

# Documento de Cooperación Técnica

## I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COLOMBIA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo técnico para fortalecer la Estrategia de Inclusión Productiva del Departamento de Prosperidad Social
▪ Número de CT:	CO-T1775
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Stagno Izaguirre, Daniel Alejandro (IFD/CTI) Líder del Equipo; Ventura, Juan Pablo (IFD/CTI) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Galeano Buitrago Maria Alejandra (IFD/CTI); Barrios Bastardo Andreina Del Carmen (IFD/CTI); Crausaz Sarzosa, Ernesto Patricio (VPC/FMP); Escudero, Carolina (VPC/FMP); Bonilla Merino Arturo Francisco (LEG/SGO); Mahecha Barbosa Maria Fernanda (VPC/FMP); Bravo Meneses Carolina Marcela (VPC/FMP); López Granados, Carolina (CAN/CCO); Lopez Fonseca Lady Laura (IFD/CTI)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	20 Ago 2024.
▪ Beneficiario:	República de Colombia a través del Departamento de Prosperidad Social (DPS)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$100,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses (Ejecución y Desembolso)
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de noviembre de 2024
▪ Tipos de consultores:	Individuos; Firmas Consultoras
▪ Unidad de Preparación:	IFD/CTI-División de Competitividad, Tecnología e Innovación
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CAN/CCO-Representación Colombia
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Estrategia Institucional 2024-2030:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

## II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 Esta Cooperación Técnica (CT) tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales del Departamento de Prosperidad Social (DPS) para formular, implementar y sofisticar su estrategia de inclusión productiva para la Economía Popular (EP) en Colombia. Para lograr esto, la CT buscará: (i) brindar acompañamiento técnico a través de análisis económicos, normativos y de capacidad institucional que permitan informar el diseño e implementación de los nuevos instrumentos del DPS para fomentar la inclusión productiva de la EP, analizando la viabilidad técnica, financiera y legal de dichos instrumentos; (ii) generar una revisión de literatura y análisis comparado de buenas prácticas internacionales para la inclusión productiva de la EP; y (iii) crear espacios de capacitación, diálogo e

intercambio de experiencias sobre inclusión productiva y sofisticación de servicios hacia la economía popular en Colombia.

- 2.2 En la última década, alrededor de 35% de la población en Colombia vivió en situación de pobreza monetaria (DANE, 2024). Mientras que el 1% más rico de la población controla el 40% de la riqueza del país, la mitad más pobre de la población tan solo controla el 10% (Carranza, 2023). En respuesta a los desafíos sociales y económicos que imponen la pobreza monetaria y la desigualdad de ingresos, desde el 2000 el Gobierno de Colombia ha implementado un conjunto de transferencias monetarias para complementar ingresos y fomentar el desarrollo de capital humano en poblaciones pobres y vulnerables. Las transferencias cubren a 70% de la población pobre, con un costo anual del 1,1% del PIB (Acosta, 2023).
- 2.3 Las transferencias monetarias han contribuido a reducir la incidencia de la pobreza en el país, mitigando la pobreza monetaria en 4,4 puntos porcentuales (p.p.) durante 2023 (La República, 2024). Sin embargo, las transferencias muestran brechas en efectividad, y su sostenibilidad depende de un entorno fiscal propicio. En el contexto actual de importantes restricciones fiscales en el país, resulta fundamental que el Gobierno de Colombia fortalezca la articulación entre las políticas y programas orientados a la inclusión social con aquellos orientados a la inclusión productiva; invirtiendo en el desarrollo de habilidades y capacidades que permitan aumentar la productividad, la generación de empleos, y a la mitigación de barreras para el ahorro, la inversión e inclusión financiera de la base de la pirámide.
- 2.4 El DPS, organismo del Gobierno Nacional de Colombia encargado de mejorar el nivel de vida de la población, y fortalecer la inclusión social y productiva, está actualmente revisando el sistema de transferencias monetarias para articularlo de una manera más directa con el objetivo de fortalecer la inclusión social y productiva<sup>1</sup>. En paralelo, está diversificando su oferta institucional para la inclusión productiva, direccionando nuevos instrumentos a promover el desarrollo y sofisticación de la EP<sup>2</sup>.
- 2.5 La EP representa cerca del 95% del tejido empresarial del país. Está comprendida por el conjunto de unidades económicas de baja escala, con fines de lucro, solidarios o sociales en los diversos sectores económicos. Las unidades económicas de la EP son mayoritariamente informales, orientadas a la subsistencia y concentradas en sectores de baja productividad (comercio al por menor, agricultura, actividades artísticas, alojamiento, servicios de comida, transporte y almacenamiento) (MinHacienda, 2023) (Findeter, 2023). A pesar de generar más del 50% del empleo en el país, la EP contribuye menos del 30% del PIB (Arbeláez, 2017), lo que da cuenta de la baja productividad de este segmento de la economía. Por su parte, la baja productividad de la EP se explica principalmente por su baja exposición y participación

---

<sup>1</sup> Prosperidad Social es un Departamento Administrativo; organismo de la administración central nacional con jerarquía a nivel de los ministerios. El DPS líder del sector de Inclusión Social y Reconciliación, responsable de la formulación, coordinación, implementación y evaluación de políticas públicas que contribuyen a la justicia social, económica y ambiental para la construcción de la Paz Total, mediante la atención con enfoque diferencial a la población en situación de pobreza y de vulnerabilidad. El DPS se organiza en una Dirección General y dos Subdirecciones Generales de Superación de la Pobreza, y de Programas y Proyectos. Bajo la Subdirección General de Programas y Proyectos están las direcciones de Transferencias Monetarias, Inclusión Productiva, e Infraestructura Social y Hábitat.

<sup>2</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 define la Economía Popular como la suma de “los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico” (DNP, 2023).

en los mercados; su alto nivel de informalidad; la baja demanda de sus productos y servicios; y la baja oportunidad de acceso de circuitos formales de crédito (Findeter, 2023).

- 2.6 El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 estableció la necesidad de diseñar una política dirigida a la EP. De esta forma, se pretende generar un marco institucional y lineamientos para guiar el diseño de instrumentos y programas enfocados en la inclusión socioeconómica de esta población y el mejoramiento de sus condiciones productivas. Igualmente, el PND estableció la necesidad de trabajar en el desarrollo de programas de asistencia técnica que permitan fortalecer la capacidad asociativa, técnica, productiva y organizativa de la EP (DNP, 2022). Bajo este lineamiento del PND, la Dirección de Inclusión Productiva (DIP) del DPS ha iniciado un proceso de diversificación de instrumentos para el acompañamiento, financiamiento y asistencia técnica a la EP. Entre los nuevos instrumentos destaca la *Gran Convocatoria Nacional de la Economía Popular para el cambio* —lanzada en el segundo semestre de 2024— con el objetivo de mejorar las condiciones de generación de nuevos ingresos mediante la entrega de activos productivos a vendedores ambulantes, micronegocios hogareños, recicladores, pequeños agricultores, y en general población colombiana bajo una situación de pobreza y vulnerabilidad (DPS, 2024).
- 2.7 Otra iniciativa protagónica en la estrategia de inclusión productiva que actualmente está estructurando el DPS es el Programa de Inversores Solidarios (PIS). El PIS buscará mitigar las barreras al ahorro y la inversión en la EP, las cuales representan una restricción significativa para la productividad y la diversificación de fuentes de ingreso de este segmento de la economía colombiana (Findeter, 2023). Para esto, el PIS plantea la posibilidad de generar un vehículo y una estrategia de inversión que agregue montos relativamente bajos de ahorros provenientes de las poblaciones pobres y vulnerables (*crowdsourcing*), para posteriormente invertir dichos recursos en un portafolio de activos financieros diversos, generando rendimientos que puedan ser distribuidos o reinvertidos. En específico, el PIS buscará abordar las barreras de: (i) escala: una persona, hogar o empresa en este segmento tiene recursos muy limitados, limitando sus posibilidades de inversión financiera; (ii) acceso: una fracción significativa de hogares y unidades económicas en la economía popular no cuentan con acceso a instituciones financieras especializadas; y (iii) sofisticación: las unidades económicas de la EP suelen no contar con la sofisticación financiera necesaria como para identificar, adquirir y manejar activos financieros.
- 2.8 Pese a su potencial, la implementación y sostenibilidad de un instrumento único en su clase como el PIS plantea desafíos importantes para el DPS. Particularmente, resulta fundamental evaluar la factibilidad técnica de esta propuesta. Esto incluye la necesidad de entender bajo qué supuestos y condiciones económicas el programa generaría beneficios netos para la población objetivo, y cuándo estos beneficios (por ejemplo, en términos de reducción de la pobreza) superarían a los beneficios de usos alternativos de los recursos, tal como las transferencias condicionadas que actualmente implementa el DPS. Con base en el entendimiento de las condiciones necesarias para la factibilidad técnica del instrumento, la DIP del DPS contará con los elementos técnicos para refinar el diseño de los elementos claves mismos (estrategia de inversión, vehículos financieros, población objetivo, condicionalidades, entre otras), y podrá avanzar con los estudios de factibilidad legal/normativa, financiera y organizacional que permitan, o limiten, su implementación.
- 2.9 Para abordar los desafíos técnicos que plantea la construcción de modelos financieros y económicos que informen y agreguen valor a la formulación del PIS, el

Gobierno de Colombia, a través del DPS, ha solicitado asistencia técnica altamente especializada al Banco. En este sentido, la CT brindará insumos técnicos a la DIP del DPS para el diseño de programas que instrumentalicen la estrategia de la entidad para la inclusión productiva de la EP, con énfasis en el PIS como herramienta fundamental en la estrategia del DPS.

- 2.10 Particularmente, la CT proveerá análisis económico y financiero especializado para determinar la viabilidad técnica del instrumento, e identificar las condiciones necesarias para su sostenibilidad fiscal. Generando información necesaria para el diseño del instrumento y sentando una base para posteriores estudios de factibilidad. Complementariamente, la CT fortalecerá el diálogo interinstitucional para articular respuestas de política que atiendan los desafíos de inclusión productiva del país. Por lo anterior, el beneficiario directo de la CT será el DPS, particularmente la Dirección de Inclusión Productiva, al recibir insumos técnicos altamente especializados que informen el diseño e implementación del PIS y la estrategia de inclusión productiva que está actualmente en formulación. Indirectamente, se espera que la CT beneficie a la población objetivo del programa Renta Solidaria; quienes potencialmente pasarán a ser atendidos por el PIS, y por tanto se beneficiarán de un programa bien diseñado, informado por datos y análisis robustos (por ejemplo, minimizando el riesgo en la población objetivo, o los errores de inclusión y omisión de beneficiarios).
- 2.11 **Complementariedad con otras intervenciones.** Esta CT se complementa con las CTs: (i) [ATN/FG-17779-CO](#) y [ATN/OC-20534-CO](#), que buscan mejorar la capacidad del Estado para fomentar actividades e instrumentos de política para fomentar la Competitividad, Tecnología, Innovación y Emprendimiento (CTI&E), enfocándose en las capacidades de diseño, monitoreo, evaluación e implementación de instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación interinstitucional; (ii) [ATN/JO-17988-CO](#), [ATN/JO-17989-CO](#) y [ATN/JO-17849-CO](#), [ATN/JO-17850-CO](#), ambas ejecutadas con recursos del Fondo Japonés, que contribuyeron en procesos de inclusión productiva, sociocultural, emocional y económica de jóvenes en condiciones de exclusión del mercado laboral en las poblaciones de Soacha, Cundinamarca, y el barrio Pescaíto de Santa Marta, a través de capacitaciones para el trabajo, habilidades de gestión y emprendimiento, y el desarrollo de actividades asociadas con la conformación de un distrito creativo y cultural para la generación de oportunidades productivas.
- 2.12 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) y se alinea con los objetivos de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad; e (ii) impulsar el desarrollo sostenible, dado que apoyará el diseño de nuevos instrumentos que atiendan al segmento de la EP, generando habilidades empresariales y mitigando barreras financieras con el objetivo de facilitar la inclusión productiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. También se alinea con las áreas de enfoque operativo: (i) capacidad institucional, Estado de derecho y seguridad ciudadana; (ii) protección social y desarrollo de capital humano; y (iii) desarrollo productivo e innovación por medio del sector privado; dado que se contribuirá al fortalecimiento de capacidades institucionales de una de las principales entidades que fomentan la inclusión socioeconómica en Colombia. La CT se encuentra alineada con el Área prioritaria de "Instituciones eficaces, eficientes y transparentes" del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), que tiene como resultados esperados: (i) fortalecer la calidad de instituciones y políticas así como la provisión de servicios e implementación de políticas, para mejorar la gestión pública y promover el

desarrollo del sector privado; y (ii) apalancar la transformación digital para promover gobiernos más efectivos, eficientes y transparentes, mejores y más equitativas oportunidades para los ciudadanos, y empresas más productivas e innovadoras. La CT está alineada con el Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-13) en su línea estratégica de 'fortalecer instituciones claves para promover la innovación', a través del fortalecimiento de estrategias e instrumentos del DPS para promover el ahorro y la inversión productiva entre hogares vulnerables y unidades económicas de la EP. Finalmente, la CT está alineada con la Estrategia del Grupo BID con Colombia para el periodo 2024-2027 (GN-3238) en las áreas estratégicas de 'aumentar la inclusión social y territorial'; y 'promover un mayor crecimiento y productividad', al fomentar el desarrollo y uso de instrumentos de política pública que permitan mitigar las fallas de mercado que restringen el ahorro, la inversión, la competitividad y la innovación de las microempresas y otras unidades productivas de la EP.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Las actividades que se proponen en este Proyecto están divididas en los siguientes componentes:
- 3.2 **Componente 1. Diseño de instrumentos de inclusión productiva de la EP y análisis de viabilidad de implementación (US\$67.000):** Este componente brindará asistencia técnica especializada para informar el diseño de instrumentos para la inclusión productiva de la EP que actualmente adelanta la DIP del DPS. En particular, se financiará un análisis económico y modelaje financiero para el PIS. El estudio modelará hasta cuatro potenciales portafolios de inversión con plazos, perfiles de riesgo y retornos diferenciados, a definir con el equipo de la DIP. Con base en estos portafolios, se analizarán los montos mínimos de inversión por persona, el horizonte temporal y potenciales retornos de los portafolios. Así mismo, se analizará la viabilidad de este instrumento con base en características del grupo objetivo (ingresos, formalización, bancarización, entre otras) para emitir un concepto técnico sobre la viabilidad del instrumento y su idoneidad frente a otras alternativas de acción. El estudio analizará, así mismo, los requerimientos técnicos, tecnológicos y humanos para el despliegue a escala del instrumento. El resultado esperado de este componente es el fortalecimiento del diseño PIS de la Dirección de Inclusión Productiva del DPS a través de análisis técnicos financieros y modelaje econométrico que informen el esquema de inversión, perfil de riesgo y estimación de potenciales beneficios para la población objetivo.
- 3.3 **Componente 2. Capacitaciones, facilitación del diálogo e intercambio de conocimiento sobre inclusión productiva de la EP (US\$33.000).** El objetivo de este componente será promover espacios de diálogo y divulgación de buenas prácticas internacionales para el diseño, implementación seguimiento y evaluación de instrumentos para la inclusión productiva, con foco en el segmento de la EP. En este sentido, el componente financiará: (i) una revisión de literatura y análisis comparado de buenas prácticas internacionales para la inclusión productiva capacitación con expertos internacionales en el ámbito de la inclusión productiva; y (ii) un evento dirigido a la DIP del DPS y otros actores clave del sector de Inclusión Social y Reconciliación, orientado a la capacitación de funcionarios públicos y divulgación de mejores prácticas para la implementación y evaluación de instrumentos orientados a la generación de ingresos en unidades productivas de baja escala, con la participación de expertos internacionales en el ámbito de la inclusión económica. El resultado esperado de este componente es la promoción del diálogo sobre visiones, estrategias

y potenciales instrumentos para la inclusión productiva y fortalecimiento de la EP entre el DPS y otros actores clave del sector de Inclusión Social y Reconciliación.

- 3.4 El costo asociado a la implementación de esta CT será de US\$100.000 que serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones (W2C), sin contrapartida local. Esta cooperación se ejecutará en un plazo de 36 meses:

**Presupuesto Indicativo**

<b>Actividad/Componente</b>	<b>BID/Financiamiento por Fondo</b>	<b>Financiamiento Total</b>
<b>Componente 1. Diseño de instrumentos de inclusión productiva de la economía popular y análisis de viabilidad de implementación.</b>	<b>US\$67.000</b>	<b>US\$67.000</b>
Estudio económico y modelaje financiero para el instrumento de inclusión productiva "Programa de Inversores Solidarios".	US\$67.000	US\$67.000
<b>Componente 2. Capacitaciones, facilitación del diálogo e intercambio de conocimiento sobre inclusión productiva de la economía popular.</b>	<b>US\$33.000</b>	<b>US\$33.000</b>
Revisión de literatura y análisis comparado de buenas prácticas internacionales para la inclusión productiva.	US\$25.000	US\$25.000
Evento de capacitación, difusión e intercambio de mejores prácticas internacionales sobre inclusión productiva.	US\$8.000	US\$8.000
<b>TOTAL</b>	<b>US\$100.000</b>	<b>US\$100.000</b>

**IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 4.1 El Departamento de Prosperidad Social (DPS), como beneficiario de la CT, ha solicitado que el ejecutor de la misma sea el Banco a través de su división de Competitividad, Innovación y Tecnología (IFD/CTI). En Colombia los programas de inclusión históricamente se han basado en instrumentos y lógicas de política social enfocada en la provisión de subsidios, sin experiencias relevantes en inclusión económica que responda a una lógica de incremento de la productividad. En este sentido, la ejecución por el Banco permitirá al DPS desplegar las consultorías necesarias de manera eficiente en un entorno de política poco conocido, aprovechando la experiencia del Banco con programas de inclusión económica en la región. Además, en vista de la limitada experiencia con instrumentos financieros y las restricciones técnicas y de capital humano de la DIP del DPS, el apoyo especializado del Banco podría generar más valor al momento de desarrollar términos de referencia pertinentes y seleccionar firmas con las capacidades para el desarrollo en tiempo y forma de los productos de consultoría. Al mismo tiempo, las condiciones de contratación del sector público colombiano podrían restringir la posibilidad de contratar consultorías especializadas (potencialmente firmas internacionales) con experiencia en el diseño de instrumentos que de momento no han sido aplicados en Colombia (en línea con lo establecido en el Anexo II de la Política OP-691-4). Por otro lado, las características de las actividades a financiar, como el análisis de viabilidad técnica y legal de los instrumentos de inclusión productiva, hacen poco recomendable que sea el mismo organismo beneficiario de la CT quien administre los recursos de la misma.

- 4.2 El punto focal y supervisor de esta CT será el jefe de equipo. La Unidad de Desembolso estará en la oficina País de Colombia (CAN/CCO). Esta CT no contempla una evaluación final. El monitoreo, supervisión y seguimiento de las actividades se realizará en coordinación y de forma continua con las principales entidades involucradas y el personal o consultores que estas asignen al proyecto, por lo que no se asignará presupuesto de la cooperación técnica a esta actividad.
- 4.3 **Adquisiciones.** Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta Cooperación Técnica han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650) y (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual y la contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría de conformidad con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices.
- 4.4 **Propiedad intelectual.** El Banco conservará los derechos de propiedad intelectual (PI) de todos los estudios, informes, código fuente, datos técnicos, entregables y cualquier otro producto de conocimiento desarrollado con los recursos de esta cooperación técnica, y podrán colocarse a disposición del público bajo licencia de *Creative Commons*. El Banco podrá editar, modificar y traducir los productos en todo o en parte; crear obras derivadas de estos productos; o mejorar obras existentes con la información recopilada en los productos financiados con los recursos de esta cooperación técnica. A solicitud del beneficiario, se podrá ceder o licenciar la propiedad intelectual de dichos productos a su favor.

## V. Riesgos importantes

- 5.1 Los principales riesgos para considerar durante la ejecución de esta CT son: (i) falta de coordinación entre el DPS y otros actores clave del sector público para la adopción e implementación de los instrumentos que esta CT apoye. Se considera que la probabilidad de materialización de este riesgo es alta y se mitigará mediante procesos de diálogo continuo, supervisión y revisión de forma frecuente con los beneficiarios de la cooperación y con otros actores involucrados en la política social del país; (ii) los instrumentos diseñados por el DPS, sobre los cuales se lleva a cabo un análisis de viabilidad, podrían ser implementados por la entidad, completa o parcialmente, incluso si los resultados del análisis demuestran que no estos no tengan viabilidad técnica, económica o legal, o que carezcan de sostenibilidad. Se considera que la probabilidad de materialización de este riesgo es media y se mitigará asegurando la solidez técnica del equipo consultor contratado para la validación, e incluyendo instancias de verificación de resultados intermedios y finales, tanto con el DPS como con otras entidades clave como el DNP y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

## VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

## VII. Aspectos Ambientales y Sociales

- 7.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a ellos, por lo tanto, esta CT no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

**Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente\\_77538.pdf](#)

[Matriz de Resultados\\_53481.pdf](#)

[Términos de Referencia\\_62672.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones\\_93129.pdf](#)