



Departamento
Nacional de Planeación

CONPES PARA LA GENTE 4129

Una política de reindustrialización
que apuesta por la economía
popular y su tejido productivo



Una política de reindustrialización que apuesta por la economía popular y su tejido productivo¹

Sugerencia de citación: Departamento Nacional de Planeación. (2024). *CONPES para la gente 4129: una política de reindustrialización que apuesta por la economía popular y su tejido productivo.*

En este documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) se presenta la Política Nacional de Reindustrialización de Colombia. Este documento CONPES, aprobado el 21 de diciembre de 2023, es el resultado del trabajo conjunto de diversas entidades gubernamentales y tiene como objetivo impulsar el desarrollo industrial del país. La Política Nacional de Reindustrialización fue lanzada oficialmente el 17 de febrero de 2023 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023), lo que indica que se encuentra en una fase inicial de implementación, y establece un horizonte de tiempo de once años, desde 2024 hasta 2034, para alcanzar sus objetivos.

Para comenzar, la reindustrialización es un término empleado en economía para describir el proceso en el cual se busca revertir la desindustrialización temprana, también llamada *enfermedad holandesa*². La desindustrialización representa un cambio en la estructura económica de un país en el cual la industria y las ramas de actividades más centradas en la transformación de productos y la agregación de valor pierden importancia, a la vez que los sectores que hacen uso de los recursos naturales la ganan.

La sostenibilidad social y ambiental y el desarrollo económico del país no son independientes y requieren una transformación productiva, tal como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, *Colombia, potencia mundial de la vida* (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023). Así, para enfrentar retos como el cambio climático y los acelerados cambios tecnológicos, en un entorno geopolítico inestable, la Política de Reindustrialización presenta el proceso de transformación por el cual debe pasar el sector productivo.

¹ En esta edición del CONPES para la gente se sintetiza el contenido del Documento CONPES 4129 *Política Nacional de Reindustrialización*. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf>.

² La enfermedad holandesa es el nombre que se le da a los efectos negativos causados por un aumento significativo en los ingresos de un país debido a un incremento en las exportaciones, principalmente de sectores productores de materias primas o de bajo valor agregado, lo cual, para el caso colombiano, hace referencia al sector minero-energético. Este proceso lleva a una especialización en bienes no renovables, lo cual se refuerza por un aumento de la inversión extranjera directa hacia este sector y deja la economía expuesta a choques externos. Para una explicación más detallada, ver el artículo de Ebrahim-zadeh (2003).





El PND 2022-2026 traza la ruta de actuación para lograr la inclusión y la transformación productiva del país, ya que plantea propuestas que transforman e impulsan la actividad económica a través de la inclusión productiva de la economía popular³ y del proceso de reindustrialización. Este proceso apuesta por el impulso de los encadenamientos productivos⁴ para la integración regional y global, el cierre de brechas productivas⁵ y el fortalecimiento de las capacidades humanas. Así mismo, señala que se promueve el uso sostenible de la biodiversidad y la actividad económica intensiva en conocimiento e innovación.

El objetivo de la Política Nacional de Reindustrialización es aumentar la generación del valor agregado⁶ en la producción de bienes y servicios colombianos, pues reconoce la limitada capacidad del país para aumentar el valor de los productos y servicios que produce, y su débil desempeño en términos de productividad⁷. Lo anterior, en un contexto en el que la economía colombiana ha retrocedido en la agregación de valor que proviene del sector industrial y de servicios, entendiendo estos últimos como los enfocados en la innovación y el conocimiento. Esta situación ha resultado en una reprimarización⁸ de la actividad productiva caracterizada por una alta dependencia del sector minero-energético, lo que ha llevado a un proceso de desindustrialización, es decir, a la disminución de la participación de la industria en la producción total.

La baja adopción de tecnologías y la escasa innovación en los procesos productivos limitan la capacidad de las empresas para mejorar sus productos y servicios, lo que a su vez afecta la generación de valor agregado. En relación con esto último, la escasa inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) puede llevar a que las empresas no introduzcan mejoras en sus productos o procesos, lo que afecta su competitividad y capacidad de producción. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2021), menos del 1% de las empresas en Colombia han introducido innovaciones significativas en el mercado internacional.

Así mismo, la ineficiencia en la producción, que puede ser resultado de una mala gestión, falta de capacitación del personal o infraestructura deficiente, también contribuye a esta problemática. Esto significa que se producen bienes



3 “La economía popular se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticos o comunitarios) desarrollados por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico” (DNP, 2023, p. 135).

4 Un encadenamiento productivo es una estrategia de desarrollo socioeconómico que integra a los productores con los actores del procesamiento y comercialización de un bien o servicio para generar alianzas comerciales. De este modo, busca establecer relaciones productivas entre las diferentes partes de una misma cadena (Quiñonez et al., 2022).

5 Particularmente las brechas productivas entre sectores de la economía nacional.

6 El valor agregado es la diferencia entre el valor de los bienes y servicios producidos y el costo de los insumos utilizados en su producción. En otras palabras, es el valor que se añade a los productos a través de procesos de transformación, innovación y mejora.

7 La productividad se mide generalmente como la cantidad de bienes y servicios producidos por unidad de insumo, que puede incluir trabajo, capital y recursos naturales. Un bajo desempeño en productividad indica que el país no está utilizando sus recursos de manera eficiente para maximizar la producción.

8 La reprimarización se refiere a un proceso en el que una economía, que previamente había progresado hacia una mayor diversificación y desarrollo industrial, vuelve a depender de la producción y exportación de materias primas o recursos naturales.



y servicios de manera menos eficiente, lo que reduce el valor que se puede extraer de ellos.

Estas problemáticas también pueden conducir a un crecimiento económico débil, dado que el país no está aprovechando al máximo su potencial productivo, y pueden ocasionar un estancamiento en los ingresos y una reducción en su capacidad de inversión a favor del desarrollo social y económico.

De igual modo, estos asuntos impactan negativamente la competitividad de la economía colombiana en el mercado internacional, ya que los países que logran generar un mayor valor agregado tienden a tener una posición más favorable en las cadenas globales de valor⁹, lo que les facilita el acceso a mercados más rentables y diversificados.

La importancia de abordar estos problemas radica en varios factores:

- La crisis global de pérdida de biodiversidad y el cambio climático destacan la necesidad de un desarrollo productivo sostenible. La reindustrialización busca transformar el sector productivo para que sea más resiliente y capaz de enfrentar estos desafíos ambientales.
- Reducir la dependencia del sector minero-energético es crucial para aumentar la estabilidad económica y fomentar una matriz productiva¹⁰ más diversificada y sofisticada, lo que puede contribuir a un crecimiento más equilibrado y sostenible.
- Esta política también busca promover la inclusión de todos los segmentos de la economía, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y la economía popular, lo cual ayuda a reducir las desigualdades económicas y fomenta la participación activa en la producción.
- Por último, al fortalecer las capacidades del talento humano y mejorar la infraestructura, se busca cerrar las brechas de productividad que actualmente limitan el crecimiento económico del país.

⁹ Las cadenas regionales o globales de valor son redes internacionales de producción y representan una de las mayores transformaciones que ha experimentado la economía mundial en las últimas décadas. Este proceso se ha facilitado por los avances en las tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como por la reducción de los costos de transporte internacional y de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa. Una gran parte de la producción y el comercio mundiales se da dentro de estas cadenas en la actualidad, por lo cual la integración de los países en estas contribuye a reducir la desigualdad a través de la creación de empleos productivos y de una mayor presencia de las pequeñas y medianas empresas en los servicios y en la manufactura (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024).

¹⁰ La matriz productiva es la forma en que una sociedad se organiza para producir ciertos productos, servicios o bienes en un tiempo y un precio determinados. Esto no se refiere solo a los procesos técnicos o económicos, sino también a las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales (Quiñonez et al., 2022).





¿Qué hará el Gobierno nacional para conseguir estos objetivos?

Las distintas entidades de los sectores del Gobierno nacional que están involucradas en la política llevarán a cabo acciones específicas en sus respectivas áreas para impulsar las líneas estratégicas de la política, que incluyen la innovación, la producción sostenible y el fortalecimiento de las cadenas productivas.

Esto quiere decir que el Gobierno debe pasar de resolver fallas concretas de mercado a convertirse en un gestor de la producción. Para ello, debe establecer prioridades de inversión pública, con planes intersectoriales que el aparato productivo desarrolla a través de proyectos estratégicos que se orientan a los objetivos productivos prioritarios para el país, a través de una apuesta transversal por los territorios y su tejido productivo.

Las transformaciones propuestas en el PND 2022-2026 definen cuatro asuntos estratégicos del orden nacional y uno desde los territorios y su base empresarial que responden a oportunidades para el sector empresarial a partir de las inversiones del país, con lo cual se facilita la afluencia de la inversión en proyectos estratégicos que activen el desarrollo económico en los diferentes territorios. Estas transformaciones son: (i) la transición energética justa; (ii) la agroindustria y la soberanía alimentaria; (iii) la reindustrialización a partir de los sectores de salud; (iv) la reindustrialización a partir del sector de la defensa para la vida; y (v) la reindustrialización a partir de los territorios y su base empresarial.



La transición energética justa

De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía (2022), la transición energética justa es el proceso progresivo de sustitución del uso de fuentes de energía fósiles por fuentes de energía renovables. Esta transición se enfoca en promover el desarrollo de nuevos sectores económicos más sostenibles en los territorios, lo que resulta en la creación de empleos locales. Así mismo, incluye la implementación de proyectos de energías renovables y eficiencia energética que pueden ser gestionados a nivel local, generando así oportunidades de empleo en las comunidades.

Además, a través de la transferencia de conocimiento y tecnología, la transición implica capacitar a la población local en nuevas habilidades relacionadas con la energía renovable y la sostenibilidad. Esto no solo mejora la empleabilidad de los individuos, sino que también fortalece la capacidad de las comunidades para participar en negocios verdes¹¹, lo cual incluye aumentar las transferencias de recursos para que puedan realizar inversiones que mejoren su calidad de vida.

¹¹ Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014), los negocios verdes y sostenibles son los que contemplan actividades económicas en las que se ofrecen bienes o servicios que generan impactos ambientales positivos. Al mismo tiempo, incorporan buenas prácticas ambientales, sociales y económicas, con enfoque de ciclo de vida, lo cual contribuye a la conservación del ambiente como capital natural que soporta el desarrollo del territorio.



Acorde con lo anterior, la transición energética justa hace énfasis en el cuidado de los grupos poblacionales más afectados durante este proceso a través de varias estrategias y enfoques: (i) la realización de consultas previas con comunidades étnicas para respetar sus derechos y permitir su participación en decisiones que los impactan, con lo cual se evalúan los efectos socioculturales y ambientales de los proyectos de energía renovable y se aseguran compensaciones justas; (ii) al reconocer y abordar las brechas existentes entre diferentes territorios, especialmente aquellos habitados por comunidades étnicas, no solo se garantizan sus derechos, sino también el apoyo a su desarrollo y bienestar y el cierre de las brechas de desigualdad; (iii) el enfoque en justicia ambiental se materializa a través de la gobernanza ambiental¹² para asegurar que las decisiones sobre proyectos de extracción de recursos naturales o infraestructura se tomen con la participación de las comunidades afectadas, garantizando así que sus intereses y necesidades sean considerados; (iv) asegura que las políticas ambientales respeten y promuevan los derechos humanos, especialmente los de las comunidades vulnerables y étnicas que dependen de los recursos naturales; y (v) la transición energética justa también incluye la diversificación de la economía local y la promoción de actividades económicas sostenibles que respeten la biodiversidad y fomenten la economía circular¹³, lo cual beneficia a las comunidades más vulnerables.

I La agroindustria y la soberanía alimentaria

El enfoque agroindustrial se orienta hacia el aumento de la oferta de alimentos y la producción de insumos como fertilizantes, biológicos, materiales y fibras textiles, entre otros, para abastecer el mercado nacional, reducir la dependencia de las importaciones y fomentar las exportaciones. Esto no solo fortalece la soberanía alimentaria, sino que también genera empleo en la producción local y en la industria relacionada.

La apuesta por la bioeconomía¹⁴ en la agricultura y la ganadería promueve prácticas sostenibles y regenerativas, lo cual incluye la investigación y el desarrollo de tecnologías que optimizan la producción agrícola y que posibilitan la creación de puestos de trabajo en áreas técnicas y de investigación, en sectores relacionados con la producción de bioproductos y bioinsumos.

12 La gobernanza ambiental es un enfoque que busca gestionar de manera efectiva y equitativa los recursos naturales y el medio ambiente a través de la participación y el respeto a los derechos de todos los actores involucrados.

13 La economía circular es un modelo económico que busca desacoplar el crecimiento económico del uso de recursos finitos a través de la promoción de la sostenibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos naturales. Para ello, se enfoca en reducir desechos, reutilizar productos, recuperar recursos y fomentar un desarrollo regenerativo, con lo cual se minimiza el impacto ambiental y se promueve la conservación de los ecosistemas. La economía circular también se apoya en la innovación y en soluciones basadas en la naturaleza para maximizar la eficiencia en la recuperación de subproductos y la conservación de recursos limitados (DANE, 2022).

14 La bioeconomía se define como la “economía que gestiona eficiente y sosteniblemente la biodiversidad y la biomasa para generar nuevos productos y procesos de valor agregado, basados en el conocimiento y la innovación” (DNP, 2018, p. 26). Así mismo, hace referencia a “la producción, utilización y conservación de recursos biológicos, incluyendo los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados, para proporcionar información, productos, procesos y servicios en todos los sectores económicos, con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible” (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2020).





La agroindustria no solo se centra en la producción, sino también en la agregación de mayor valor a los productos y en su comercialización local. Así mismo, puede revitalizar las economías rurales al crear empleos en áreas que tradicionalmente han enfrentado desafíos económicos.

Al fomentar la producción local, se crean oportunidades laborales en diversas etapas de la cadena de valor agroindustrial, desde la producción agrícola, la transformación de productos y la distribución hasta las actividades de logística, distribución y venta.

La reindustrialización a partir de los sectores de salud

La reindustrialización a partir de los sectores de salud busca fortalecer la industria farmacéutica, promover la producción de dispositivos médicos, capacitar a la fuerza laboral, fomentar la innovación y mejorar la infraestructura de salud, contribuyendo así a un desarrollo económico más sostenible y equitativo.

Con ello se persiguen varios objetivos, como aumentar la producción local de medicamentos, incluyendo tanto medicamentos de síntesis química como biotecnológicos, lo que puede mejorar la autonomía sanitaria del país y reducir la dependencia de importaciones.

Así mismo, se busca el desarrollo y la producción de dispositivos médicos de alta, media y baja complejidad, lo cual no solo abarca la manufactura, sino también la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías en el ámbito de la salud. Esto implica la creación de capacidades en la industria, lo que incluye la formación de talento humano especializado en áreas como biotecnología, producción farmacéutica y gestión de servicios de salud, lo cual es fundamental para asegurar que la industria pueda competir y satisfacer las necesidades del mercado.

La reindustrialización a partir del sector defensa y de la vida

La reindustrialización a partir del sector defensa y de la vida se refiere a un enfoque estratégico que busca aprovechar las capacidades y recursos del sector defensa para impulsar el desarrollo industrial en otras áreas de la economía, así como mejorar la calidad de vida de la población.

Con ello se busca utilizar las capacidades tecnológicas, de innovación y de recursos humanos del sector defensa para transferir conocimientos y tecnologías a la industria civil que pueden ser aplicados en áreas como la salud, la infraestructura y la tecnología.

Así mismo, busca promover el desarrollo de diferentes empresas públicas del sector defensa para fortalecer la industria de bienes de capital e impulsar





el crecimiento de los sectores astillero, aeronáutico, de desarrollo de partes y de servicios tecnológicos para estas empresas, así como para la inserción en mercados internacionales, ya que el desarrollo de nuevos productos y servicios puede mejorar la competitividad del país en el mercado global.

La reindustrialización a partir de los territorios y su base empresarial

La reindustrialización a partir de los territorios y su base empresarial busca revitalizar y fortalecer la capacidad industrial de diferentes regiones aprovechando las características, recursos y vocaciones productivas específicas a través del reconocimiento de la composición de la base empresarial en los territorios y las vocaciones productivas existentes y por desarrollar, con lo cual además se cumple con el mandato constitucional de la descentralización.

Este enfoque implica un proceso de planificación y desarrollo que se inicia desde las necesidades y capacidades locales en lugar de imponer soluciones desde un nivel central, para lo cual se busca involucrar a las comunidades y los actores locales en la toma de decisiones sobre el desarrollo industrial. La apuesta parte de un enfoque de abajo hacia arriba y de territorialización de las apuestas identificadas desde el orden nacional que procura fortalecer la institucionalidad alrededor del desarrollo productivo y su coordinación con el nivel nacional.

Así mismo, la intención es crear un entorno propicio para la operación de las unidades productivas, lo que incluye mejorar la infraestructura, facilitar el acceso a mercados y promover la colaboración entre empresas, instituciones educativas y centros de investigación para fomentar un ecosistema de negocios favorable. De igual modo, considera la importancia de desarrollar industrias sostenibles y diversificadas, que no solo se centren en la producción, sino que también tengan en cuenta el impacto ambiental y social de las actividades económicas.

En esta ambiciosa apuesta por los territorios, la reindustrialización busca fortalecer las unidades productivas locales apoyando a las mipymes y promover la creación de nuevas empresas, lo cual incluye facilitar el acceso a financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

La reindustrialización y el turismo también están interrelacionados en la medida en que ambos enfoques buscan potenciar el desarrollo económico local, mejorar la calidad de vida de las comunidades y promover un uso sostenible de los recursos. La integración de estas estrategias puede resultar en un crecimiento económico más robusto y diversificado, lo cual beneficia a las comunidades y al país en su conjunto.

De igual modo, también se busca promover un desarrollo equilibrado entre diferentes regiones y evitar la concentración de la actividad industrial en áreas específicas para fomentar el crecimiento en territorios que han sido históricamente marginados o menos desarrollados.





I En síntesis

La reindustrialización es fundamental para que el país pase de tener una economía dependiente de las actividades extractivas a una economía sostenible e incluyente, productiva, basada en el conocimiento y que contribuya al cierre de brechas en materia de productividad y al desarrollo territorial.

Si desean conocer más sobre políticas públicas, pueden consultar la plataforma del SisCONPES en el enlace <https://sisconpes.dnp.gov.co/>. En la sección de documentos aprobados, encontrarán una amplia variedad de informes de políticas públicas, sus respectivos avances y la implementación de los acuerdos establecidos hasta la fecha. De igual modo, es importante anotar que la plataforma aborda una diversidad de temáticas y es una valiosa fuente de información para aquellos interesados en profundizar su comprensión sobre los documentos CONPES.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Acerca de las cadenas de valor*. <https://www.cepal.org/es/temas/cadenas-de-valor/acerca-cadenas-valor>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/encuesta-de-desarrollo-e-innovacion-tecnologica-edit>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022, julio). *Economía circular: seguimiento a la mayor transformación socioeconómica que inicia Colombia*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas-casen/jul-2022-ECONOMIA-CIRCULAR.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Política de Crecimiento Verde* (Documento CONPES 3934). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3934.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia, potencia mundial de la vida*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Ebrahim-zadeh, C. (2003). El síndrome holandés: demasiada riqueza malgastada. *Finanzas y Desarrollo*, 40(1). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/03/pdf/ebra.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). *Plan Nacional de Negocios Verdes*. <https://negociosverdes.epacartagena.gov.co/plan-nacional-de-negocios-verdes/>





Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2020). Anexo 1. Definiciones y conceptos. En *Convocatoria Ecosistemas en Bioeconomía, Ecosistemas Naturales, Territorios Sostenibles*. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/convocatoria/1-anexo_1-definiciones_y_conceptos.pdf

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023). *Política nacional de reindustrialización*. <https://mincit.gov.co/mincit/media/Documentos/docs/Politica-Nacional-de-Reindustrializacion-2022-2026.pdf>

Ministerio de Minas y Energía. (2022). *Diálogo social para definir la hoja de ruta de la transición energética justa en Colombia*. <https://www.minenergia.gov.co/documents/9497/HojaRutaTransicionEnergeticaJustaColombia.pdf>

Quiñonez, R., Moreno, R., & Parra, K. (2022). El cambio de la matriz productiva como expresión de transformación del modelo de desarrollo. Particularidades en la República del Ecuador. *Economía y Desarrollo*, 166(1), e5. <https://www.redalyc.org/journal/4255/425577478005/html/#B24>

