



ACELERADOR
MUNDIAL



ACELERADOR MUNDIAL

DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN
SOCIAL PARA TRANSICIONES JUSTAS

• Hoja de Ruta Nacional: Colombia





CONTENIDO

4 **Capítulo 1 | Introducción**

6 **Capítulo 2 | Diagnóstico y desafíos estructurales**

Informalidad laboral y la formación para el trabajo

Baja productividad y limitaciones en la escala productiva

Fragmentación y baja cobertura efectiva del sistema de protección social

Desigualdad territorial estructural y pobreza

Retos en el reconocimiento integral del cuidado como actividad productiva

La gobernanza y el ecosistema de la interoperabilidad institucional

18 **Capítulo 3 | Propuesta programática y arquitectura del sistema**

Capítulo 4 | Aceleradores integradores: núcleo del despliegue

¿Qué son los aceleradores integradores?

Acelerador 1 – Integración productiva de la economía popular

Acelerador 2 – Transición energética y digital como potenciadores del trabajo decente y el empleo digno

Acelerador 3 – Sistema integrado de seguimiento de pobreza y protección social

Acelerador 4 – Coinversión Nación-Territorio basada en gobernanza local

Acelerador 5 – Cuidado como actividad productiva para el empleo digno y la equidad social

Conectar para transformar: los aceleradores como núcleo articulador del sistema

Capítulo 5 | Ruta de implementación: fases, aceleradores y gobernanza

Aceleradores como plataformas de activación territorial

Fases de implementación: una hoja de ruta territorializada

Trayectoria de maduración: hitos por acelerador

Criterios de priorización y lógica de progresividad

Gobernanza funcional y estrategias de financiamiento para un despliegue sostenible

Capítulo 6 | Evaluación, seguimiento y mejora continua de la hoja de ruta

Introducción

Colombia ha venido avanzado en importantes reformas estructurales orientadas a garantizar mayor equidad y bienestar. Las reformas laboral y pensional, así como las políticas de alto impacto 1 como el CONPES 4129 de Reindustrialización, el CONPES 4143 de Política de Cuidado, el CONPES 4075 de Transición Energética y el CONPES 4080 de Equidad de Género, configuran una hoja de ruta ambiciosa para transformar el aparato productivo, cerrar brechas de inclusión social y avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible.

Sin embargo, persisten nudos estructurales que limitan el impacto de estas transformaciones. La informalidad laboral, que afecta a más de la mitad de la fuerza de trabajo, restringe el acceso de millones de personas a la seguridad social y frena la productividad. La economía popular continúa operando con baja integración a los mercados formales, acentuando la vulnerabilidad de los hogares y reduciendo su capacidad de generar ingresos sostenibles. Las brechas territoriales en infraestructura, educación y oportunidades de empleo mantienen regiones enteras en rezago. A ello se suman los retos que significa la adaptación a las transiciones demográficas, climáticas y digitales, que requieren de urgentes para ser gestionadas de forma adecuada; así como la necesidad de avanzar en el reconocimiento del trabajo de cuidados, que recae de manera desproporcionada sobre las mujeres y restringe su participación plena en el mercado laboral. Asimismo, se evidencian algunos retos en la gobernanza y coordinación interinstitucional, que fragmentan esfuerzos, duplican programas y diluyen recursos que podrían ser más efectivos si se gestionaran de forma articulada.

Ante este panorama, Colombia dio un paso estratégico al adherirse, en marzo de 2024, como **país pionero al Acelerador Global del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas**, una iniciativa de la ONU y la OIT que busca acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este mecanismo plantea un enfoque integral que combina políticas de empleo, inclusión productiva, protección social y transición justa, con el fin de generar trabajo decente, ampliar la cobertura de seguridad social y garantizar que las transiciones verdes, digital y del cuidado sean inclusivas y sostenibles. Su mayor aporte es ofrecer una plataforma de articulación que rompe silos, conecta programas existentes y moviliza capacidades técnicas y financieras hacia resultados compartidos.

Esta hoja de ruta es el resultado de un ejercicio participativo impulsado por la OIT y el PMA en Colombia, en coordinación con el DNP y con la participación de actores nacionales y territoriales. Su propósito es ofrecer un marco estratégico que oriente las decisiones de política pública en el corto, mediano y largo plazo para avanzar hacia un ecosistema de empleo y protección social universal, sensible al género, basado en derechos y capaz de adaptarse a choques y transiciones estructurales.

La propuesta se organiza en torno a un conjunto de plataformas de acción integradoras, que promueven la articulación productiva de la economía popular, combinando los mecanismos para su formación, financiamiento y encadenamientos para la creación de oportunidades sostenibles; busca potenciar las actividades de cuidado y los sectores relacionados con la transición energética y digital como motores para la creación de empleo decente y trabajo digno; y propone la creación de un ecosistema de información interoperable y territorializado que permita hacer seguimiento efectivo para la superación de la pobreza y facilitar las respuestas institucionales.

Estos elementos se sustentan en un **enfoque de financiamiento sostenible, desempeño institucional eficiente y corresponsabilidad**, a través de mecanismos innovadores de financiación, planificación y gobernanza multinivel, que reduzca pobreza, cierre brechas y genere mayor resiliencia frente a choques sociales, económicos y ambientales.

La hoja de ruta se basa en una teoría del cambio que define la secuencia lógica para alcanzar los resultados propuestos: identificar precondiciones y nudos críticos, activar plataformas integradoras con acciones verificables, escalar progresivamente mediante fases de implementación y garantizar sostenibilidad mediante mecanismos de financiamiento y gobernanza. Este enfoque **reconoce que la transformación del ecosistema de empleo y protección social es un proceso gradual que requiere anclaje normativo, pilotos territoriales, expansión diferencial y monitoreo constante para asegurar aprendizaje y ajuste continuo.**

El documento está organizado en las siguientes secciones: un breve diagnóstico de los desafíos estructurales y las transiciones en curso; la arquitectura del sistema con el que operaría esta hoja de ruta; una propuesta de los cinco aceleradores integradores y los instrumentos asociados, las fases de implementación, los hitos de cada acelerador que explican cómo sería la trayectoria de maduración de la hoja de ruta, los criterios de priorización, la gobernanza y las estrategias de financiamiento; y el sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados.

02

Informalidad laboral y la formación para el trabajo	7
Baja productividad y limitaciones en la escala productiva	11
Fragmentación y baja cobertura efectiva del sistema de protección social	11
Desigualdad territorial estructural y pobreza	13
Retos en el reconocimiento integral del cuidado como actividad productiva	14
La gobernanza y el ecosistema de la interoperabilidad institucional	15

Diagnóstico y desafíos estructurales

Si bien Colombia ha registrado avances en materia de empleo, productividad y expansión de la protección social, aún persisten una serie de restricciones estructurales que limitan el crecimiento económico sostenible, la generación de empleo digno y la consolidación de un sistema universal y adaptativo de protección social. Estas restricciones han sido ampliamente documentadas por investigaciones académicas, organismos multilaterales y el seguimiento técnico al Plan Nacional de Desarrollo. Algunas de estas son:

- Estancamiento del crecimiento potencial de la productividad, que ha promediado menos del 1% anual durante la última década.
- Rezago tecnológico y baja sofisticación exportadora, con una canasta de exportaciones concentrada en bienes primarios y escasa diversificación frente a pares regionales.
- Presión fiscal limitada y sistema tributario poco redistributivo, con una carga tributaria cercana al 18% del PIB, por debajo del promedio latinoamericano.



- Una alta tasa de informalidad, que limita el acceso a derechos laborales y reduce la base contributiva y el alcance de las políticas sociales.

Estos elementos no operan de forma aislada. Su interacción configura un entorno que frena simultáneamente el fortalecimiento y la sostenibilidad del tejido productivo, la ampliación de la base contributiva y la capacidad del Estado para responder eficazmente a riesgos sociales, económicos y climáticos.

Este panorama estructural define el contexto sobre el cual se manifiestan los cinco nudos críticos abordados en esta sección. Sin una transformación de fondo en estas condiciones productivas, fiscales, institucionales y laborales, cualquier rediseño de las políticas sociales o del sistema de empleo enfrentará severas limitaciones en su escala, sostenibilidad e impacto.

2.1. Informalidad laboral y la formación para el trabajo

Colombia tiene una alta tasa de informalidad (57,2%) y desempleo (10,5%) (DANE, 2025a), lo que, sumada a las desigualdades a nivel de

grupos poblacionales y territorial, configura un mercado laboral fragmentado, con baja capacidad para generar trabajo decente, y con un limitado acceso de la población a los mecanismos contributivos de pensiones, seguros de salud, seguros de desempleo o licencias laborales.

A nivel de grupos poblaciones, las mujeres tienen una menor participación laboral que los hombres (52,4% vs. 76,4%); una mayor tasa de desempleo de (12,7%) y de informalidad (53,4%) (DANE, 2024). Los jóvenes son el grupo con mayor desempleo (17,4%) e informalidad (57%). Los indígenas y personas con discapacidad también presentan altas tasas de informalidad (82% y 73,8%, respectivamente). Los migrantes tienen una tasa de desempleo del 10, 8% y quienes logran insertarse al mercado laboral lo hacen en su mayoría en condiciones de informalidad (58%). Mientras que las desigualdades a nivel territorial evidencia que ciudades como Sincelejo, Riohacha o Valledupar superan el 64% de informalidad, mientras que Manizales, Bogotá y Medellín presentan tasas por debajo del 35 % (DANE, 2025a).

Si bien son varias las causas de la informalidad en el país, el nivel educativo es uno de los factores clave que se asocia negativamente con este (Galvis & Aponte, 2025). Según el DANE (2025a), en el primer trimestre del año, el 91% de quienes no tenían ningún nivel educativo trabajaban en condiciones informales. Esta cifra disminuye progresivamente con el nivel educativo, 80% en básica primaria y secundaria, 56% en educación media, y cae al 33% en educación técnica, 24% en formación universitaria y 14% en posgrado. Por tanto, la formación de capital humano debe ser un eje central para promover el acceso a empleos

formales y preparar a la fuerza laboral para un mercado en constante transformación.

La formación y reconversión laboral adaptada a las transiciones actuales se constituyen en ejes estratégicos para promover empleos decentes y afrontar los desafíos derivados de la transición energética y digital y complementarios al reto de dar respuesta a los efectos del cambio climático. Por ejemplo, para el caso de los empleos verdes¹, que para la OIT son claves para un desarrollo inclusivo, responsable y sostenible, en Colombia se ha impulsado a través de estrategias de transición justa de la fuerza laboral, que busca orientar lineamientos de política necesarios para el avance hacia la carbono-neutralidad y la sostenibilidad de los sistemas productivos nacionales. Para esto último, se han incluido los siguientes sectores priorizados según la Ley 2160 de 2021: Minero-energético, Agroindustria, Transporte, Comercio, Industria, Turismo y Construcción. ESPE (2025) identifica una serie de retos para que los empleos verdes se consoliden en el mercado laboral colombiano. Entre ellos se destacan la apropiación del concepto, la creación de incentivos, la actualización de políticas públicas y normativas, la colaboración intersectorial, sistemas de medición e indicadores y el fomento de formación especializada. Este último reto es congruente con las brechas existentes en el mercado laboral de los empleos verdes. Por ejemplo, se cuantifica que la oferta laboral de empleos potencialmente verdes es 3% mientras que la demanda de vacantes de este tipo es del 12% (DANE, 2024c; García-Suaza et al., 2023).

De acuerdo con García-Suaza et al., (2023) los mayores índices de potencial verde se concentran en grupos ocupacionales como

¹ El empleo verde se define como aquellos trabajos que contribuyen a preservar, proteger y restaurar el medio ambiente, ya sea en sectores tradicionales o en nuevos sectores emergentes, mediante la producción de bienes y servicios sostenibles que reducen el impacto ambiental (OCDE, 2023).

Directivos, Profesionales mientras que los niveles más bajos están en personal de Apoyo Administrativo y ocupaciones elementales. De hecho, este patrón se refleja en los requisitos educativos ya que más de la mitad de las vacantes con potencial verde alto (55%) exigen formación universitaria. Además, los salarios de los trabajadores con potencial verde alto son 1,15 veces más altos que los de sus contraparte menos verdes.

En términos de demanda de habilidades, se observa una destacada necesidad en las áreas de servicios de seguridad y planificación de operaciones y procesos de producción en Colombia. En cuanto los aspectos específicos de las habilidades verdes en Colombia, se observa una demanda significativa en sistemas integrados de alimentos y energía; y en la manipulación de residuos.

Frente a este panorama, la oferta educativa y de formación para el trabajo debería alinearse con estas nuevas demandas, garantizando que los trabajadores adquieran competencias técnicas y verdes que aumenten su empleabilidad en sectores emergentes. Para reducir las brechas en el mercado laboral es importante continuar fortaleciendo la calidad y pertinencia en la formación para el trabajo. Según el DANE (2024c), en el segundo trimestre de 2024 solo el 6,4% de la población en edad de trabajar accedió a un curso de formación. Y entre las principales barreras reportadas se encuentran la falta de dinero, tiempo o recursos físicos (39%).

En 2024, y en referencia a la interacción entre la informalidad empresarial y la laboral, la EMICRON estimó que había aproximadamente 5,26 millones de micronegocios en 24 departamentos (DANE, 2025). Las microempresas (hasta 10 trabajadores) concentran el 62% del empleo total en

Colombia, aunque solo el 15% de ese empleo es formal, evidenciando una alta informalidad (85 %) en este segmento que representa el 94% del empleo informal nacional (González y Llanes, 2024). La cantidad de micronegocios continúa en aumento. En el segundo trimestre de 2025, el número de estas unidades se incrementó en un 4,7% frente al mismo período del año anterior. Sin embargo, este crecimiento contrasta con una reducción del 1,5% en el personal ocupado y una caída del 7,8% en sus ingresos.

Las micro y pequeñas empresas representan más del 90% del tejido empresarial y generan el 80% del empleo en Colombia, a pesar de esto, solo el 30% de ellas logra superar los cinco años de operación (Ministerio del Trabajo, 2025).

De forma paralela, la transformación tecnológica, impulsada principalmente por la inteligencia artificial (IA), está reconfigurando el panorama laboral a nivel global, con efectos notables en la demanda de competencias, el aprovechamiento del bono demográfico y las estrategias de formación y reconversión laboral. Según el Foro Económico Mundial (2020), se estima que 85 millones de empleos podrían desaparecer para 2025 debido a la automatización, mientras que 97 millones de nuevos puestos de trabajo emergen en sectores tecnológicos, lo que resalta la creciente necesidad de habilidades especializadas. En este contexto, la demanda de competencias está experimentando una transformación significativa. OIT (2020) destaca que los trabajadores que se desempeñan en áreas de tareas repetitivas y manuales, particularmente en sectores administrativos y de manufactura, son los más vulnerables a los efectos de la automatización. Sin embargo, la misma IA que desplaza ciertos trabajos también está creando nuevos roles, demandando habilidades

cognitivas avanzadas como la resolución de problemas complejos y el análisis crítico. Esto plantea una necesidad para el AG de complementarse con procesos de formación que aseguren que los trabajadores puedan adaptarse a estos cambios y mantenerse competitivos en el mercado laboral.

En Colombia, según García-Suaza et al. (2025) aproximadamente el 33,8% de los trabajadores están altamente expuestos a la IA, y existe una correlación significativa entre la exposición a esta tecnología y el aumento de salarios, con un bono salarial del 21,8% para los trabajadores más expuestos. Sin embargo, solo el 2,5% de las ofertas laborales mencionan explícitamente habilidades relacionadas con la IA. Esta exposición está asociada principalmente con ocupaciones que requieren habilidades técnicas avanzadas, como en los sectores de programación y análisis de datos. Estos hallazgos confirman la importancia de la formación y reconversión laboral como mecanismos clave para abordar las desigualdades derivadas de la transformación tecnológica en Colombia.

Otro reto es el bono demográfico del país que, para que sea aprovechado de manera efectiva, es fundamental que la fuerza laboral se adapte a los cambios tecnológicos. Si bien la IA y la automatización pueden liberar a los trabajadores de tareas repetitivas, también requieren una reconversión hacia roles más técnicos y especializados, lo que plantea un reto considerable para los países con altos niveles de informalidad laboral y baja calificación. En el caso colombiano, el uso de tecnologías emergentes podría tanto crear oportunidades de empleo en sectores como las TIC, como generar un desempleo estructural si la fuerza laboral no está adecuadamente preparada. OIT (2020) señala que, para maximizar los beneficios del bono demográfico, es esencial que los gobiernos inviertan en la

educación y formación profesional de los trabajadores, garantizando que tengan las habilidades necesarias para ocupar los nuevos puestos que surgirán de la digitalización y la automatización.

A medida que la automatización y la IA continúan modelando el futuro del trabajo, la formación y la reconversión laboral se convierten en factores clave para el éxito de cualquier estrategia de adaptación como la que se propone más adelante en esta hoja de ruta. Los programas de upskilling (mejora de habilidades) y reskilling (reconversión profesional) deben ser una prioridad, proporcionando a los trabajadores las herramientas necesarias para reorientarse hacia sectores de alta demanda, como la inteligencia artificial, la ciberseguridad y el análisis de datos. Además, fortalecer la educación técnica y vocacional es esencial, ya que estos sectores requieren habilidades específicas que no siempre se cubren en los sistemas educativos tradicionales (Banco Mundial, 2020)

En este sentido, considerando que la IA y la automatización presentan tanto oportunidades como desafíos para el empleo global y local, la transición digital debe ser considerada en el diseño de los aceleradores hacia el empleo decente y la protección social. Solo a través de un enfoque flexible e integrador, que promueva la inclusión digital y la constante actualización de habilidades, será posible aprovechar el bono demográfico y garantizar una transición laboral justa, inclusiva y sostenible.



2.2. Baja productividad y limitaciones en la escala productiva

En el 2024, la Productividad Total de los Factores (PTF) de Colombia tuvo una contribución positiva a del 0,4% al crecimiento de la producción, en las últimas dos décadas en general su contribución ha sido principalmente negativa o cercana a cero (DANE, 2025) y con una dispersión entre ramas de actividad económica relativamente alta (0,59-0,88) que limita la eficiencia del crecimiento económico (Camacho et al., 2024; Hofman et al., 2017).

De manera paralela, se evidencia una limitada innovación y transformación productiva en comparación con otros países. Colombia ocupa el puesto 66 entre 132 economías en el Índice Global de Innovación (2023) y destina apenas el 0,21% de su PIB a I+D, por debajo del promedio de América Latina (0,6%) y de la OCDE (2,71%). En materia de transformación productiva, el país se ubica en la posición 54 de 69 economías en 2025, según el IMD. Asimismo, en el ámbito exportador, solo el 1,5% de la canasta corresponde a bienes de alta intensidad tecnológica, mientras que el 75% se concentra en productos de baja o media-baja sofisticación (DNP, 2023).

A nivel intra-sectorial, la productividad también presenta brechas significativas entre empresas ubicadas en diferentes regiones del país. Factores como infraestructura deficiente, dificultades topográficas y problemas de seguridad inciden diferencialmente en la productividad empresarial, especialmente en sectores como el manufacturero (Gómez et al., 2022).

2.3. Fragmentación y baja cobertura efectiva del sistema de protección social

Las recientes reformas laborales y pensionales buscan mejorar la cobertura, la calidad del empleo y la sostenibilidad del sistema, promoviendo una mayor protección social y un mejor acceso a derechos laborales. Sin embargo, aunque la cobertura en salud es casi que universal (96,5% en 2024), más de la mitad está afiliada al régimen subsidiado (55%), proporción que ha disminuido en la última década (DANE, 2024a).

Esta dinámica, dependiente del sistema contributivo, refleja retos en el vínculo entre empleo y protección social e implica, además de la dependencia financiera en este

componente, que quienes no están afiliados al sistema contributivo no pueden acceder a mecanismos de apoyo frente a eventualidades del ciclo de vida, como el desempleo, incapacidades y licencias de maternidad y paternidad.

Estas desigualdades se evidencian tanto a nivel de grupos poblacionales como a nivel territorial. Por un lado, aunque la proporción de mujeres y hombres que están afiliadas en el sistema contributivo es similar alrededor del 22%, las diferencias en la participación laboral mencionadas anteriormente hacen que, en el agregado, las mujeres estén en desventaja al momento de acceder a esos mecanismos de apoyo que ofrece estar en el sistema contributivo. Por otro lado, a nivel territorial, por ejemplo, menos de la mitad de las personas ocupadas cotiza regularmente, y en regiones con alta informalidad, como la Guajira o Chocó, más del 90% de la población depende del régimen subsidiado para acceder a servicios básicos.

Uno de los retos de la dependencia del componente contributivo es la capacidad para proteger frente al desempleo. En Colombia, el Mecanismo de Protección al Cesante es un seguro de corto plazo que en 2021 tuvo una cobertura de solo 2,6% entre los desempleados, y hay evidencia que su impacto es solo a corto plazo (Linares Sánchez, 2020). Esto significa que la pérdida del empleo equivale, para la mayoría de los trabajadores, a la pérdida simultánea de ingresos, salud y cotizaciones a pensión.

En cuanto a pensiones, las cifras muestran que el 46,5% de los cotizantes lo hace por un salario mínimo o menos, lo que limita el monto futuro de las pensiones. Cerca del 90% de los independientes y el 70% de los dependientes cotizan por dos salarios mínimos o menos. El acceso a una pensión contributiva sigue

siendo la excepción y no la norma: menos del 25% de las personas en edad de pensión logran jubilarse con una renta periódica (OIT, 2023).

En Colombia operan los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), que son un mecanismo de protección social para personas con ingresos bajos que no pueden acceder a una pensión tradicional. El marco legal que dio origen a los BEPs fue el Artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, el cual definió este mecanismo como un servicio social complementario del Sistema General de Pensiones. Posteriormente, el Decreto 1833 de 2016 reglamentó su funcionamiento, estableciendo las condiciones para su operación y administración.

Este programa permite que los colombianos con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente realicen aportes voluntarios, los cuales son complementados por un incentivo estatal. Al alcanzar la edad de retiro, los beneficiarios pueden acceder a una anualidad vitalicia, garantizando un ingreso periódico para su vejez.

Sin embargo, la implementación de los BEPs ha tenido un impacto limitado, principalmente debido a la baja capacidad de ahorro de la población objetivo, que está en su mayoría en condiciones de alta informalidad laboral. Según un análisis cualitativo realizado en 2018, a pesar de los esfuerzos de Colpensiones para vincular a las personas al programa, solo el 23,4% de los beneficiarios registrados habían realizado aportes hasta ese momento (Núñez et al., 2018). Adicionalmente, Prado (2021) también señala que los BEPs no han alcanzado su potencial debido a la insuficiencia de los ahorros y la alta informalidad. Además, propone que los BEPs se complementen con un Pilar Solidario que garantice un beneficio pensional básico para los más vulnerables, dado que el 20% de subsidio que actualmente

ofrece el programa no ha sido suficiente para garantizar pensiones mínimas sostenibles.

Para ello, estudios como los de Núñez et al. (2018) y Prado (2021) sugieren diseñar estrategias más adaptadas a las condiciones específicas de los beneficiarios, considerando factores como el género, la edad y las particularidades de cada región del país. También se recomienda fortalecer la frecuencia y los montos de los ahorros, y no solo la vinculación al programa.

Adicionalmente, en Colombia existe también, una serie de instrumentos no contributivos tales como Colombia Mayor e Ingreso Solidario que tienen cobertura limitada y no tienen un componente que les permita responder rápidamente ante emergencias. Esta característica de adaptabilidad es requerida en la hoja de ruta para lograr atender aquellas desigualdades con las capacidades que tienen los territorios en temas climáticos, por ejemplo. Según el PNUD (2024), la concentración de infraestructuras de protección social en pocas regiones deja de lado a las zonas con alta exposición a riesgos (PNUD, 2024).

2.4. Desigualdad territorial estructural y pobreza

En Colombia, la desigualdad sigue siendo uno de los grandes desafíos. Esto se refleja en indicadores como el Gini, la pobreza monetaria y multidimensional, y la inseguridad alimentaria. Estos datos muestran que la desigualdad no es un fenómeno coyuntural, sino que responde a causas estructurales y territoriales, lo que ha limitado las oportunidades de bienestar y ha mantenido latente la pobreza que se transmite de generación en generación.

Aunque el coeficiente de Gini ha disminuido desde el año 2000, pasando de aproximadamente 0,587 a 0,551 en 2024, se estima que una persona que hace parte del 10% más pobre de la población, requeriría al menos diez generaciones para alcanzar niveles de ingreso medio, lo que refleja una movilidad social significativamente limitada. Esta brecha se expresa de manera distinta entre áreas urbanas y rurales, así como entre departamentos, dada la concentración del aparato productivo en pocas regiones y el desigual acceso a oportunidades básicas en salud, educación y empleo.



Crédito fotográfico: © Organización Internacional del Trabajo

En 2024, la pobreza monetaria alcanzó el 31,8%, con un contraste marcado entre el 42,5% en zonas rurales y el 28,6% en cabeceras municipales. Sin las transferencias institucionales, la tasa habría escalado al 49,5% y 37,4%, respectivamente. A su vez, la pobreza multidimensional refuerza estos desequilibrios territoriales, mientras el promedio nacional fue del 11,5%, en zonas rurales ascendió al 24,3%, en departamentos como Vichada (70,2%), Guainía (49%) y La Guajira (39,3%).

Según la FAO (2025), el 2,8% de la población en Colombia padece inseguridad alimentaria grave, y más del 20% enfrenta algún nivel de inseguridad alimentaria moderada o grave. Esto equivale a más de 2,3 millones de personas con acceso limitado o incierto a una alimentación adecuada. La situación es aún más complicada en los hogares con jefatura femenina, donde la inseguridad alimentaria alcanza el 35%, frente al 26% en los hogares encabezados por hombres. Esta brecha refleja también la sobrecarga de cuidados que recae sobre las mujeres.

Las desigualdades también se observan en el PIB, para 2024 más del 70% del PIB nacional se concentró en unos pocos departamentos, principalmente Bogotá (27%), Antioquia (15%), Valle del Cauca (10%), Santander (6%), Cundinamarca (6%), Atlántico (5%) y Bolívar (4%) (DANE, 2025). Mientras que departamentos periféricos como Guaviare, Amazonas, Vichada, Guainía y Vaupés reúnen solo el 0,3% del PIB. Esta concentración se refleja en niveles de desarrollo más favorables en términos de economía, salud, educación e instituciones en los departamentos con mayor producción, permitiendo entrever la desigualdad estructural que posiciona a Colombia como uno de los países más desiguales de la región (García-Estévez & Gómez-Márquez, 2021).

2.5. Retos en el reconocimiento integral del cuidado como actividad productiva

El cuidado representa un desafío estructural dentro del ecosistema de empleo y protección social en Colombia. En los últimos años, el país ha avanzado en el reconocimiento de este reto, destacando el establecimiento del Sistema Nacional de Cuidado en 2021. Este sistema busca organizar y coordinar los servicios de cuidado a nivel nacional, promoviendo la redistribución de responsabilidades entre el Estado, las familias y la sociedad. El Sistema Nacional de Cuidado ha sido un paso crucial para reconocer el cuidado como una actividad productiva fundamental que no solo afecta a las mujeres, sino a la sociedad en su conjunto, contribuyendo al bienestar y desarrollo económico. No obstante, a pesar de los avances, el cuidado sigue siendo una carga desproporcionada para las mujeres, limitando su participación laboral y restringiendo su acceso a mecanismos de protección social. Además, en el contexto de la transición demográfica del país, con un envejecimiento de la población, se prevé un aumento significativo en la demanda de servicios de cuidado, lo que, por un lado, constituye un reto, pero también una oportunidad para generar empleos decentes en este sector.

La carga desproporcionada del cuidado no remunerado profundiza las desigualdades sobre las mujeres. En 2023, ellas realizaron cuatro veces más trabajo doméstico y de cuidado que los hombres (DANE, 2025), lo que, sumado al trabajo remunerado, eleva su carga total en un 34,3% respecto a los hombres (CSEC, DANE, 2025). Esta distribución desigual del trabajo de cuidado está vinculada a una estructural falta de reconocimiento del valor económico y social del cuidado, lo que agrava las desigualdades en el acceso a derechos laborales y a protección social.

El trabajo de cuidado enfrenta múltiples retos, que se han intensificado en el contexto de la globalización y el envejecimiento poblacional. Desde una perspectiva de género, la OIT propone el enfoque de las 5R del cuidado: reconocimiento, redistribución, reducción, representación y garantía de derechos. Estos principios resaltan la necesidad de reconocer el trabajo de cuidado como una actividad productiva fundamental para el funcionamiento de la sociedad y la economía. El reconocimiento implica valorar el trabajo de cuidado, tanto el remunerado como el no remunerado, para integrar sus beneficios en el sistema económico y en la formulación de políticas públicas (OIT, 2020).

El enfoque de redistribución señala la importancia de compartir de manera más equitativa las responsabilidades de cuidado, no solo entre mujeres y hombres, sino también entre el sector público, privado y la familia. En este sentido, la falta de servicios de cuidado infantil, especialmente en zonas rurales y periféricas (Encuesta de Calidad de Vida, 2018-2023), agrava este panorama, ya que las mujeres, particularmente en la informalidad laboral, siguen siendo las principales responsables de estas tareas. La reducción de la carga de trabajo de cuidado implica la creación de infraestructura adecuada, como servicios de cuidado accesibles, que permitan a las mujeres participar plenamente en el mercado laboral.

La representación de las trabajadoras del cuidado, principalmente mujeres, es otro reto crítico, ya que, al no considerarse en la práctica como trabajadoras dentro de los sistemas laborales convencionales las excluye de derechos como el acceso a pensiones, licencias parentales y otros beneficios sociales. Por último, la garantía de derechos es fundamental para asegurar que quienes realizan el trabajo

de cuidado, remunerado o no, cuenten con las condiciones laborales justas y dignas, lo que incluye salarios adecuados, seguridad social y formación continua.

Además, el 70% de los adultos mayores participa en tareas domésticas, y el 36% en el cuidado de otras personas, lo que evidencia que el sistema actual de protección social no responde adecuadamente a las necesidades de cuidado que afectan tanto a mujeres como a personas mayores (DANE, 2025). En este contexto, el trabajo de cuidado no solo representa un reto en términos de justicia social y equidad de género, sino también una oportunidad para transformar el mercado laboral y crear empleos decentes en un sector esencial para el bienestar colectivo.

2.6. La gobernanza y el ecosistema de la interoperabilidad institucional

A pesar de los avances institucionales recientes, el ecosistema de gobernanza e interoperabilidad del sistema de protección social en Colombia enfrenta retos críticos que limitan la expansión y efectividad de las políticas de inclusión laboral y bienestar. Si bien el gobierno ha fortalecido algunos instrumentos de focalización, como la mejora en la identificación de beneficiarios y el desarrollo del Registro Social de Hogares (RSH), persiste una fragmentación operativa que restringe la cobertura, genera duplicidades y debilita la capacidad estatal para implementar un sistema universal, adaptativo y equitativo. Esta dispersión institucional ha sido identificada como un nudo estructural que debe abordarse como eje transversal en el marco del AG para Colombia.

De acuerdo al informe del Banco Mundial, titulado [“Trayectorias: Prosperidad y Reducción](#)

de la Pobreza en el Territorio Colombiano”, al menos el 30% de la desigualdad del ingreso laboral se determina por el lugar y las circunstancias al nacer; existe una fuerte correlación entre el bienestar de las personas y el de sus padres, especialmente en varios departamentos.

El RSH, concebido como instrumento clave para la focalización de programas sociales, aún presenta desafíos en su operación y coordinación. A pesar de los avances en su consolidación, su funcionamiento actual revela inconsistencias, limitaciones en la interoperabilidad y criterios no uniformes entre entidades.

A estas fallas estructurales se suman retos fiscales importantes. En 2022, la presión tributaria se situó en 19,7% del PIB, ubicándose 14,3 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países de la OCDE (34% en 2023). Este rezago se combina con una estructura tributaria regresiva, marcada por la alta dependencia de impuestos indirectos y una baja capacidad redistributiva. Además, el 92% del presupuesto está comprometido en obligaciones inerciales, lo que limita los márgenes de maniobra para expandir o rediseñar las políticas sociales.

La superación de los desafíos de Colombia en materia de informalidad, productividad, desigualdad y creación de capacidades institucionales requiere de un conjunto de transformaciones estructurales que trasciendan los enfoques fragmentados e incrementales, articulando una visión de largo plazo con instrumentos concretos, progresividad fiscal, fortalecimiento territorial y enfoque adaptativo.

Desde la lógica de la teoría del cambio, estos hallazgos configuran el punto de partida para

una hoja de ruta estructurada en torno a cuatro componentes estratégicos.

1. Integración productiva de la economía popular, orientada a cerrar las brechas de informalidad, baja productividad y acceso limitado a la protección social, mediante rutas de inclusión económica y laboral en los territorios.
2. Transición energética y digital como potenciadores del empleo digno articulando la formación, la reconversión laboral y la certificación de competencias con las demandas emergentes de sectores estratégicos.
3. Sistema integrado de seguimiento para la mitigación de la pobreza y el despliegue de mecanismos de protección social que permita anticipar riesgos, ampliar la cobertura de la protección social y mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones frente a choques.
4. Mecanismos de coinversión Nación-Territorio basados en planeación y gobernanza local que fortalecen la articulación multinivel y aseguran la coherencia en la ejecución de políticas de empleo y protección social.
5. Cuidado como actividad productiva para el empleo digno y la equidad social, que reconoce y potencia el cuidado como un sector generador de empleo formal y que articula políticas de protección social, servicios de cuidado y estrategias de inclusión laboral.

En las secciones siguientes se detalla cómo estos componentes se traducen en un conjunto de aceleradores estratégicos con evidencia técnica, enfoque territorial, perspectiva de género y viabilidad operativa. Lejos de ser un inventario de acciones, esta propuesta busca activar capacidades institucionales y generar impactos sostenibles en empleo, productividad, inclusión y sostenibilidad.



03

Propuesta programática y arquitectura del sistema	19
---	----

Propuesta programática y arquitectura del sistema

La hoja de ruta del AG para Colombia busca generar transformaciones profundas en materia de empleo, protección social y transiciones justas. Esta propuesta parte de una visión sistémica, donde los aceleradores integradores constituyen el núcleo operativo del cambio, no como programas aislados, sino como plataformas que conectan políticas, actores, instrumentos y territorios de forma progresiva.

El punto de partida son los retos estructurales persistentes que enfrenta el país: informalidad laboral generalizada, pobreza multidimensional, brechas de cobertura en la protección social y restricciones fiscales. A estos desafíos se suman transiciones disruptivas en curso: digitalización, energética y demográfica.

Frente a este panorama, la hoja de ruta plantea una arquitectura programática organizada en torno a tres objetivos: 1) garantizar el empleo decente como motor de inclusión económica y social; 2) consolidar un sistema de protección social universal, adaptativo y basado en derechos; y 3) acompañar las transiciones laborales justas, de forma inclusiva y sostenible.

Estos objetivos se sostienen en cuatro componentes estratégicos que funcionan como agendas sombrilla, es decir, marcos amplios que habilitan la acción integrada del sistema. Su puesta en marcha se articula con políticas públicas ya vigentes —como los CONPES 4129 (Reindustrialización), 4143 (Política de Cuidado), 4075 (Transición Energética), 3934 (Crecimiento Verde) y 4080 (Equidad de género), entre otros— (**ver Anexo A**). A esta base se suma la arquitectura funcional de instrumentos adaptativos, descrita en el **Anexo C**, que muestra cómo los distintos bloques de instrumentos se conectan con los componentes estratégicos y garantizan la coherencia del sistema.

Esta hoja de ruta se despliega en cinco aceleradores que permiten pasar del diseño institucional a la acción articulada en los territorios. Estos aceleradores no reemplazan políticas existentes, sino que las dinamizan, conectan y escalan en función de trayectorias concretas de inclusión productiva y protección social. Cada uno moviliza capacidades multisectoriales y permite el despliegue progresivo de un sistema nacional adaptativo.

04

¿Qué son los aceleradores integradores?	21
Acelerador 1 – Integración productiva de la economía popular	22
Acelerador 2 – Transición energética y digital como potenciadores del trabajo decente y el empleo digno	24
Acelerador 3 – Sistema integrado de seguimiento de pobreza y protección social....	27
Acelerador 4 – Coinversión Nación-Territorio basada en gobernanza local	29
Acelerador 5 – Cuidado como actividad productiva para el empleo digno y la equidad social	31
Conectar para transformar: los aceleradores como núcleo articulador del sistema ..	33

Aceleradores integradores: núcleo del despliegue

¿Qué son los aceleradores integradores?

En el marco de esta hoja de ruta, los aceleradores se conciben como plataformas funcionales que catalizan resultados transversales en el sistema de protección social y empleo justo. Su propósito no es duplicar componentes existentes, sino acelerar la articulación, expansión o efectividad de políticas clave, apalancando instrumentos multisectoriales ya definidos en el ecosistema público y multilateral.

A partir de un ejercicio de priorización estratégica con actores institucionales y representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, se definieron aceleradores que cumplen tres funciones simultáneas:

1. Actuar como catalizadores multisectoriales, abordando retos estructurales que trascienden un componente específico, por ejemplo, el cuidado, el ordenamiento del territorio o la inclusión digital.



2. Vincular políticas en marcha con nuevas apuestas territoriales, garantizando continuidad institucional y evitando fragmentación o superposición de esfuerzos.
3. Traducirse en acciones concretas de corto, mediano y largo plazo, con instrumentos e intervenciones verificables, responsables institucionales identificables y marcos normativos o programáticos de referencia.

Estos aceleradores constituyen la infraestructura blanda del sistema: hacen posible su despliegue técnico, territorial y presupuestal con una lógica adaptativa, colaborativa y basada en resultados. Es importante señalar que, como se mencionó anteriormente, esta hoja de ruta se basa en una revisión académica rigurosa y en ejercicios de validación realizados con expertos y actores clave del ecosistema de empleo y protección social. Sin embargo, cada acción propuesta en los aceleradores tiene intrínsecas una serie de sub-acciones para su ejecución requerirán un plan de trabajo detallado para definir con mayor precisión las poblaciones y territorios involucrados.

A continuación, se presenta el desarrollo de los cinco aceleradores definidos en esta hoja de ruta. El Anexo B sistematiza los cinco aceleradores y sus elementos clave.

4.1. Acelerador 1 – Integración productiva de la economía popular

Este acelerador **busca articular las políticas de desarrollo productivo, empleo e inclusión social en torno a la economía popular como eje de transformación estructural**. Su función es integrar programas de formación para el trabajo, financiamiento, encadenamientos productivos y el acceso a mercados, incluyendo el sistema de compras públicas, en estrategias coherentes de desarrollo económico local.

Actúa como puente entre la protección social y la productividad, asegurando que los hogares en situación de pobreza o informalidad accedan a rutas de generación de ingresos dignos y sostenibles. Su despliegue se apoya en iniciativas territoriales de desarrollo económico, redes de microfinanzas, asociaciones productivas, cámaras de comercio y mecanismos de crédito público.

Este acelerador articula políticas sociales, laborales y productivas, que usualmente operan de manera paralela, y permite identificar dinámicas económicas reales en territorios que han sido históricamente excluidos del desarrollo. En la Tabla 1 se presentan los elementos claves que describen este acelerador.

Tabla 1. Elementos clave del acelerador: Integración productiva de la economía popular

Elemento	Contenido
Sectores impactados	Economía popular, empleo, inclusión financiera, microfinanzas, compras públicas, desarrollo territorial.
Impacto esperado	Incrementar el número de trabajadores de la economía popular que acceden al empleo formal y a seguridad social, mediante la implementación de planes territoriales, el fortalecimiento de unidades productivas y alianzas público-privadas, con una reducción progresiva de la informalidad en las zonas priorizadas.
Función aceleradora	Integración operativa de programas productivos, sociales y laborales. Superación de la segmentación institucional. Despliegue territorial de rutas de ingreso para hogares vulnerables.

Acciones priorizadas	Corto plazo: Realizar diagnósticos territoriales de la economía popular; Impulsar procesos de asociatividad mediante formación organizacional y acompañamiento; Implementar programas de compras públicas inclusivas que integren proveedores de la economía popular en los mercados institucionales; Simplificar los procedimientos de afiliación y contribución a la seguridad social; Desarrollar plataformas de asesoría en línea y servicios presenciales que orienten a trabajadores y pequeños empleadores sobre sus derechos, obligaciones y los beneficios de la formalización; Utilizar cooperativas, organizaciones sociales y sindicatos como canales de acceso colectivo a la seguridad social. Mediano plazo: Desarrollar programas de asistencia técnica y certificación de productos y servicios para unidades productivas locales; Crear o potenciar líneas de financiamiento para la adquisición de maquinaria y tecnología por parte de pequeños productores; Promover la integración de pymes con empresas de gran escala; Diseñar mecanismos específicos de acceso a la protección social para trabajadores de la economía popular. Largo plazo: Diseñar e implementar programas de empleo y formación vinculados a empresas en zonas francas; Implementar sistemas de protección social adaptativos que acompañen la transición de trabajadores de la economía informal a la formal, garantizando acceso a salud, pensiones, seguro de desempleo y protección de la maternidad.
Instrumentos asociados	Monotributo, convenios de formalización, pasaportes sociales, planes sectoriales de empleo. Planes de desarrollo económico local, plataformas de compras públicas inclusivas, bancos de oportunidades productivas, servicios de microfinanzas, programas de formalización.
Políticas de referencia	Política de inclusión productiva, Política pública para la economía popular, Plan Nacional de Desarrollo, estrategias de desarrollo económico territorial. CONPES: reindustrialización (4129), de trabajo digno (preliminar), de mujeres (4080), de juventud (4040) y de cuidado (4143).

Fuente: Elaboración propia.



Crédito fotográfico:
© Organización Internacional del Trabajo

4.2. Acelerador 2 – Transición energética y digital como potenciadores del trabajo decente y el empleo digno

Este acelerador se centra en el desarrollo del capital humano, busca que la doble transición —verde y digital— se convierta en motor de empleo digno, reconversión laboral y escalamiento de capacidades. Su función aceleradora consiste en articular programas de formación y recualificación laboral con las demandas emergentes de sectores estratégicos en transformación (energías renovables, tecnologías limpias, servicios digitales, industrias creativas, agroindustria sostenible, entre otros) **(Ver Tabla 2)**.

Además, facilita la construcción de rutas laborales para poblaciones en riesgo de desplazamiento ocupacional por automatización o transformación productiva,

e impulsa el trabajo conjunto entre sector privado, SENA, universidades, cajas de compensación y gobiernos locales.

La construcción de rutas laborales debe considerar: (i) diagnóstico de habilidades y ocupaciones en riesgo (por automatización o transformación productiva); (ii) formación técnica, tecnológica o profesional pertinente con los sectores emergentes; (iii) certificación de competencias para mejorar la empleabilidad y (iv) mecanismos de intermediación laboral y conexión con vacantes. Estas rutas priorizarán a poblaciones como jóvenes, mujeres, trabajadores rurales y comunidades en zonas de reconversión productiva, entre otras.

Actúa como bisagra entre la planeación sectorial nacional, los compromisos internacionales de descarbonización, y las trayectorias laborales de los trabajadores, promoviendo una transición justa e inclusiva.



Crédito fotográfico:
© Organización Internacional del Trabajo

Tabla 2. Elementos clave del acelerador: Transición energética y digital como potenciadores del empleo digno

Elemento	Contenido
Sectores impactados	Energías renovables, industrias creativas, tecnologías limpias, servicios digitales, minería, hidrógeno verde, agroindustria sostenible,
Impacto esperado	Ampliar la empleabilidad en sectores verdes y digitales a través de la creación de nuevos puestos de trabajo, la certificación de competencias y la reconversión laboral de trabajadores en riesgo de desplazamiento, asegurando que los programas de formación y las rutas de empleabilidad incorporen herramientas digitales y de inteligencia artificial.
Función aceleradora	Articulación entre formación, reconversión y empleabilidad. Coordinación público-privada para responder a nuevas demandas sectoriales. Promoción de una transición justa e inclusiva.

Acciones priorizadas	Corto plazo: Identificar proyectos productivos en zonas extractivas para mapear oportunidades de reconversión laboral; Diseñar e implementar planes de reconversión laboral con formación técnica, tecnológica y profesional en sectores priorizados; Promover en las comunidades energéticas la creación de esquemas de gobernanza local y el desarrollo de soluciones tecnológicas; Desarrollar un mapeo de vacantes verdes y digitales e implementar incentivos para la inserción laboral en sectores de cuidado, cultura y ruralidad; Diseñar algoritmos de inteligencia artificial en el análisis de vacantes para clasificar ofertas y anticipar demanda laboral; Identificar y priorizar ocupaciones en riesgo de automatización y aquellas con potencial de reconversión hacia sectores emergentes. Mediano plazo: Implementar programas de certificaciones y auditorías energéticas para eficiencia y sostenibilidad; Potenciar la creación de empleo en parques eólicos; Poner en marcha plataformas de certificación de competencias y trayectorias laborales; Diseñar e implementar certificación de competencias en IA y tecnologías digitales; Crear plataformas de formación continua que usen IA para personalizar rutas de aprendizaje para trabajadores en riesgo de desplazamiento ocupacional. Largo plazo: Desarrollar iniciativas de valor agregado a minerales en áreas estratégicas mineras; Promover la creación de empleo aprovechando iniciativas como: Energía eólica costa afuera e hidrógeno verde; Implementar programas de upskilling y reskilling en transición energética y digital; Implementar algoritmos que conecten de manera proactiva la oferta (trabajadores certificados) con la demanda (empresas en hidrógeno verde, agroindustria digital, servicios creativos).
Instrumentos asociados	Rutas de empleabilidad, alianzas SENA-empresa, bolsas de trabajo sectoriales, fondos de innovación laboral, marcos de certificación por competencias; Plataformas de certificación en competencias digitales e inteligencia artificial
Políticas de referencia	Hoja de ruta para la transición justa, Política de reindustrialización, Estrategia Nacional de Economía Circular, Plan Nacional de Desarrollo. CONPES: Transición Energética (4075), Crecimiento Verde (3934), Reindustrialización (4129), Inteligencia Artificial (4144), Cuidado (4143), Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (3917, Juventud (4040), Colombia Solar, Hoja de ruta de Hidrógeno Verde.

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Acelerador 3 – Sistema integrado de seguimiento de pobreza y protección social

Este acelerador es el pilar adaptativo del sistema. Su objetivo es **consolidar un ecosistema de información interoperable y territorializado que permita identificar a tiempo los riesgos sociales, monitorear la pobreza multidimensional y ajustar las respuestas institucionales**. Para ello, integra registros sociales, sistemas de georreferenciación, alertas tempranas, plataformas de focalización y bases de datos administrativas, para generar una visión integral y dinámica de la pobreza y las trayectorias de protección de los hogares (Ver *Tabla 3*).

A través de esta capacidad de seguimiento, se busca que los hogares en situación de vulnerabilidad accedan a mecanismos de protección social de manera más oportuna, con mayor cobertura y mejor calidad en la prestación de servicios. Además de organizar la información este acelerador busca habilitar decisiones que amplíen el acceso efectivo a transferencias, aseguren la inclusión de grupos históricamente excluidos y mejoren la coordinación intersectorial en la provisión de servicios sociales y laborales. De esta manera, el acelerador permite pasar de una gestión programática aislada a una gestión basada en trayectorias familiares, donde se anticipan choques y se ajusta la oferta pública de manera oportuna y se mejora el acceso a protección social. Así, se fortalece la capacidad estatal para reducir pobreza con criterios de eficiencia, adaptabilidad y corresponsabilidad.

Tabla 3. Elementos clave del acelerador: Sistema Integrado de Seguimiento para la Mitigación de la Pobreza y el Despliegue de Mecanismos de Protección Social

Elemento	Contenido
Sectores impactados	Planeación, protección social, tecnologías de la información, gestión de riesgos, monitoreo y evaluación.
Impacto esperado	Garantizar que una mayor proporción de la población en situación de vulnerabilidad acceda a transferencias y apoyos oportunos, mediante registros interoperables y un sistema adaptativo que reduzca los tiempos de respuesta frente a choques y fortalezca la articulación de entidades sectoriales.
Función aceleradora	Interoperabilidad de sistemas, territorialización de datos, generación de alertas y monitoreo dinámico. Gestión basada en trayectorias familiares y no en programas aislados.

Acciones priorizadas	Corto plazo: Recolectar información en territorios no municipalizados para incluirla en registros sociales y laborales; Diseñar un CONPES de medición oficial de la pobreza; Establecer mecanismos de coordinación con la Mesa de Equidad para priorizar territorios y poblaciones en condición de pobreza; Fortalecer el sistema de transferencias como estabilizador de hogares. Mediano plazo: Implementar programas sociales de manera concurrente y eficaz; Desarrollar herramientas de interoperabilidad de registros sociales y laborales; Poner en marcha alertas tempranas y ventanillas multisectoriales; Diseñar mecanismos de protección al cesante con enfoque territorial. Largo plazo: Desarrollar plataformas predictivas para anticipar riesgos sociales, laborales y ambientales.
Instrumentos asociados	RUI, pasaportes sociales (credencial social única), alertas tempranas, protocolos intersectoriales, ventanillas multisectoriales. SISBEN, RUAF, RUV, registros únicos territoriales, tableros de control interinstitucionales, sistemas de georreferenciación
Políticas de referencia	Estrategia de focalización del gasto social, DNP-Ruta de gestión basada en resultados, Ley Orgánica de Planeación, SGR Estrategia nacional de pobreza; Plan Nacional de Gestión del Riesgo, PND 2022-2026; CONPES: Cuidado (4143), CONPES: Trabajo decente (preliminar), Cambio Climático (4081), Transformación digital (4070), descentralización (4043).

Fuente: Elaboración propia.



Crédito fotográfico:
© Organización Internacional del Trabajo

4.4. Acelerador 4 – Coinversión Nación–Territorio basada en gobernanza local

Este acelerador viabiliza el despliegue del sistema mediante mecanismos innovadores de financiación, planeación y gobernanza multinivel. Su función es alinear recursos de inversión y operación entre entidades nacionales y gobiernos territoriales, con base en criterios de focalización poblacional, desempeño institucional y corresponsabilidad.

Funciona como un mecanismo transversal que facilita los demás aceleradores. Integra herramientas como planes de desarrollo territorial con enfoque social, convenios interadministrativos de resultados, presupuestos por programas y esquemas de inversión conjunta. También promueve la autonomía técnica y presupuestal local con mecanismos de asistencia técnica y fortalecimiento institucional (Ver Tabla 4).

Al articular planificación, ejecución y seguimiento en el nivel local, este acelerador convierte la gobernanza en una palanca de impacto social, y permite que la diversidad

territorial se convierta en un activo del sistema, no en una barrera.

Tabla 4. Elementos clave del acelerador: Coinversión Nación-Territorio basada en gobernanza local

Elemento	Contenido
Sectores impactados	Planeación, hacienda pública, administración territorial, protección social, desarrollo local.
Impacto esperado	Aumentar la capacidad de los territorios para ejecutar políticas de empleo y protección social mediante acuerdos de coinversión, el fortalecimiento de comités y espacios de gobernanza y la incorporación de procesos participativos en los planes de desarrollo territorial.
Función aceleradora	Alineación de recursos, metas y capacidades locales. Formalización de acuerdos de coinversión. Aceleración del despliegue territorial del sistema.
Acciones priorizadas	Corto plazo: Formalizar acuerdos programáticos Nación-territorio para alinear metas de empleo y protección social. Mediano plazo: Implementar herramientas de planeación territorial articuladas y consolidadas, incluyendo pactos y maquetas territoriales, SGR y el SGP. Largo plazo: Crear y gestionar fondos concursables Nación-territorio
Instrumentos asociados	Fondos concursables, acuerdos programáticos, incentivos fiscales locales, POT. Planes de desarrollo con enfoque social, marcos de gasto territorial, fondos concursables, presupuestos por resultados, contratos de gestión territorial

Políticas de referencia

Ley Orgánica de Planeación, SGR, Estrategia nacional de pobreza; CONPES: Cuidado (4143), Economía Circular (4051), Política de descentralización (4043), Transición Energética (4075).

Fuente: Elaboración propia. Nota:

4.5. Acelerador 5 – Cuidado como actividad productiva para el empleo digno y la equidad social

Este acelerador **transversaliza el enfoque de cuidados dentro del sistema, como eje de reconocimiento de derechos, generación de empleo digno, cohesión social y reducción de desigualdades estructurales, en particular de género y edad.**

Articula políticas de transferencias, salud, educación inicial, servicios sociales, empleo y formación, para construir sistemas locales de cuidado que reconozcan, redistribuyan y remuneren el trabajo de cuidado, especialmente en zonas de población campesina, étnicos, o con alta proporción de personas mayores, mujeres jefas de hogar, víctimas del conflicto armado familias sin redes de apoyo (**Ver Tabla 5**).

Impulsa el cuidado como sector económico en expansión, con generación de empleo formal y nuevas ocupaciones, e incentiva la inversión pública y privada en infraestructura y servicios especializados. Además, promueve modelos colaborativos entre Estado, comunidad y sector privado.

Tabla 5. Elementos clave del acelerador: Cuidado como actividad productiva

Elemento	Contenido
Sectores impactados	Salud, educación inicial, empleo, servicios sociales, equidad de género, adultos mayores.
Impacto esperado	Expandir el número de trabajadoras y trabajadores del cuidado con acceso a cotización en salud y pensión, promover la profesionalización del sector y generar empleos formales en servicios de cuidado, con especial atención a mujeres y a la población en distintas etapas del ciclo de vida.

Función aceleradora	Reconocimiento del cuidado como sector económico. Dinamización del empleo formal en servicios sociales. Redistribución de responsabilidades de cuidado.
Acciones priorizadas	Corto plazo: Realizar la caracterización de los perfiles de cuidadoras y cuidadores identificando condiciones laborales, competencias y necesidades de formación; Desarrollar mecanismos de interoperabilidad entre los sistemas de información en torno al cuidado y empleo; Desarrollar un registro nacional de cuidadoras y cuidadores; Desarrollar un mapeo de la demanda y la oferta de servicios e infraestructura de cuidado; Fortalecer y crear redes comunitarias de cuidado y promover la organización local; Ubicar a las cuidadoras y cuidadores como prioridad en las estrategias nacionales y locales de gestión y colocación de empleo (en el SPE). Mediano plazo: Diseñar e implementar programas de profesionalización, certificación y formalización del trabajo de cuidado; Formular regulaciones laborales para trabajadores del cuidado; Ampliar la cobertura de los servicios de cuidado con énfasis en población vulnerable; Constituir alianzas público-populares para la provisión de infraestructura y servicios de cuidado; Implementar un modelo de cualificación para parteras comunitarias. Largo plazo: Ejecutar mecanismos de coinversión entre el sector público y privado para financiar actividades de cuidado.
Instrumentos asociados	Sistemas territoriales de cuidado, registros de cuidadoras y cuidadores, bonos sociales, fondos de inversión social, marcos de certificación de competencias.
Políticas de referencia	Sistema Nacional de Cuidados, Ley de licencias parentales, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. CONPES: Equidad de género para las mujeres (4080), Política de Cuidado (4143).

Fuente: Elaboración propia.

4.6. Conectar para transformar: los aceleradores como núcleo articulador del sistema

La hoja de ruta reconoce que los retos del empleo, la pobreza y la protección social no se resuelven solo con más programas o mayores presupuestos. Requieren estructuras de conexión institucional, que alineen capacidades, enfoques y recursos dispersos alrededor de objetivos compartidos. En este marco, los aceleradores definidos son dispositivos estratégicos de convergencia: permiten que las políticas existentes operen de forma más sinérgica, territorializada y adaptativa.

Cada acelerador integra funciones y actores diversos, con una lógica de red, no de jerarquía (Ver Anexo B). Funcionan como plataformas dinámicas donde confluyen:

- Instrumentos operativos diferenciados por población, territorio y riesgo.

- Agendas sectoriales y multisectoriales (como empleo, cuidado, digitalización o gobernanza).
- Compromisos de política ya establecidos en planes nacionales, CONPES o pactos interinstitucionales.

Lejos de ser estructuras paralelas, los aceleradores son vehículos de integración práctica: permiten identificar brechas críticas, movilizar soluciones en distintos niveles de gobierno y facilitar aprendizajes entre actores. Su activación progresiva permitirá que el sistema cumpla sus tres objetivos: empleo decente, protección social universal y transiciones laborales justas.

En el siguiente capítulo se presentará la arquitectura operativa que acompaña este enfoque: una secuencia de fases, territorios prioritarios, criterios de priorización y mecanismos de gobernanza que permitirán traducir el diseño técnico en el despliegue operativo. Los aceleradores son el núcleo a partir del cual se activa la capacidad institucional del sistema.

Crédito fotográfico:

© Organización Internacional del Trabajo



05

Aceleradores como plataformas de activación territorial	35
Fases de implementación: una hoja de ruta territorializada	35
Trayectoria de maduración: hitos por acelerador	39
Criterios de priorización y lógica de progresividad	40
Gobernanza funcional y estrategias de financiamiento para un despliegue sostenible	40

Ruta de implementación: fases, aceleradores y gobernanza

5.1 Aceleradores como plataformas de activación territorial

La implementación de esta hoja de ruta se estructura en torno a cinco aceleradores que permiten traducir el diseño estratégico en acción operativa a través de la articulación de instrumentos e intervenciones dispersas, en distintas entidades y niveles de gobierno; la activación de trayectorias individuales de inclusión productiva y protección social, de manera secuencial y adaptativa; la interoperabilidad institucional entre registros, flujos de información y mecanismos de atención; y la movilización multinivel de recursos y capacidades, alineando agendas nacionales, regionales y locales.

5.2 Fases de implementación: una hoja de ruta territorializada

El despliegue operativo se organiza en tres fases secuenciales, articuladas con los hitos de maduración de los aceleradores, los territorios prioritarios, los instrumentos habilitantes y las poblaciones priorizadas. Cada fase combina objetivos técnicos, decisiones institucionales y nodos territoriales, asegurando una transición progresiva desde pilotos iniciales hasta un sistema nacional interoperable, basado en datos y de carácter adaptativo (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Fases de implementación de aceleradores integradores



Fase I (0 - 2 años)
Activación inicial y
habilitantes críticos

Aceleradores activados



**Integración productiva
de la economía popular**

Enfoque sectorial, poblacional, con
pilotos de monotributo y mecanismos
de transición.



**Sistema Integrado
de Seguimiento**

Interoperabilidad entre registros
(RUI - RSHI), definición de trayectorias y
rutas personalizadas.

Fuente: Elaboración propia



Fase II (3 - 5 años)
Escalamiento con
enfoque diferencial

Aceleradores activados



**Transición Energética y
Digital como Potenciadores
del Empleo Digno**

Implementación masiva de rutas
sectoriales, integración con plataformas
de vacantes y SPE.



**Mecanismos de
Coinversión Nación -
Territorio**

Activación plena de esquemas Nación -
Territorio, soporte técnico a gobiernos
subnacionales, nodos regionales.



**Cuidado como Sector
Productivo para el Empleo
Digno y la Equidad Social**

Ampliación de cobertura de servicios,
profesionalización y certificación de
cuidadoras/es.



Fase III (6 - 8 años)
Consolidación del
sistema nacional

Elementos clave



Interoperabilidad total

RUI, RSH, PILA, ADRES, catastro,
plataformas laborales.



Gobernanza adaptativa:

Comités operativos regionales, monitoreo
inteligente, nodos territoriales robustos.



**Financiamiento
estructural**

PGN multianual, mecanismos de
performance - based budgeting, alineación
con SGR y cooperación estructurante.

Dentro de cada fase existen territorios, instrumentos y actores involucrados que se presentan a continuación:

Fase I (0–2 años): Activación inicial y habilitantes críticos

- **Objetivo:** Definir el marco jurídico, técnico y territorial para la activación piloto de aceleradores clave.
- **Aceleradores priorizados:** (A1) Integración productiva de la economía popular; (A3) Sistema integrado de seguimiento para mitigación de pobreza y despliegue de mecanismos de protección social.
- **Territorios priorizados:** Ciudades con ecosistemas institucionales robustos; Municipios PDET, ZOMAC y zonas de alta exposición a crisis económicas, climáticas o migratorias.
- **Instrumentos clave:** Pilotos de monotributo para economía popular; ventanillas únicas experimentales; protocolos de interoperabilidad básica (RUI, RSH, Sisbén); dispositivos comunitarios de cuidado y protección.



Fase II (3–5 años): Escalamiento territorial con enfoque diferencial

- **Objetivo:** Ampliar cobertura funcional y territorial de los aceleradores, consolidando mecanismos de coinversión y gobernanza local.
- **Aceleradores priorizados:** (A2) Transición energética y digital como potenciadores del empleo digno; (A4) Mecanismos de coinversión Nación–Territorio basados en planeación y gobernanza local; (A5) Cuidado como actividad productiva para el empleo digno y la equidad social. Extensión de los aceleradores activados en Fase I.
- **Territorios priorizados:** Ciudades intermedias con capacidad institucional; municipios con alto desempleo juvenil e informalidad estructural.
- **Instrumentos clave:** Nodos territoriales de innovación para empleo verde y digital; convenios de coinversión y contratos territoriales; rutas sectoriales de transición laboral (formación, certificación, empleabilidad).

Fase III (6–8 años): Consolidación del sistema nacional

- **Objetivo:** Institucionalizar el sistema como arquitectura permanente, interoperable, automatizada y sostenible.
- **Características clave:** Interoperabilidad total entre RUI, PILA, ADRES, catastro, registros laborales y sociales; automatización progresiva de los flujos de atención, pagos y trazabilidad; mecanismos de financiamiento estructural y tableros de monitoreo territorial; modelos predictivos para transiciones laborales, choques sistémicos y necesidades emergentes.



5.3 Trayectoria de maduración: hitos por acelerador

Cada acelerador avanza por cuatro hitos de maduración, que permiten gestionar su escalamiento y evaluar su preparación para ser activado en un territorio (Ver Tabla 6).

Tabla 6. Hitos de maduración de aceleradores

Hito	Propósito
Anclaje institucional y normativo	Crear marco jurídico, definir responsables, establecer reglas operativas.
Prototipado territorial e interoperabilidad mínima	Ejecutar pilotos, articular bases de datos, probar mecanismos de interoperabilidad.
Coinversión y expansión territorial	Escalar cobertura con convenios y nodos regionales, desarrollar capacidades locales.
Automatización y sostenibilidad	Integrar inteligencia de datos, financiamiento estructural y trazabilidad plena.

Fuente: Elaboración propia

Cada acelerador cuenta con una unidad mínima operativa, que define su activación: A1 requiere plataformas de inclusión productiva; A2 requiere rutas sectoriales de formación y certificación de competencias en sectores estratégicos de la transición energética y digital; A3, interoperabilidad de registros sociales; A4 requiere convenios de coinversión y nodos regionales de gobernanza que alineen recursos y decisiones Nación-Territorio; A5, infraestructura de cuidado comunitario y mecanismos de respuesta a riesgos del ciclo de vida.

5.4. Criterios de priorización y lógica de progresividad

El despliegue de esta hoja de ruta se basa en una lógica de progresividad, modularidad y priorización estratégica, que permite organizar su expansión en fases realistas y orientadas al impacto. Este enfoque reconoce que, dadas las restricciones fiscales, institucionales y operativas existentes, es necesario priorizar los esfuerzos iniciales en aquellos territorios y poblaciones donde la transformación puede ser más urgente y factible. En consecuencia, se proponen tres criterios de priorización que orientan la secuencia de despliegue de los aceleradores:

- Territorios con exclusión estructural acumulada y alto potencial de transformación institucional, como regiones con alta pobreza multidimensional, informalidad persistente y capacidades emergentes de planeación o articulación local.
- Poblaciones con riesgos estructurales y baja cobertura de protección social, en particular jóvenes sin empleo, mujeres cuidadoras sin ingresos, trabajadores por cuenta propia, migrantes y comunidades rurales con alta exposición a choques económicos, climáticos o de seguridad.
- Sectores económicos con alto potencial de generación de trabajo decente y de transición justa, tales como la economía

verde (agroalimentario sostenible, restauración ecosistémica, energías limpias), la economía digital (servicios basados en conocimiento, desarrollo digital) y el sector del cuidado (servicios sociales, educación y salud comunitaria).

La lógica de progresividad tiene como objetivo maximizar el impacto, generar evidencia operativa desde el territorio y construir un soporte institucional con base en resultados verificables. En lugar de replicar un modelo homogéneo, el sistema se concibe como una arquitectura modular y adaptativa, que permite combinar instrumentos y aceleradores según las capacidades, necesidades y trayectorias de cada contexto subnacional.

Así, la estrategia de implementación no solo responde a restricciones presupuestales, sino que constituye una herramienta para fortalecer la gobernanza multinivel, pilotar innovaciones y escalar intervenciones efectivas con base en aprendizaje continuo y evidencia empírica.

5.5. Gobernanza funcional y estrategias de financiamiento para un despliegue sostenible

El éxito del sistema adaptativo de protección social y empleo en Colombia depende de su capacidad para consolidar un andamiaje institucional y financiero robusto, que garantice sostenibilidad, progresividad y adaptabilidad. Esta sección integra los principios clave de gobernanza funcional y las estrategias que permitan activar, escalar y

consolidar los aceleradores integradores del sistema sin fragmentación, duplicidades ni dependencia de recursos extraordinarios.

Gobernanza funcional: un ecosistema institucional integrado y adaptativo

La gobernanza del sistema parte de una lógica multinivel y multiactor, que exige coordinación efectiva entre niveles territoriales (nación, región, municipio) y sectores (protección social, trabajo, educación, inclusión productiva). Se definen cinco principios orientadores:

- 1. Gobernanza por trayectorias:** cada acelerador activa una ruta de inclusión progresiva que articula pasos secuenciales (registro, atención, inclusión productiva, transición), exigiendo instituciones que coordinen procesos, no solo programas.
- 2. Articulación operativa entre sectores:** es indispensable la interoperabilidad entre sistemas de información (registro social, mercado laboral, oferta productiva), así como protocolos compartidos y modelos de atención conjunta.
- 3. Núcleos funcionales territoriales:** en los territorios, se propone activar núcleos funcionales que integren actores públicos, privados y comunitarios, con roles claros, recursos y autonomía progresiva.

4. Agencias líderes y arreglos institucionales estables: cada acelerador requiere instituciones rectoras con capacidades técnicas, mandatos definidos y mecanismos de coordinación operativa estables.

5. Gobernanza con enfoque de datos: se plantea un sistema de monitoreo, análisis y retroalimentación basado en datos integrados, que permita seguimiento a trayectorias, evaluación de impacto adaptativo y ajustes dinámicos en tiempo real.

Este enfoque permite avanzar hacia una gobernanza anticipatoria y adaptativa, en la que el Estado cuanta con capacidades y herramientas para prever, aprender y ajustar sus intervenciones de forma continua. Una de las tareas iniciales del comité de gobernanza será definir un esquema de roles por nivel de implementación de cada acelerador, para orientar responsabilidades y fortalecer las capacidades de manera diferenciada.

Lineamientos para la estrategia de financiamiento: sostenibilidad, escalabilidad y corresponsabilidad

El sistema propuesto no puede depender únicamente del presupuesto público tradicional. Requiere una arquitectura financiera innovadora, que combine instrumentos existentes, mecanismos de coinversión y fuentes de financiamiento nuevas. Se plantean cinco elementos para tomar en cuenta en el diseño de la estrategia:

- 1. Alineación con presupuestos existentes:** los aceleradores pueden activarse articulando programas y recursos públicos vigentes en protección social, inclusión productiva y transición justa. El objetivo no es crear programas nuevos, sino rediseñar el uso de los existentes.
 - 2. Cofinanciación territorial condicionada:** mediante convenios nación-territorio con metas e indicadores concretos, se promueve corresponsabilidad, eficiencia y escalamiento ordenado.
 - 3. Financiamiento basado en resultados:** se prioriza el uso de bonos de impacto, contratos por resultados y otros esquemas que premien resultados efectivos en inclusión laboral y reducción de la informalidad.
 - 4. Movilización de recursos internacionales y privados:** la alineación con ODS, transición verde y pactos sociales hace viable el uso de cooperación internacional, inversión de impacto y financiamiento climático.
 - 5. Fondos estructurales integradores:** se propone la creación de un Fondo Multidonante de Transición Justa e Inclusión Productiva, que agrupe recursos públicos, multilaterales y privados, con criterios de asignación basados en datos y brechas estructurales.
- Estas estrategias se operacionalizan a través de distintos instrumentos financieros, específicos de cada acelerador, con sus modalidades de implementación y fuentes de recursos asociadas. Algunas propuestas se muestran en la *Tabla 7*.



Tabla 7. Arquitectura financiera de los aceleradores: instrumentos, modalidades y fuentes de financiamiento

Acelerador	Instrumentos Financieros	Modalidad de Financiamiento y Tipo de Operación	Fuentes de Financiamiento Asociadas
Integración productiva de la economía popular	Incentivos tributarios progresivos; subsidios escalonados; líneas de crédito productivo; fondos rotatorios locales.	Cofinanciación nacional – territorial; créditos de fomento con garantías públicas; gasto tributario canalizado con gremios y cámaras de comercio; microfinanzas con apoyo estatal.	Fondos públicos y presupuesto nacional; recursos de impuestos locales; inversión social y alianzas público–privadas.
Transición energética y digital como potenciadores del empleo digno	Bonos de impacto social/verde; subsidios de reconversión laboral; fondos de innovación y capital humano; infraestructura educativa y tecnológica.	Blended finance (bonos + recursos públicos); coinversión multilateral; contratos por resultados con operadores privados; incentivos a la contratación en sectores sostenibles.	Inversión social y alianzas público–privadas; cooperación internacional y fondos multilaterales.
Sistema integrado de seguimiento de pobreza y protección social	Fondos para infraestructura digital y GovTech; presupuestos por programas para sistemas de información; líneas de financiamiento internacional.	Contratos marco con proveedores de tecnología; cooperación técnica internacional; financiamiento estructural para interoperabilidad de datos; esquemas multinivel con licencias abiertas.	Fondos públicos y presupuesto nacional; cooperación internacional y fondos multilaterales.

Coinversión Nación-Territorio basada en gobernanza local	Fondos regionales y de regalías; convenios interadministrativos; fondos concursables territoriales.	Cofinanciación por convocatorias u OCADs temáticos; banca de segundo piso para gobiernos locales; contratos programáticos y de gestión territorial.	Recursos de impuestos locales; fondos públicos y presupuesto nacional; cooperación internacional y fondos multilaterales.
Cuidado como actividad productiva para el empleo digno y la equidad social	Bonos territoriales de cuidado; redes comunitarias de apoyo; fondos de emergencia y de inversión social.	Asociaciones público-comunitarias; pagos por resultados sociales; presupuestos contingentes; fondos mixtos adaptativos.	Fondos públicos y presupuesto nacional; recursos de impuestos locales; cooperación internacional y fondos multilaterales.

Fuente: Elaboración propia y Econometría (2025)

Arreglos complementarios para viabilidad sistémica

Para dar sostenibilidad y legitimidad a largo plazo al sistema, se requieren ajustes habilitantes que respalden el despliegue institucional y financiero:

- **Legislación habilitante:** reformas que permitan interoperabilidad de datos, certificación de trayectorias, contratación por resultados y reconocimiento de nuevas formas de trabajo y protección.
- **Instancia de coordinación permanente:** un Comité Intersectorial del Sistema de Aceleradores, bajo la coordinación del DNP, para la toma de decisiones, monitoreo y ajuste estratégico.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** cada acelerador debe tener paneles abiertos, indicadores clave y mecanismos de retroalimentación ciudadana y territorial, basados en evidencia y trazabilidad.

06

Evaluación, seguimiento y mejora continua de la hoja de ruta	46
--	----

Evaluación, seguimiento y mejora continua de la hoja de ruta

La implementación de la hoja de ruta en Colombia demanda un sistema robusto de evaluación y monitoreo que combine rigor técnico, participación territorial, uso eficiente de datos y capacidad de adaptación y aprendizaje. Dado su carácter intersectorial, multinivel y orientado a resultados, se propone un sistema que permita no solo hacer seguimiento a los avances, sino también aprender, ajustar y escalar las intervenciones de forma continua.

Mecanismos de seguimiento con énfasis territorial

El sistema de seguimiento se basa en un marco de resultados con enfoque territorial y poblacional, que considera indicadores de impacto, resultado y proceso. Las fuentes de verificación incluyen encuestas nacionales (como la GEIH) y registros administrativos (RUI, RSH). Se propone una periodicidad semestral, con informes anuales de avance.



Se promoverá la articulación con plataformas nacionales como SINERGIA (DNP) para garantizar sostenibilidad institucional y coherencia con los ciclos de planeación. El componente territorial es central: se priorizará la desagregación por región, sexo, edad y grupo poblacional, y se fomentará el monitoreo conjunto con actores subnacionales. Se contemplan mesas técnicas de seguimiento con gobernaciones, alcaldías, organizaciones sociales y representantes de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de trabajadores y de empleadores, fortaleciendo la pertinencia local y el aprendizaje colectivo.

Indicadores clave de resultados e impacto

Se ha definido una propuesta de indicadores para cada componente estratégico de la hoja de ruta, bajo criterios de relevancia, disponibilidad y capacidad de desagregación. Ejemplos: % de aumento de la formalización laboral

(nacional y territorial); % de incremento de cobertura efectiva en protección social; N° de empleos generados en sectores verdes y digitales; % de trabajadoras del cuidado que cotizan a pensión; % de interoperabilidad de registros sociales; etc. En el Anexo E se presenta el listado completo.

Gobernanza de la evaluación y retroalimentación adaptativa

El sistema de evaluación estará gobernado por un comité técnico interinstitucional liderado por el DNP, en coordinación con los ministerios de Trabajo, Hacienda, TIC y entidades territoriales. Este comité consolidará informes, validará resultados y articulará los ajustes necesarios.

Se establecerán mecanismos de retroalimentación a través de encuentros técnicos anuales, espacios de validación territorial, rondas de revisión de logros, retos y lecciones aprendidas. La rendición de cuentas será un principio transversal, con informes públicos, herramientas digitales y espacios de socialización ciudadana.

Se adoptará un enfoque de mejora continua, basado en evidencia y orientado al aprendizaje institucional, que permita ajustar metas, rediseñar instrumentos y adaptar

intervenciones conforme a los resultados observados. Se integrarán métodos mixtos (cuantitativos y cualitativos), se incluirán criterios de equidad, género y enfoque diferencial, se promoverá la evaluación independiente en fases clave.

Inspirado en buenas prácticas internacionales (como Malawi (2024) y CEPAL (2022)), este enfoque permitirá fortalecer la capacidad estatal para la gestión adaptativa, anticiparse a crisis y consolidar una cultura de decisiones basadas en evidencia.

Promoción de la participación ciudadana

El monitoreo se entiende también como una herramienta de ciudadanía activa. Se incentivará la participación de organizaciones sociales, incluida centrales sindicales, gremios empresariales, la academia y la sociedad civil organizada, mediante espacios de rendición de cuentas y seguimiento, que incluye veedurías ciudadanas y el uso de plataformas digitales interactivas. Este componente no solo fortalece la legitimidad y transparencia, sino que amplía la inteligencia colectiva del sistema de protección social, convirtiendo la retroalimentación en un insumo estratégico para la mejora continua y la gobernanza inclusiva. *Anexo G.*





ACELERADOR
MUNDIAL



ACELERADOR MUNDIAL

DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN
SOCIAL PARA TRANSICIONES JUSTAS

• **Hoja de Ruta Nacional: Colombia**

