Ingreso solidario. 		

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Ayuda social	Beneficios	<ul style="list-style-type: none"> El Ministerio de Minas y Energía autoriza que los estratos 1 y 2 difieran el pago de sus facturas de energía y gas a 36 meses durante el aislamiento preventivo obligatorio. 		
	Devolución del IVA a los colombianos más vulnerables	El Departamento Nacional de Planeación anuncia que efectuará la devolución del IVA a una persona por hogar y que el giro se realizará cada dos meses.	31-mar-2020	
	Programa de Alimentación Escolar (PAE) en casa	Inicia el Programa de Alimentación Escolar en casa.		
	Creación del impuesto solidario de funcionarios públicos y pensionados	Los funcionarios públicos y pensionados aportarán un % de su salario por medio de un impuesto solidario.		
	Segunda fase de Ingreso Solidario	Se hacen los giros de subsidios del programa Ingreso Solidario a los beneficiarios bancarizados y no bancarizados.		
	Nuevos beneficiarios de Ingreso Solidario	Cerca de 600 trabajadores que se encuentren con suspensión de su contrato laboral o en licencia no remunerada.		
Banca	Avance de los beneficios otorgados por el sistema financiero	Se disponen \$6,9 billones del sistema financiero para alivios a créditos de consumo, periodos de gracia de entre 3 y 6 meses, y congelación del pago de créditos hipotecarios.		
	Medidas del Banco de la República	Se implementa nuevo mecanismo de cobertura cambiaria mediante operaciones <i>forward</i> de cumplimiento financiero (<i>non-delivery forwards</i> o NDF).		
Cancillería	Ingreso de viajeros internacionales	Se restringe el ingreso a los viajeros internacionales a Colombia sin importar su origen o procedencia.		
	Apoyo a colombianos en el exterior	Se dispone el aplicativo "Cuéntanos Cómo Estás" para comunicación entre el Gobierno Nacional y colombianos	22-mar-2020	

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Ciencia	Iniciativa del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	El Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación da apertura a la 'MinCienciaton', una convocatoria para que la ciencia aporte al país todas sus ideas para enfrentar la situación de pandemia.	27-mar-2020	Decreto 475
Cultura	Apoyo a la cultura	Se adoptan medidas para apoyar al sector cultural (pago de seguridad social de adultos mayores del sector cultura).	31-mar-2020	
	Actividad cultural	Desde el 14 de marzo y hasta el 30 de abril habrá cierre total de los espacios culturales en todo el país. En este periodo se programan actividades virtuales.	14-mar-2020	
	Reapertura de museos	El Ministerio de Salud y la Protección Social dicta los lineamientos que deberán cumplir los museos para su reapertura.	16-jun-2020	Resolución 900
	Vuelven los autocines a Colombia	Se autoriza la realización de eventos como la proyección de películas en espacios amplios y con el debido distanciamiento social.	18-jun-2020	Resolución 148
Deporte	Fomento de la actividad física	Se lanza la iniciativa 'Yo entreno en casa' para promover la actividad física en los hogares colombianos. Transmisión por Señal Colombia y a través de las redes del Ministerio del Deporte.	31-mar-2020	
	Fútbol profesional y protocolos de bioseguridad	El Ministerio de Salud y la Protección Social emite el protocolo de bioseguridad para las actividades relacionadas con el entrenamiento y competencia de los futbolistas profesionales.	18-jun-2020	
Economía	Reactivación progresiva de algunos sectores económicos	Reactivación de ocho subsectores de la industria manufactura en forma gradual y progresiva.	24-abr-2020	Decreto 593
	Avance en la reactivación progresiva y responsable	Se aumenta de 35 a 41 el número de actividades económicas exceptuadas del aislamiento preventivo obligatorio. La medida ordena a gobernadores y alcaldes adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento.	24-abr-2020	Resolución 666

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Economía	Nueva Emergencia Económica	El Gobierno Nacional declara una nueva Emergencia Económica para atender los efectos derivados COVID-19. Se dictan nuevas medidas de alivio para las empresas.	05-may-2020	
	Otros alivios a restaurantes y locales comerciales	Se suspende hasta diciembre el impuesto al consumo (correspondiente al 8%) que pagaban restaurantes. Así mismo, los locales comerciales no tendrán que pagar el IVA del 19% en el arrendamiento.	18-may-2020	
	Días sin IVA	El Gobierno establece tres días en los que los colombianos no tendrán que pagar el IVA.	18-may-2020	Decreto 536
	Pago de prima de junio	El gobierno aportará una parte de la prima correspondiente al mes de junio. Aplica para empleadores con dificultades financieras.	27-may-2020	
	Beneficio adicional a la prima de junio	El gobierno amplía la ayuda para pagar la prima de junio a trabajadores con salarios de hasta \$1 millón.	28-may-2020	Resolución 735
	Medidas de alivio para los sectores de comercio y turismo	El Gobierno Nacional otorga medidas de alivio para los sectores de comercio y turismo.	04-jun-2020	
	Reapertura de peluquerías	El Ministerio de Salud y la Protección Social implementa los protocolos de bioseguridad para que puedan operar peluquerías, salones de belleza, barberías y afines.	16-jun-2020	Resolución 899
	El Ingreso Solidario se extenderá hasta diciembre	El subsidio Ingreso Solidario se extiende hasta diciembre.	24-jun-2020	
	Programa de Acompañamiento a Deudores	Se otorga la posibilidad de redefinir las condiciones de los créditos a través de prórrogas y periodos de gracia.	02-jul-2020	Circular externa 022
Educación	Medidas de protección para jóvenes y adolescentes	Se definen los protocolos para operar las instituciones educativas.	09-mar-2020	Circular 11

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Educación	Educación	Se toma la decisión de aplazar las pruebas ICFES en todo el territorio nacional.	14-mar-2020	
	Instituciones educativas	Se suspenden las clases presenciales en instituciones de educación pública y colegios privados del país.	15-mar-2020	
	SENA	Se suspende la formación presencial en todos los centros de formación de la institución y sus respectivas sedes a nivel nacional.	15-mar-2020	
	Alivios para la educación	Se toman medidas de alivio para instituciones educativas privadas (jardines y colegios), padres de familia, estudiantes, instituciones de educación superior e instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano.	13-may-2020	
	Protocolos para la alternancia de la educación	<ul style="list-style-type: none"> • Durante los meses de junio y julio los jardines, colegios y universidades continúan con educación en casa. • Se prepara modelo de alternancia para combinar la presencialidad con la virtualidad. 	03-jun-2020	
Empleo	Recomendaciones	Se adoptan medidas para mitigar los efectos en los sectores de empleo.	13-mar-2020	Circular 018
	Protección de empleos	Se define que la Unidad de Investigaciones Especiales de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) del Ministerio del Trabajo en Bogotá será la única autorizada para estudiar peticiones de suspensión de contratos o despidos colectivos.	19-mar-2020	Resolución 803
	Alivios para trabajadores	Se autorizan los siguientes alivios para trabajadores: retiro de cesantías, vacaciones sin preaviso, dotación de elementos de protección a trabajadores por parte de las ARL, mecanismo de protección a cesantes y aplazamiento de pagos de parafiscales.	25-mar-2020	

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Empleo	Protección de empleos	El Gobierno capitaliza al Fondo Nacional de Garantías para ofrecer créditos a distintos sectores de la economía.	27-mar-2020	
	Aseguradoras de riesgos laborales (ARL)	Las administradoras de riesgos laborales de carácter público destinarán un porcentaje de los recursos de las cotizaciones para apoyar la eventualidad.	01-abr-2020	Decreto 500
	Protección de empleos	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado financiará durante tres meses las nóminas de las mipymes. • Se suspende por un periodo de tres meses la obligación del aporte a pensión de trabajadores y empleadores. • El Fondo Nacional de Garantías abre una línea especial de crédito para trabajadores independientes. 	09-abr-2020	
	Apoyo a guías de turismo	El Gobierno Nacional destina recursos para contribuir a la subsistencia de los guías de turismo que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo (RNT).	15-abr-2020	
	Medidas para proteger los trabajadores colombianos	El Gobierno Nacional adopta las siguientes medidas: mecanismo de protección al cesante, medidas alternativas para jornadas laborales, Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios y auxilio para trabajadores en suspensión contractual.	04-jun-2020	Decreto 770
	Trabajo en casa	Se definen los términos para la nueva modalidad de ‘trabajo en casa’.	04-jun-2020	Circular 0041
	Fiscalía	Castigo a quienes se aprovechen de la situación	Se definen sanciones para evitar el acaparamiento de productos y la especulación en los precios para sacar ventaja económica de la situación.	21-mar-2020
Fronteras	Cierres fronterizos	Se cierran los pasos fronterizos con Venezuela como medida de protección ante la crítica situación del vecino país.	13-mar-2020	
	Fronteras	El Gobierno Nacional decide cerrar todas las fronteras terrestres, marítimas y fluviales del país.	16-mar-2020	

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Fuerzas militares	Medidas para las Fuerzas Armadas	Los subsistemas de salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Protección Social, expiden las directrices para la fase de contención.	13-mar-2020	
Justicia	Trámites de adopción	Se otorgan funciones judiciales a los procuradores para que adelanten trámites de demandas y sentencias de los procesos de adopción de familias nacionales y extranjeras.	15-abr-2020	
	Población privada de la libertad	Se conceden medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en cárceles del país por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitoria.	15-abr-2020	Decreto 546
Migrantes	Medidas para migrantes	Se adoptan las siguientes medidas para migrantes: <ul style="list-style-type: none"> • Manejo responsable y humanitario de la frontera. • Garantía de acceso a la salud. • Adaptación de los programas de cooperación para la atención a migrantes. • Atención a la población vulnerable migrante. • Focalización de programas en puntos de alto impacto. • Mayor coordinación e información. 	13-abr-2020	
Niñez	Medidas para la niñez	<ul style="list-style-type: none"> • Se cierran todas las modalidades de atención del ICBF a la primera infancia. • Se garantiza el envío puerta a puerta de una canasta de alimentos que responda al aporte nutricional requerido. 	13-mar-2020	
Precio de la gasolina	Precio de la gasolina	Se reduce el precio del combustible.	16-mar-2020	
pymes	Industria militar	INDUMIL (empresa que fabrica las armas y municiones de la industria militar en el país) fabrica camas y muebles hospitalarios.	01-abr-2020	
	Industria militar	INDUMIL (empresa que fabrica las armas y municiones de la industria militar en el país) fabrica camas y muebles hospitalarios.	01-abr-2020	

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Pymes	Línea de crédito	La Banca de Desarrollo Territorial (FINDETER) lanza la línea de crédito 'Compromiso Colombia' para apoyar los sectores público y privado del país.	06-abr-2020	
	Respaldo en el acceso a créditos	El Gobierno Nacional, a través del Fondo Nacional de Garantías, respaldará los créditos que las mipymes adquieran con el sistema financiero y ofrecerá una garantía para los trabajadores independientes.	15-abr-2020	
Salud	Sistema de salud	Se destina una provisión de recursos adicionales para el sistema de salud con el objeto de facilitar la adquisición de equipos médicos.	18-mar-2020	
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se disponen 8.000 habitaciones del sector turismo para atender la emergencia sanitaria.	27-mar-2020	
	Ventiladores para atender eventuales complicaciones	Se compran los primeros 1.510 ventiladores para el país dentro del plan de contingencia para preparar al sistema de salud.	27-mar-2020	
	Cooperación de Corea del Sur	Corea del Sur entrega a Colombia miles de pruebas como apoyo para avanzar en el testeo rápido y efectivo.	02-abr-2020	
	Medidas excepcionales para la compra de dispositivos médicos	Se establece como prioridad que las entidades estatales tengan la posibilidad de adelantar y cerrar negociaciones para la compra de dispositivos médicos y elementos de protección personal acudiendo al mercado internacional.	04-abr-2020	Decreto 499
	Producción de elementos médicos	Se invita a todo el sector productivo del país a producir elementos de protección médica.	04-abr-2020	
	Uso obligatorio de tapabocas	Se determina el uso obligatorio del tapabocas en áreas con afluencia masiva de personas.	06-abr-2020	
	Pruebas rápidas	Entran en proceso de validación las pruebas rápidas para ser aplicadas posteriormente.	08-abr-2020	

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Salud	Fortalecimiento de los servicios de salud	<ul style="list-style-type: none"> • Se habilitan nuevos espacios hospitalarios. • Se optimizan las unidades de cuidado intensivo y cuidado intermedio. • Se da impulso a la telemedicina. • Se otorga un reconocimiento económico a los trabajadores de la salud expuestos al contagio con el COVID-19. 	12-abr-2020	Decreto 538
	Compra de elementos de protección para el personal de salud	Se abre convocatoria para empresas nacionales y extranjeras que produzcan o comercialicen todos o algunos elementos de protección.	14-abr-2020	
	Eliminación del IVA para bienes médicos	El Gobierno Nacional elimina el IVA para la importación y venta de 211 bienes médicos (tapabocas, equipos de salud y respiradores, entre otros).	15-abr-2020	Decreto 551
	Programa 'Por los que nos cuidan'	Se inicia un programa cuyo objeto es ofrecer bienestar, cuidado y protección a los trabajadores de la salud, facilitándoles lugares de hospedaje cercanos a sus sitios de trabajo.	15-abr-2020	
	Empresas prestadoras de salud (EPS)	El Gobierno expide un decreto que permite a las EPS utilizar sus reservas técnicas.	23-abr-2020	
	Protocolos de bioseguridad para empresas	Se definen protocolos de seguridad para el funcionamiento de los sectores productivos (público y privado).	24-abr-2020	Protocolo 666
	Reactivación de la actividad de edificación	Se autoriza el reinicio de las actividades de construcción de edificaciones.	24-abr-2020	Circular Conjunta 001
	Colombia fortalece su capacidad diagnóstica	<ul style="list-style-type: none"> • Se adquieren dos nuevos robots (marca Hamilton) para procesar las pruebas. • El Instituto Nacional de Salud adquiere reactivos. 	29-abr-2020	
	Recursos para el pago de deudas al personal de salud	El Gobierno Nacional define un apoyo especial de recursos para saldar deudas pendientes con los trabajadores de la salud en el país.	30-abr-2020	
Servicios públicos	Lineamientos de bioseguridad para el sector de servicios	El Ministerio de Salud y la Protección Social emite lineamientos de bioseguridad para el sector de servicios (solo para domicilios).	11-may-2020	Resolución 737

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Servicios públicos	Aumento en capacidad de realización de pruebas	El Gobierno Nacional inicia la distribución de 500.000 reactivos para realizar pruebas en 20 departamentos del país.	11-may-2020	
	Seguro de vida para trabajadores de la salud	El Gobierno Nacional otorga un seguro de vida a trabajadores del sector sanitario.	24-jun-2020	
	Reconexión gratuita	El Gobierno Nacional emite las siguientes medidas sobre servicios públicos: <ul style="list-style-type: none"> • Reconexión gratuita del servicio de acueducto a las familias. • Congelamiento del incremento de las tarifas de acueducto. • Suspensión del cobro de aranceles para insumos de potabilización de agua. • Desinfección de puntos críticos. 	18-mar-2020	
	Medidas para el pago de los servicios públicos	Se autoriza diferir el pago de servicios públicos sin costo adicional y con condiciones por estrato social.	16-abr-2020	
	Medidas para el sector de agua potable y saneamiento básico	Se amplía el plazo para diferir las facturas de acueducto, alcantarillado y aseo con una tasa de interés del 0%.	08-jun-2020	Decreto 819
Telecomunicaciones	Llamado a no compartir información falsa	Se insta a no difundir información falsa.	30-mar-2020	
	Planes móviles sin IVA	Se definen los planes básicos de telefonía móvil que quedan exentos de IVA.	13-abr-2020	Decreto 540
	Alivios para el sector de las telecomunicaciones	Se adoptan las siguientes medidas: <ul style="list-style-type: none"> • Plazos de pago para televisión abierta. • Alivios financieros para operadores de emisoras y televisión comunitarias. • El Fondo Único de TIC invertirá recursos en la generación de créditos. • Financiar el fortalecimiento de servicios de telecomunicaciones. 	13-may-2020	Decreto 658
	Espectro radioeléctrico al servicio de la salud	Se otorga el primer permiso temporal para uso del espectro radioeléctrico para la realización de pruebas técnicas de la tecnología 5G.	13-may-2020	

Ámbito	Acción	Descripción	Fecha	Amparo
Transporte	Mudanzas	Se expiden las directrices para la realización de mudanzas durante el aislamiento preventivo obligatorio.		Decreto 636
Turismo	Medidas para el sector turismo	Se suspende el tránsito y desembarco de cruceros en Colombia. Se imparten lineamientos a los hoteles sobre extranjeros. Se adelantan acciones frente a la repatriación de connacionales.	12-mar-2020	
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se expiden las siguientes medidas: <ul style="list-style-type: none"> • Plazos especiales para la presentación de la declaración de renta y el pago de la liquidación privada de la contribución parafiscal para la promoción del turismo. • Se crea una nueva línea de crédito para los sectores de turismo, aviación y espectáculos públicos a través de Bancóldex. 	13-mar-2020	Decreto 397
	Protocolo de bioseguridad para vuelos domésticos	El Gobierno Nacional presenta el Protocolo de Bioseguridad para la Prevención del COVID-19, exclusivo para la operación aérea de vuelos domésticos de pasajeros.	01-jul-2020	
Vivienda	Medidas sobre propiedad horizontal	Se habilita el uso del fondo de imprevistos de las propiedades horizontales durante la emergencia para el mantenimiento de los contratos de trabajo del personal empleado en la propiedad horizontal.	31-mar-2020	
	Medidas para arrendatarios de vivienda y micro, pequeñas y medianas empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Se prohíbe el desalojo de arrendatarios durante la Emergencia Sanitaria. • Se prohíbe aumentar el valor de los cánones de arrendamiento. • Se prohíbe aplicar penalidades y cobrar intereses por mora en arrendamientos. Los contratos de arrendamiento que tengan fecha de vencimiento durante la emergencia serán prorrogados automáticamente. 	31-mar-2020	Decreto 579

Fuente: elaboración propia con base en información oficial publicada por el gobierno colombiano en el sitio web www.coronaviruscolombia.gov.co (2020)

La metodología con la que se ha manejado la pandemia del COVID-19 en Colombia ha sido denominada por los analistas “confinamiento social y autocuidado como medida primaria y preventiva”. Este modelo, que parte de las experiencias de otros países y de los avances científicos en el estudio del comportamiento del virus, tiene los siguientes propósitos: 1) Desacelerar la transmisión y adecuación del sistema de salud para la crisis sanitaria; 2) Activar gradualmente la actividad económica y la regulación de la vida cotidiana; 3) Adultos mayores y menores de edad en casa; y 4) Teletrabajo (Varela, 2020).

Recursos implicados

El análisis de la dinámica de la red de política pública frente al COVID-19 en Colombia evidenció que los actores involucrados consolidan de manera directa recursos de orden legal, institucional, político, humano, financiero, tecnológico y organizacional.

La institucionalidad y el ejercicio del Estado como garantes de la vida y el orden se evidenció. Ambos han prevalecido en el manejo de la pandemia en forma de transferencia de conocimiento, cooperación entre actores internacionales y apropiación de nuevas tecnologías.

Los recursos legales se pueden observar en la autonomía de la gestión pública para implementar medidas con apoyo técnico internacional, respondiendo únicamente a los organismos internacionales que imparten estándares y conocimientos en materia de salud, comprensión de la pandemia e innovación tecnológica (certificación de pruebas y protocolos e implementos de bioseguridad, entre otros).

Los recursos de carácter político y humano son particularmente importantes en las redes de política pública de regulación por la necesidad de legitimidad, liderazgo institucional, apoyo técnico y de experiencia de los actores reguladores. Para el caso específico de la pandemia por COVID-19, estos recursos abarcan las capacidades de provisión, infraestructura, conocimiento especializado e innovación de los actores regulados y no regulados.

Los recursos de tipo financiero corresponden a los recursos monetarios estatales que permiten la viabilidad de los proyectos y el sostenimiento, apalancamiento y reactivación de la producción y el consumo.

Sin duda, uno de los principales recursos en este proceso ha sido la convergencia tecnológica, que ha sido fundamental en la continuidad de los procesos educativos y productivos del sector público y privado.

Dimensiones de la red

La situación de crisis causada por la pandemia del COVID-19 es una oportunidad inédita para evaluar profundamente las estructuras administrativas, condiciones sociales, sistemas públicos, modelos de organización de los territorios y el enfoque del Estado moderno. Igualmente, es la oportunidad para medir la capacidad del Estado para abordar y atender la crisis y responder a las particularidades propias de los territorios, la proporción de inversión pública o despliegue económico requeridos para conservar la estabilidad social (garantía de abastecimiento y seguridad alimentaria, empleo, convergencia tecnológica y bioseguridad).

El análisis de las medidas para manejar la pandemia del COVID-19 en Colombia busca sondear la gradualidad de respuesta, la legitimidad, la capacidad, los recursos en uso y la estabilidad del gobierno frente a la crisis. La situación de incertidumbre y caos puede poner en cuestión el papel del Estado o, por el contrario, ratificar su posición privilegiada en el establecimiento de una dinámica natural de gobernanza.

Las redes de política pública de regulación en Colombia frente al COVID-19 reportan como relación de mayor intensidad la provisión y la colaboración, lo que significa que la finalidad de la política es el intercambio de información y experiencias, el desarrollo de proyectos, y la ejecución de estrategias y programas de forma gradual y reactiva. En este sentido, se puede inferir que el Estado desempeña un papel jerárquico y decisional estructural, a pesar de los cuestionamientos de la ciudadanía y la reclamación de sus derechos.

Tabla 41. Dimensiones de relación y consolidación en la red de políticas públicas de regulación frente al COVID-19 en Colombia

Política pública de regulación	Dimensión de relación Intensidad			Dimensión de consolidación		
	Mayor	Media	Menor	Horizontal	Vertical	Diagonal
Confinamiento social y autocuidado como medida primaria y preventiva	Provisión Colaboración	Cooperación	Contacto	El gobierno establece las reglas de colaboración y de provisión	Ordenación jerárquica subyacente del gobierno	Los actores académicos, gremiales y consultores se asesoran, pero no hay vínculos intersectoriales ni reciprocidad.

Fuente: elaboración propia.

Tipología de la red

La definición de tipologías de redes de política pública de regulación tiene como condición sine qua non un marco regulador que define las relaciones entre los actores. Estas relaciones evidencian un actor central o actor de mayor poder, el cómo

cambia o evoluciona la estructura de la red, y define el cambio de paradigma de la política pública (esquema regulatorio de total control o esquema de promoción, mediación y construcción).

El caso particular de la red de política pública de regulación frente al COVID-19 en Colombia evidencia que pese a responder a la interdependencia entre los actores, el principio de relación básica del gobierno es el de la regulación. Igualmente, aunque el gobierno actúa como regulador, la coordinación de la política está en manos de agentes privados porque en este caso el número de actores empresariales, gremiales, académicos, financieros y consultores que aportan a la comprensión del virus es mayor y las decisiones del gobierno se enmarcan en lineamientos generales de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

El saber especializado y la identidad (regulador, regulado y no regulado) confirma que es cada vez es más importante para ser reconocido y poder establecer vínculos en la red. Igualmente, los actores reguladores, regulados y no regulados en esta interacción elevan su aprendizaje político de manera simultánea, y el aprendizaje institucional, mediado por la cooperación internacional, trae consigo el incremento de órganos consultores y las alianzas estratégicas entre operadores. También la salida y reformulación de marcos de regulación con sus membresías por fuera del marco regulatorio. De igual manera otros factores como la emergencia de nuevos mercados, la consolidación de la responsabilidad social corporativa en proyectos de infraestructura, la conectividad, innovación y la apropiación social de contenidos e inclusión social a partir de la convergencia tecnológica.

La observación permite identificar la configuración de subredes con la hiperespecialización de los agentes participantes y complejidad de vínculos, donde se disputa el reconocimiento basado en la capacidad de valor agregado y transformación; allí se juegan intereses económicos y profesionales que están marcados por las características del fenómeno y la participación de agentes internacionales.

Los vínculos o relaciones entre actores, como sistemas de coordinación formales o informales desarrollados durante el proceso –debido a la presencia de una burocracia especializada y unas pautas de relación (reglas, principios y valores) en la dinamización del marco regulatorio y sostenimiento de la estructura de intercambio, propias del Estado en red– presentan redes de *policy community* (comunidad de política) o redes de *issue network* (red de temática). Para el caso en cuestión, la red de política pública de regulación frente al COVID-19 en Colombia, se puede decir que corresponde a la segunda tipología.

Las medidas implementadas por el gobierno de Colombia para enfrentar la pandemia del COVID-19 se establecieron alrededor de una red de tipología *issue network* (red de temática), pues la regulación ha sido concertada y orientada por la ciencia

y la tecnología. Igualmente, la transferencia de conocimiento ha sido el foco de influencia de los actores estratégicos, sustentada en la capacidad de debate en tiempo real y en las conexiones políticas.

La transferencia de recursos y capacidades ha sido el foco principal en la interacción entre los actores involucrados en esta red de temática, mientras que el Estado ha mantenido su legitimidad actuando como promotor y mediador en forma de una jerarquía deliberativa con alta interacción, lo que ha dado como resultado una orientación de la política con “una temporalidad de riqueza heterogénea, de adaptabilidad y factibilidad de las redes y actores” (Tabarquino, 2020).

Tabla 42. Características de la tipología de la red de políticas públicas de regulación frente al covid-19 en Colombia

Política pública de regulación	Confinamiento social y autocuidado como medida primaria y preventiva.
Tipología de red	<i>Policy community</i> (comunidad de política).
Número de participantes	Limitada por la capacidad de dotación de los actores. El Estado es el actor central.
Tipo de interés	Dominio de intereses regulatorios y políticos.
Frecuencia de interacción	La interacción de los actores está condicionada por políticas de referencia y toma de decisiones del nivel central sin ser cuestionadas o validadas.
Continuidad	La pertenencia, los valores y los resultados persisten en el tiempo frente a la regulación y controles establecidos por el nivel central.
Consenso	Existen acuerdos, pero el conflicto está siempre presente por la naturaleza propia de los actores e intereses no compartidos o contruidos.
Distribución de recursos (en la red)	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los actores disponen de recursos, pero se conserva la individualidad y discrecionalidad en la toma de decisiones. • La relación básica es la consulta, basada en la flexibilidad del esquema regulatorio. • Todos los actores aportan en una relación de costo-beneficio y costo de oportunidad.
Distribución interna	Jerárquica. Los actores pueden deliberar en la red baja el axioma del Estado como actor central.
Poder	Existe asimetría de poder entre los actores reguladores, regulados y no regulados porque en la red existen subredes. Esto se evidencia en el incremento de actores no regulados que reflejan poderes desiguales, recursos desiguales y acceso desigual en la red.

Fuente: elaboración propia.

Cambios en la configuración y estructura de las redes de actores en las políticas públicas para enfrentar el COVID-19

La dinámica de toma de decisiones públicas frente al COVID-19 en Colombia responde al esquema de 'Estado de Emergencia' que decretó el presidente, enfocándose en la disposición de medidas regulatorias basadas en la estructura presidencialista con articulación ministerial, según la cual los asuntos se abordan por sector. Así mismo, la toma de decisiones viene acompañada de la consulta a expertos y el análisis de información por parte de actores externos al gobierno y en los marcos establecidos por los organismos internacionales.

El análisis de información realizado por expertos con los datos sobre el incremento de contagios, muertes, protocolos de bioseguridad y parámetros del distanciamiento social busca evitar que colapse el sistema de salud, lo que se complementa con la ayuda de campañas educativas e informativas y la inyección de recursos. Sin embargo, la mayor proporción de las medidas tomadas por el gobierno están destinadas a sostener la vida social y económica de los ciudadanos. De esta forma, no solo se otorgan alivios e incentivos como tasas de interés bajas, créditos flexibles, subsidios directos o indirectos, créditos de reactivación del campo y regulación de los precios de bienes básicos, sino que también de manera gradual se inicia la reactivación de sectores económicos como la construcción y la industria.

Medidas como las anteriores son clásicas en Colombia debido a los problemas de su sistema político, las precarias condiciones de vida de la mayoría de los ciudadanos, el alto índice de informalidad en el empleo, la carencia de servicios públicos domiciliarios, la violencia intrafamiliar y de género, los altos niveles de pobreza, la debilidad institucional, los altos niveles de corrupción, la ausencia de sistemas robustos de información, la falta de tecnología en la educación, la infraestructura pública no gestionada y terminada, la violencia e inseguridad en las calles, la falta de tecnología en territorios remotos del país, la debilidad en la economía por los elevados costos de transacción, la alta intermediación y la ausencia de infraestructura de transporte.

La capacidad de influencia y participación de los actores políticos, sociales y comunitarios en la toma de decisiones se vio reducida durante la pandemia del COVID-19 como consecuencia de las medidas de aislamiento y confinamiento decretadas por el Gobierno Nacional. Actores sociales y políticos como los partidos políticos de oposición, los medios de comunicación independientes, las organizaciones sociales y las ONG se vieron afectados con imposiciones ideológicas porque la medida de confinamiento social debilitó su capacidad de cohesión y vigilancia. En este sentido se observan cambios en la red de política pública, pues la reactivación económica se dilató pese a la influencia de los sectores económicos, las medidas basadas en el

direccionamiento internacional y los conceptos técnicos especializados. De hecho, solo los sectores económicos con mayor capacidad de influencia y poder en el gobierno lograron la reactivación gradual de sus actividades en la primera instancia.

Se puede concluir que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional frente al COVID-19 se encaminaron a la atención de necesidades y no al mejoramiento de la infraestructura pública, de la estructura de las finanzas públicas y de la estructura del Estado en sí. Por esta razón, las estrategias adoptadas se clasifican como reactivas y de baja innovación, tecnología y ciencia. Las medidas económicas respondieron a la demanda de los actores económicos con mayor poder y se enfocaron en la liquidez de las empresas (subsidios y respaldos públicos para préstamos), sin propiciar la articulación entre los sectores económicos, el mercado de trabajo y el sector financiero.

Conclusiones

El COVID-19, en términos de políticas públicas, es un asunto de salud pública que por sus características de facilidad y velocidad de transmisión, así como por el desconocimiento frente a los efectos que puede causar en la salud de los seres humanos, requeriría únicamente de medidas gubernamentales enfocadas a lograr lo que los epidemiólogos han denominado ‘inmunidad colectiva o de rebaño’ (Montero, 2020). Las medidas corresponden a las normas de bioseguridad (uso de tapabocas y viseras acrílicas, distanciamiento personal, lavado de manos, entre otras) y disciplina social (acatamiento de las normas o reglas).

La evidencia ha demostrado que los altos niveles de desigualdad, la diversidad en la inversión pública, la capacidad de los sistemas sanitarios locales y regionales, y la baja inversión en desarrollo tecnológico e industrial en Colombia han hecho necesaria la adopción de medidas de contención de tipo restrictivo orientadas a resolver necesidades que han surgido de la pandemia del COVID-19 y que han ido más allá de la regulación de comportamientos.

Las políticas públicas de regulación frente al COVID-19 en Colombia presentan fallas de comunicación y coordinación en factores como concreción, claridad, síntesis y brevedad, lo que impide que sean de fácil acceso para los ciudadanos. Este fenómeno deja en evidencia la desarticulación en la toma de decisiones públicas en las fases de planeación y coordinación, y la insuficiencia en la capacidad científica y de infraestructura para garantizar la trazabilidad, la aplicación de pruebas y el uso de los protocolos de bioseguridad. El análisis permite observar la baja capacidad y preparación del Estado para manejar y atender el riesgo epidemiológico y las urgencias sanitarias en temas como la toma de decisiones con información asimétrica, la gestión y articulación de recursos, el ajuste de marcos normativos y la disponibilidad de infraestructura y capital humano.

El gobierno colombiano carece de capacidad, tanto política como ideológica, para la gestión pública frente a dilemas como privacidad vs. autonomía (asegurar las libertades individuales vs. hacer seguimiento y controlar comportamientos para evitar el avance del contagio); prevención y supervivencia vs. crecimiento económico (confinamiento vs. reactivación de la economía); transparencia y rendición de cuentas vs. pertinencia (cumplir con los objetivos de transparencia y pertinencia en la inversión pública vs. garantizar las respuestas oportunas a necesidades sanitarias); autoridad vs. gobernanza (conservar la legitimidad de gobernanza en diferentes niveles con intereses dispares vs. ejercer autoridad para hacer cumplir la leyes); empleabilidad vs. subsidios; y datos vs. información, entre otras.

Se puede afirmar que en Colombia no se aprovechó la oportunidad que ofreció la crisis causada por la pandemia del COVID-19 para crear un escenario propicio para la construcción de una política integral que transformara los instrumentos de planificación de nivel nacional, departamental y municipal, y que podía lograrse con la generación y conjunción de ideas provenientes de diferentes actores de la sociedad. De acuerdo con lo propuesto por Kingdon (1995), este escenario habría permitido consolidar una verdadera gobernanza para todos los actores de la sociedad, transformando la agenda política y ayudando a superar los impactos de la pandemia para construir una nueva normalidad.

Lineamientos de política pública para el POSCOVID-19

La búsqueda de alternativas para superar los impactos causados por la crisis derivada de la pandemia del COVID-19 requiere fortalecer el sistema de salud, robustecer el sistema económico, salvaguardar la estabilidad social y garantizar la pertinencia de atender los asuntos públicos y privados. Es urgente articular las políticas públicas sectoriales y poblacionales para desarrollar una dinámica de gobernanza en la red.

Mantener la gobernabilidad y legitimidad del Estado en el contexto de la gobernanza en red, controlando y mitigando el riesgo en sus diferentes niveles o expresiones, debe tener en cuenta los siguientes lineamientos de política pública regulatoria para el escenario POSCOVID-19:

Lineamiento 1: Abastecimiento y seguridad alimentaria

La garantía de satisfacción de las necesidades físicas y sociales diarias con productos suficientes y de calidad exige acciones en el campo y la agricultura como la prevención de inundaciones y sequías, el manejo sostenible de plagas, la implementación de políticas comerciales y agrícolas de promoción de la actividad, la construcción y mantenimiento de infraestructura de transporte, y el uso de energías limpias, entre otras.

Lineamiento 2: Ingreso económico básico

Debe garantizarse la renta básica, que es el ingreso suficiente para la satisfacción de las necesidades básicas. Debe entregarse de forma automática a quienes se encuentran desempleados o no pueden producir bienes o servicios por sí mismos.

Lineamiento 3: Asistencia médica y salud mental

Se debe ofrecer un acompañamiento permanente y activo a los núcleos familiares, hogares y comunidades alrededor de su cultura y hábitos físicos, alimenticios y relacionales por medio de la promoción de rutinas preventivas frente al COVID-19.

Lineamiento 4: Accesibilidad y seguridad en la movilidad

Es preciso ajustar los espacios físicos para la movilidad con el objeto de cumplir con las variables de accesibilidad y seguridad para el desplazamiento de todos los ciudadanos y de acuerdo con las características específicas del usuario (mujer, niño, anciano, discapacitado, etc.) y los patrones de movilidad, entre otras variables.

Lineamiento 5: Convergencia tecnológica

Se requieren protocolos comunes que garanticen la equidad e igualdad en el acceso a dispositivos tecnológicos (*hardware y software*) que permitan la administración de datos como bien público y la disponibilidad de información pertinente, segura y confiable para la toma de decisiones en tiempo real.

Lineamiento 6: Asociatividad territorial

Se debe potenciar la capacidad de los actores institucionales y sociales, públicos y privados, en los territorios y crear condiciones para la gobernanza a través de esquemas en red que tengan incidencia en la toma de decisiones públicas, la transferencia de capacidades, la coordinación institucional y las economías de escala.

Referencias

- Abouk, R. y Heydari, B. (2020, 8 de abril). The immediate effect of COVID-19 policies on social distancing behavior in the United States. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3571421>
- Aguilar, L.F. (2007). *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa.
- Aleta, A. y Moreno, Y. (2020, 10 de marzo). Evaluation of the potential incidence of COVID-19 and effectiveness of contention measures in Spain: a data-driven approach. *medRxiv*. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.01.20029801v2>
- Arévalo, A. y Wenham, C. (2020). COVID-19 en El Salvador: de medidas sanitarias a la restricción de derechos. *LSE Latin America and Caribbean Blog*. <http://eprints.lse.ac.uk/104455>
- Amariles, P., Granados, J., Ceballos, M. y Montoya, C.J. (2020). COVID-19 in Colombia endpoints. Are we different, like Europe? *Research in Social and Administrative Pharmacy*, 17(1), 2036-2039. <https://dx.doi.org/10.1016%2Fj.sapharm.2020.03.013>
- Angelelli P., Hennessey M., Henriquez P., Benavente J. M., Radaelli V., Sasso S., Anta R., Crespi G., Navarro J. C. y Vargas F. (2020, mayo). Respuestas al COVID-19 desde la ciencia, la innovación y el desarrollo productivo. *BID*. <http://dx.doi.org/10.18235/0002347>
- Arambala, G. F. (2020). Ozamiz Politics in the Time of COVID-19 Pandemic. *Eubios Journal of Asian and International Bioethics*, 30(4), 191-194. <https://philpapers.org/rec/ARAOP1>
- Barozet, E. (2002). La teoría de redes y sus aplicaciones en ciencia política: Una herramienta heurística. *Revista de Ciencia Política*, 22(1), 17-38. <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/7148>
- Blanco, I., Lowndes, V. y Pratchett, L. (2011). Policy networks and governance networks. Towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review*, 9, 297-308. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2011.00239>
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. CIS.
- Clunes, R. C. (2020). Pandemia Covid-19 en Chile. *Question/Cuestión*, 1(mayo), e323. <https://doi.org/10.24215/16696581e323>
- Clavellina Miller, J. L. y Domínguez Rivas, M. I. (2020, abril). Implicaciones económicas de la pandemia por COVID-19 y opciones de política. *Notas Estratégicas*, 81, 1-11. <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4829>

- Cruz, G., Serrano, R. y Zizumbo Villarreal, L. (2013). Red de Política Pública. Estructura y funcionamiento en un proceso de sensibilización. San Miguel Almaya, México. *Revista de Antropología Experimental* 13(9), 113-127.
- De Rodríguez, C. R. (2020). La crisis provocada por el coronavirus: un análisis de las decisiones públicas.
- Dyer, O. (2020, 14 de mayo). Covid-19: Cases rise in Russia as health workers pay the price for PPE shortage. *BMJ*. <https://doi.org/10.1136/bmj.m1975>
- Ernst, C. y Mourelo, E. L. (2020). El COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política.
- Paredes, N. (2020, 12 de abril). “El confinamiento es un concepto burgués”: cómo el aislamiento afecta a las distintas clases sociales. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52216492>
- Fanidi, A., Jouven, X. y Gaye, B. (2020). Strategies to control COVID-19 and future pandemics in Africa and around the globe. *European Heart Journal*, 41(41), 3973–3975 <https://doi.org/10.1093/eurheartj/ehaa278>
- Falières, X. (2020). The arrival of COVID-19 in the Netherlands. *Anaesthesia, Pain & Intensive Care*, 24(1), 13-17. <https://doi.org/10.35975/apic.v24i1.1220>
- Gilbert, M., Pullano, G., Pinotti, F., Valdano, E., Poletto, C., Boëlle, P.Y. y Gutiérrez, B. (2020). Preparedness and vulnerability of African countries against importations of COVID-19: a modelling study. *The Lancet*, 395(10227), 871-877. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30411-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30411-6)
- Giritli Nygren, K. y Olofsson, A. (2020). Managing the Covid-19 pandemic through individual responsibility: the consequences of a world risk society and enhanced ethopolitics. *Journal of Risk Research*, 23(7-8), 1031-1035. <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1756382>
- Glöckner, A., Dorrough, A. R., Wingen, T. y Dohle, S. (2020). The Perception of Infection Risks During the Early and Later Outbreak of COVID-19 in Germany: Consequences and Recommendations. *PsyArXiv PrePrints*. <https://psyarxiv.com/wdbg>
- Instituto de Altos Estudios Nacionales (2020, 14 de mayo). Políticas públicas frente al COVID-19: alternativas para superar la crisis sanitaria del Ecuador. <https://miradapublica.iaen.edu.ec/politicas-publicas-frente-al-covid-19/>
- Jordana, J. (2009). Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1, 9-15.

- Karako, K., Song, P., Chen, Y. y Tang, W. (2020). Analysis of COVID-19 infection spread in Japan based on stochastic transition model. *Trends in bioscience*. DOI: 10.5582/bst.2020.01482
- Kapata, N., Ihekweazu, C., Ntoumi, F., Raji, T., Chanda-Kapata, P., Mwaba, P. ... y Mfinanga, S. (2020). Is Africa prepared for tackling the COVID-19 (SARS-CoV-2) epidemic. Lessons from past outbreaks, ongoing Pan-African public health efforts, and implications for the future. *International Journal of Infectious Diseases*, 93, 233-236. <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.02.049>
- Kim, H. (2020). The impact of COVID-19 on long-term care in South Korea and measures to address it.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Klijn, E. H. (1998). Policy Networks: An Overview. En Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds) *Managing Complex Networks* (pp. 5-45). Sage, London <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>
- Kouřil, P. y Ferenčuhová, S. (2020). “Smart” quarantine and “blanket” quarantine: -the Czech response to the COVID-19 pandemic. *Eurasian Geography and Economics*, 61(4-5), 587-597. <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1783338>
- Kuiper, M. E., de Bruijn, A. L., Reinders Folmer, C., Olthuis, E., Brownlee, M., Kooistra, E. B. ... y van Rooij, B. (2020). The intelligent lockdown: Compliance with COVID-19 mitigation measures in the Netherlands. Amsterdam Law School Research Paper No. 2020-20, General Subserie Research Paper No. 2020-02. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3598215>
- Lazzerini, M. y Putoto, G. (2020). COVID-19 in Italy: momentous decisions and many uncertainties. *The Lancet Global Health*, 8(5), 641-642. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30110-8](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30110-8)
- Lozares, C. y Verd, J.M. (2015). Las bases socio-metodológicas del análisis de redes sociales. En M. García, L. Alvira, F. Alonso y M. Escobar (eds.), *Análisis de la realidad social* (pp. 664-695). Alianza Editores.
- Ledesma Lois, F.A. (2020). Análisis de las medidas adoptadas en México frente a la pandemia COVID-19: Una mirada a la materia contractual/Analysis of the contractual measures adopted in Mexico against the COVID-19 pandemic: A look at the contractual matter. *Revista de Derecho Civil*, 7(2), 159-176. <https://nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/548>

- Machín, J. (2011). *Redes Sociales e Incidencias en Políticas Públicas. Estudio comparativo México-Colombia*. Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias y Situaciones Críticas Asociadas A.C.
- Marsh, D. y Rhodes, R.A.W. (eds.) (1992) *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Westview Press.
- Montero, J. P. (2020, 11 de mayo). El autismo en medio del nuevo SARS. *Repositorio Institucional UFSC*. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/208522>
- Pan, A., Liu, L., Wang, C., Guo, H., Hao, X., Wang, Q. y Wei, S. (2020). Association of public health interventions with the epidemiology of the COVID-19 outbreak in Wuhan, China. *Jama*. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.6130>
- Porras, J. (2001). Policy Network o Redes de Política Pública: Una Introducción a su Metodología de Investigación. *Revista Estudios Sociológicos XIX*, 3, 21-745. <https://www.redalyc.org/pdf/598/59805707.pdf>
- Rama, P. y Luaces, P. (2007). Análisis de Redes Aplicado a La Formación de La Agenda Pública en Las Conurbaciones Gallegas: Los Casos De Vigo Y A Coruña. Unidad de Investigación. Escola Galega de Administración Pública (EGAP). Xunta de Galicia. Santiago de Compostela (A Coruña).
- Ramilo, M. (2009). Redes de política pública y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Cataluña y Euskadi. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1, 125-151. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i1.415>
- Reis, R. F., de Melo Quintela, B., de Oliveira Campos, J., Gomes, J. M., Rocha, B. M., Lobosco, M. y dos Santos, R. W. (2020). Characterization of the COVID-19 pandemic and the impact of uncertainties, mitigation strategies, and underreporting of cases in South Korea, Italy, and Brazil. *Chaos, Solitons & Fractals*, 136, 1-9. doi: 10.1016/j.chaos.2020.109888.
- Reusken, C. B., Buiting, A., Bleeker-Rovers, C., Diederren, B., Hooiveld, M., Friesema, I. ... y Murk, J. L. (2020). Rapid assessment of regional SARS-CoV-2 community transmission through a convenience sample of healthcare workers, the Netherlands, March 2020. *Eurosurveillance*, 25(12). <https://www.eurosurveillance.org/content/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.12.2000334>
- Rogers, L. C. G. (2020). Ending the COVID-19 epidemic in the United Kingdom. *arXiv*. <https://arxiv.org/abs/2004.12462>
- Roth, A.N. (2020). Pensamiento político administrativo y gestión de epidemia: del régimen eclesiástico a la Nueva Gestión Pública. Departamento de Ciencia Política Universidad Nacional de Colombia. Asignatura: Teorías de la Administración Pública (documento borrador).

- Sanabria, P. (2020). COVID-19: una prueba ácida a la capacidad de Estados, gobiernos y sociedades. Recomendaciones de gestión y políticas públicas para una respuesta integral y coordinada. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.
- Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. pp. 27-54. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/60555/1/I%CC%81ndice%20y%20cap%20Sanahuja.pdf>
- Sandström, A. y Carlsson, L. (2008). The performance of policy networks: the relation between network structure and Network performance. *The Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00281>.
- Serna, L. (2012). Análisis estructural de una red temática de política pública: el caso del Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud [tesis de maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, El Colegio de San Luis, México].
- Shaw, R., Kim, Y. K. y Hua, J. (2020). Governance, technology, and citizen behavior in pandemic: Lessons from COVID-19 in East Asia. *Progress in Disaster Science*, 6, 100090. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100090>
- Shao, N., Pan, H., Li, X., Li, W., Wang, S., Xuan, Y. ... y Xu, B. (2020). COVID-19 in Japan: What could happen in the future? medRxiv. <https://www.medrxiv.org/node/72423.full>
- Sniečkutė, M. y Gaižauskaitė, (2020, 13 de mayo). Do You Trust Me, Premier? COVID-19 Pandemics in the Netherlands and Lithuania a Remote Discussion on Trust in the Context of COVID-19. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3599771>
- Tabarquino, R. A. (2016). El análisis organizacional y de política pública a partir del enfoque de redes. *Revista Tendencias, Universidad de Nariño*, 2(xvii). doi: <https://doi.org/10.22267/rtend.161702.4>
- Tabarquino, R. A. (2018). La Red de política pública de regulación del servicio público de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Colombia 2009-2016: El acceso (universalidad) y la equidad como principios rectores [tesis de doctorado en Administración, Universidad del Valle].
- Tabarquino, R. A. y Verd, J. (2019). La tipología de las redes de política pública de regulación del Servicio Público de Comunicaciones en Colombia 1847-2018. *Redes*, 30(2). <https://revistes.uab.cat/redes/article/viewFile/v30-n2-tabarquino-verd/pdf-839-es>.
- Tabarquino R.A. (2020). El COVID-19: Un análisis desde el enfoque de redes.

- Varela, E. (2020). Políticas Públicas de Gestión del Riesgo - Algunas Lecciones En La Pandemia Del Coronavirus Covid-19-. LAGPA/IIAS. [https://lagpa.ias-iisa.org/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20de%20gesti%C3%B3n%20del%20riesgo%20-%20Edgar%20Varela%20\[ESP\].pdf](https://lagpa.ias-iisa.org/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20de%20gesti%C3%B3n%20del%20riesgo%20-%20Edgar%20Varela%20[ESP].pdf)
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 29-52. DOI: 10.1111 / J.1475-6765.1992. TB00287.X
- Vásquez, C. A. (2014). Gobernanza y redes de política pública: Un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. 1(III), 147-178. <https://core.ac.uk/download/pdf/154796421.pdf>
- Ventura, D.D.F.L., Ribeiro, H., Giulio, G.M.D., J.P.C., Nunes, J., Bógus, C.M. ... y Waldman, E.A. (2020). Desafios da pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade. *Cadernos de Saúde Pública*, 36. <https://www.scielo.org/article/csp/2020.v36n4/e00040620>
- Wasserman, S. y Faust, K. (2013). *Análisis de redes sociales: Métodos y aplicaciones*. CIS.
- Weible, C. M., Nohrstedt, D., Cairney, P., Carter, D. P., Crow, D. A., Durnová, A. P. y Stone, D. (2020). COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. *Policy sciences*, 1-17. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7165254>
- Widimsky, P., Benes, J. y Celko, A. M. (2020). Czech Republic and low COVID-19 mortality in the heart of Europe: possible explanations. *European Heart Journal*, 41(40), 3876-3879. <https://doi.org/10.1093/eurheartj/ehaa465>
- Wilson, N., Telfar Barnard, L. y Kvalsvig, A. (2020). Potential Health Impacts from the COVID-19 Pandemic for New Zealand if Eradication Fails: Report to the NZ Ministry of Health. Wellington: University of Otago Wellington.
- Wilks, S. y Wright, M. (1987). *Comparative Government-Industry Relations*. Clarendon.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Nueva época*, 24(66). <https://www.redalyc.org/pdf/595/59520783008.pdf>

PERFILES ACADÉMICOS DE LOS EDITORES

» **Leonardo Solarte Pazos**

Ph. D. en Administración de la École des Hautes Études Commerciales (HEC) de la Universidad de Montreal (Canadá). Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Ingeniero industrial de la Universidad del Valle. Profesor titular de la Universidad del Valle en la Facultad de Ciencias de Administración. Profesor e investigador en temas de gerencia del desarrollo y evaluación de políticas. Director del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento (IPIGC) de la Universidad del Valle y fundador del Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos de la misma institución.

» **Álvaro Pío Gómez Olaya**

Doctor en Política Económica de la Universidad Complutense de Madrid. Economista de la Universidad del Valle. Autor de la tesis doctoral *Desarrollo sostenible: Aprendizaje desde el capital natural y discontinuidad tecnológica*. Coautor de los libros *Un análisis empírico de la relación entre el desarrollo y el bienestar económico en Colombia* y *Captura de élite y de grupos de interés en sistemas descentralizados de planeación participativa*. Autor de los artículos científicos 'Innovación, Biomimesis y Organizaciones' en *Re-descubriendo el mundo natural: La Biomimesis en Perspectiva* y 'Los acuerdos comerciales bilaterales: el caso colombiano 1990-2015', entre otros.

» **Roberto Carlos Luján Villar**

Candidato a doctor en Salud de la Universidad del Valle y sociólogo de la misma institución. Actualmente es investigador del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento (IPIGC). Se ha desempeñado como investigador del Centro para el Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnología en Salud Pública (CEDETES) de la Universidad del Valle y de la Fundación para el Desarrollo de la Salud (Fundesalud). Ha sido editor del IPIGC y la Editorial Springer.

PERFILES ACADÉMICOS DE LOS AUTORES

» **Javier Medina Vásquez**

Doctor en Ciencias Sociales, magíster en Administración de Empresas y psicólogo. Actualmente es profesor titular de la Universidad del Valle, donde también ha sido vicerrector de Investigaciones, director de la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional, y director y fundador del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento (IPIGC). Creador del Grupo de Investigación en Previsión y Pensamiento Estratégico, y coordinador de la Red Abierta de Prospectiva e Innovación del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).

» **Helen Mendoza Rubio**

Médica y cirujana de la Universidad del Norte (Barranquilla). Especialista en Auditoría de Servicios y Administración de Servicios de Salud de la Universidad Simón Bolívar de Barranquilla. Magíster en Administración de Empresas de la Universidad del Valle. Diplomada en Sistema Único de Acreditación en Servicios de Salud –Global Salud– de la Universidad Simón Bolívar. Diplomada en Auditoría y Asesoría en Servicios de Salud, Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad de la Universidad del Atlántico.

» **Álvaro Pío Gómez Olaya**

Doctor en Política Económica de la Universidad Complutense de Madrid. Economista de la Universidad del Valle. Autor de la tesis doctoral *Desarrollo sostenible: Aprendizaje desde el capital natural y discontinuidad tecnológica*. Coautor de los libros *Un análisis empírico de la relación entre el desarrollo y el bienestar económico en Colombia* y *Captura de élite y de grupos de interés en sistemas descentralizados de planeación participativa*. Autor de los artículos científicos ‘Innovación, Biomimesis y Organizaciones’ en *Re-descubriendo el mundo natural: La Biomimesis en Perspectiva* y ‘Los acuerdos comerciales bilaterales: el caso colombiano 1990-2015’, entre otros.

» **Carlos Andrés Pérez**

Magíster en Administración de Empresas de la Universidad ICESI (Cali). Magíster en Gerencia de la Universidad de Tulane (Estados Unidos). Magíster en Economía Aplicada de la Universidad del Valle. Economista de la Universidad del Valle. Experiencia en el sector privado y centros de investigación (Ceñicaña, CIDSE, Fedesarrollo, Corficolombiana y Asocaña). Actualmente se desempeña como director Económico y de Competitividad en la Cámara de Comercio de Cali. Es docente en diferentes universidades (Universidad del Valle, ICESI y Pontificia Universidad Javeriana).

» **Harold Londoño Martínez**

Magíster en Administración de la Universidad del Valle. Economista de la Universidad Autónoma de Occidente. Profesor de cátedra en pregrado y posgrado de la Universidad San Buenaventura, Universidad del Valle y Universidad Autónoma de Occidente en las asignaturas de Econometría, Macroeconomía, Microeconomía y Economía Regional. Gerente de Analítica y Estudios Económicos de la Cámara de Comercio de Cali. Investigador del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle. Sus principales temas de investigación son la macroeconomía, la economía regional y la competitividad empresarial.

» **Stephany Solano**

Magíster en Administración de la Universidad ICESI. Economista de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Actualmente se desempeña como analista económico de la Gerencia de Analítica y Estudios Económicos de la Cámara de Comercio de Cali. Sus principales temas de investigación son la macroeconomía, los encadenamientos productivos y el desarrollo regional.

» **Rosmery Quintero Castro**

Magíster en Administración de Empresas e Innovación de la Universidad Simón Bolívar. Licenciada en Ciencias de la Educación. Actualmente es la presidente ejecutiva nacional de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI). Realizó especializaciones en Psicopedagogía en la Universidad de la Costa y en Gerencia de Recursos Humanos en la Universidad del Norte. Gestora de la Constitución de la Comisión Accidental Mipyme en el Senado de la República en 2018 y coautora de la Ley de Pago a Plazos Justos.

» **Édgar Alfredo Quiñónez Rizo**

Magíster en Gestión Ambiental de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Especialista en Marketing Estratégico de la Universidad del Valle. Economista de la Universidad Autónoma de Occidente. Investigador y consultor asociado del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle. Investigador y consultor asociado de la Presidencia de ACOPI y de la seccional Atlántico. Director del Grupo de Investigación de Productividad e Innovación Empresarial (categoría C en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación) desde 2017. Docente de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle.

» **Camila Valencia Santiago**

Profesional en Negocios Internacionales con énfasis en Marketing de la Universidad del Norte. Graduada de la Alianza Francesa y cuenta con estudios de mandarín en la Universidad del Atlántico. Realizó un intercambio académico en Soongsil University (Corea del Sur). Ha desarrollado varias investigaciones sobre mercados internacionales y locales en temas como el comportamiento de las industrias textil y minera, los requisitos y condiciones para procesos de internacionalización y las preferencias de los consumidores de extranjeros en Corea. Actualmente es asistente de investigación en ACOPI.

» **Alexis Aguilera**

Magíster en Creatividad e Innovación en las Organizaciones de la Universidad Autónoma de Manizales. Administrador de Empresas de la Universidad del Valle. Profesor de cátedra de programas de maestría en las áreas de gestión de innovación, gestión tecnológica y gestión de proyectos. Coordinador de programas y proyectos del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle. Cuenta con 16 años de experiencia profesional en vigilancia tecnológica, inteligencia competitiva, prospectiva y gestión de ciencia, tecnología e innovación.

» **Juan José Ruiz Fernández**

Contador público de la Universidad del Valle, cuenta con cuatro años de experiencia certificada en el área de gestión de proyectos. Coordinador de la Oficina de Gestión de Proyectos del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle. Miembro del Grupo de Investigación sobre Contabilidad, Finanzas y Gestión Pública (GICOFING) de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle.

» **Leonardo Solarte Pazos**

Ph. D. en Administración de la École des Hautes Études Commerciales (HEC) de la Universidad de Montreal (Canadá). Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Ingeniero industrial de la Universidad del Valle. Profesor titular de la Universidad del Valle en la Facultad de Ciencias de Administración. Profesor e investigador en temas de gerencia del desarrollo y evaluación de políticas. Director del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle y fundador del Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos de la misma institución.

» **Roberto Carlos Luján Villar**

Candidato a doctor en Salud de la Universidad del Valle y sociólogo de la misma institución. Actualmente es investigador del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento. Se ha desempeñado como investigador del Centro para el Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnología en Salud Pública (CEDETES) de la Universidad del Valle y de la Fundación para el Desarrollo de la Salud (FUNDESALUD). Ha sido editor del IPIGC y la Editorial Springer.

» **Silvia Cristina Caicedo-Muñoz**

Doctora en Administración en la línea de Gobierno y Política Pública y magíster en Política Pública de la Universidad del Valle. Psicóloga de la Universidad de San Buenaventura de Cali. Investigadora del Grupo de Investigación sobre Estéticas Urbanas y Socialidades de la Universidad de San Buenaventura. Docente de tiempo completo y coordinadora de investigaciones de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad San Buenaventura. Catedrática invitada a los posgrados en Administración Pública de la Universidad del Valle. Integrante asociada al Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos (GYEPRO) de la Universidad del Valle.

» **Raúl Andrés Tabarquino Muñoz**

Doctor en Administración de la Universidad del Valle. Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Economista de la Universidad del Valle. Director e investigador del Grupo Gestión y Políticas Públicas (categoría A del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación) de la Universidad del Valle. Docente del Departamento de Administración y Organizaciones de la Universidad del Valle.

El Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento (IPIGC) nació en 2009 en la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle (Cali – Colombia) como una iniciativa de COLCIENCIAS para que el Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica e Industrial, se convirtiera en una entidad independiente que brindara servicios al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel). Desde su fundación, el Instituto se ha dedicado al desarrollo de investigación aplicada en los temas de Prospectiva, Gestión del Conocimiento y Vigilancia Tecnológica; Gestión del Territorio y Competitividad; Gestión Pública y Modernización; Gestión del Desarrollo; y Planificación y Políticas Públicas, líneas en las que ha trabajado con gobiernos y empresas, liderando procesos de transformación sectorial, organizacional e institucional, a nivel regional, nacional e internacional.

El tomo II de la serie Sociedad, Economía y Organizaciones, denominado COVID-19: Reactivación regional en pospandemia, presenta a lo largo de los siete capítulos que lo componen, las reflexiones y conclusiones de los autores sobre aspectos clave para la recomposición económica, productiva y social en un escenario de pospandemia, abordando una secuencia de múltiples niveles de análisis complementarios: global/latinoamericano (capítulo 1); regional/departamental (capítulo 2); sectorial/PYMES (capítulo 3); cadenas productivas (capítulo 4); empresas (capítulo 5); individuo/mujer y gestión pública (capítulo 6); y políticas públicas (capítulo 7).

