

Informe Nacional de Desarrollo Humano
Colombia: territorios
entre fracturas y oportunidades



2024

- VERSIÓN EN REVISIÓN -

Equipo Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024

Equipo Coordinador: Sara Ferrer Olivella, Alejandro Pacheco Gurruchaga y Jaime Alejandro Urrego Mondragón

Investigación y estadísticas: Jaime Alejandro Urrego Mondragón, Eduardo Zepeda Miramontes, Ricardo Rivelino Fuentes Nieva, María Adelaida Palacio Puerta, Santiago Plata Díaz, Victor Polo Sánchez, Juliana Correa Patiño, Jairo Matallana Villarreal, Laura Díaz Vargas, Luis Alberto Palacio Ibáñez, María Eugenia Pinto Borrego, Jimena Puyana Erazo, Diego Olarte Suárez, Claudia Capera Layton, Carolina Sofrony Esmeral.

Producción y comunicaciones: Lina María Montes Ramos, Paola Aponte Díaz, Valentina Zuluaga Posada.

Contribuciones de: Ana Milena Duque, Ana María Pulido, Soraida Fajardo, Natalia Lázaro, Diana Díaz Rodríguez, Nadia Rey, Viviana Martínez, Viviana Robayo, Miguel Mejía, Bayron Cubillos, Erika Lombana, Blanca Cardona, Alejandra Corchuelo Marmolejo, Joel Narvaez Nieto, María Paula González Tovar, Sergio Armando Rueda Gómez, Pedro Conceição, Heriberto Tapia, George Gray Molina, Almudena Fernández.

Apoyo de:



Producción Editorial: Puntoaparte SAS
www.puntoaparte.com.co

Director Editorial: Andrés Barragán Montaña

Diseño portadas: Paola Aponte y Valentina Zuluaga

Diseño y diagramación: Inti Alonso

Ilustraciones: www.shutterstock.com

Mayo, 2024

Agradecimientos:

La construcción de un Informe sobre Desarrollo Humano representa un trabajo conjunto que incluye tanto contribuciones formales como informales de muchas personas e instituciones. Es posible que el contenido publicado en este documento no refleje completamente la riqueza de ideas, interacciones y colaboraciones que han enriquecido esta iniciativa.

Los agradecimientos aquí presentes son un esfuerzo por reconocer, aunque de manera imperfecta, a aquellos que han dedicado generosamente su tiempo y energía a la elaboración de este informe. Extendemos una sincera disculpa a quienes hicieron aportaciones significativas que, por razones de espacio o cohesión, no pudimos destacar explícitamente en el texto. Confiamos en que este informe refleje el espíritu de las valiosas contribuciones y miradas desde múltiples disciplinas, sectores y perspectivas. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia tiene el firme compromiso de aportar un análisis independiente, crear espacios y conversaciones sobre nuevas trayectorias de desarrollo humano en el país, donde las personas y sus territorios estén en el centro. El trabajo de redacción, reflexión y análisis pudo llevarse a cabo gracias a la orientación constante y participación activa de los integrantes del Consejo Asesor, a quienes extendemos nuestro agradecimiento.

Miembros del Consejo Asesor: Gloria María Borrero, Alejandro Santos, Darío José Mejía Montalvo, Carolina Soto, Angela Penagos, María Victoria Llorente, Olga Lucía Acosta, Jennifer Pedraza, Juan Daniel Oviedo, Juan Camilo Restrepo, Mauricio Samper, Sergio Jaramillo, Erlendy Cuero Bravo, Adolfo Meisel, David Bojanini.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024 que tiene ante sí, se construye sobre el riguroso trabajo de investigación de cinco cuadernos liderados por María Angélica Arbeláez, autora principal, con el apoyo de Claudia Quintero, Sebastián Higuera Pedraza y las contribuciones de Sergio Armando Rueda Gómez, Laura Castillo, y María Paula González Tovar.

Investigación y redacción de los cuadernos que fueron la preparación para el informe:

Cuaderno 1 - Evolución de los últimos 10 años en Desarrollo Humano; Cuaderno 2 - Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia: más allá de los indicadores tradicionales; Cuaderno 3 - Acceso efectivo a la justicia para todas las personas; Cuaderno 4 - Educación: Motor de Igualdad, crecimiento y Desarrollo Humano, y; Cuaderno 5 - Pilares del Desarrollo Humano en Colombia

La elaboración de los cuadernos se sustentó, a su vez, en documentos de antecedentes que permitieron explorar hipótesis y avenidas no evidentes. La compilación de este trabajo se detalla a continuación.

Documentos de antecedentes del Informe Nacional del Desarrollo Humano:

1. “Análisis y propuestas del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación postmedia en Colombia”, David Forero, Natalia Ariza Ramírez, y Alba Lorena Torres
 2. “Anatomía de la Concentración del Ingreso en Colombia”, Eduardo Lora
 3. “Bienestar subjetivo y la satisfacción con la vida”, Lina Martínez y Andrés Espada
 4. “Características socioeconómicas de los cultivadores de coca en Colombia: recomendaciones para una política de transformación territorial con enfoque étnico y ambiental”, Eleonora Dávalos, Estefany Hernández, Lucas Marín Llanes, María Juliana Rubiano-Lizarazo y María Alejandra Vélez
 5. “El crecimiento y la productividad como política social”, Roberto Angulo, Francisco Espinoza, Dalma Ariza y Carlos Felipe Reyes
 6. “Elementos para la construcción de un Modelo de Educación Posmedia de calidad, flexible e incluyente para Colombia” Natalia Ariza Ramírez, Juliana Vernaza, José David Prieto.
 7. “Informalidad, productividad e inequidad. Un análisis desde el punto de vista de las firmas y los trabajadores”, Cristina Fernández
 8. “Actividad productiva y desigualdad en Colombia”, Marcela Eslava y Andrés Felipe Soto.
 9. “Análisis de la formación para el trabajo en Colombia”, Juan Camilo Chaparro y Alejandra Arteaga Arango.
 10. “Retornos a la educación superior en Colombia”, Christian Posso y Pablo Uribe
 11. “Colombia’s just energy Transition. A People-Centred Cost Benefit Analysis”, Paul Hasselbrinck, Samantha Piller, Daniela Quiroga, Meg Seck.
 12. “Qué ha pasado la última década en la política colombiana”, Mónica Pachón
 13. “La dependencia del país y de los territorios de los hidrocarburos y el carbón en Colombia y la necesidad de la diversificación de las exportaciones y de la producción ante la transición energética”, Astrid Martínez
- Finalmente, la orientación inicial de la investigación, así como la revisión para reflexionar sobre trayectorias posibles de Desarrollo Humano en Colombia, contó con la generosa participación de las siguientes personas, que se reunieron en torno a mesas técnicas y prospectivas para enriquecer la reflexión y orientar la investigación:
- Horacio Coral Díaz, Julián Domínguez Rivera, Fabio Arias, Sally Ann García, Carlos Ernesto Acero, Mercedes Bidart, Gabriel Santos, María elvira Tamayo, Margarita Henao, Gustavo Morales, María Clara Hoyos, Natalia Ariza, Daniel Uribe, Catalina Martínez, Paula Herrera, Marilyn Jiménez, Jaime Alfredo Bonet-Morón, Alejandro Becker, Elvia Mejía, Karem Labrador, Camilo Lloreda, María Victoria Llorente, Sergio Jaramillo, Erlendy Cuero, Sergio Roldán, Elena Ambrosi, Angela María Penagos, Olmedo de Jesús López, Carlos Herrera, Carolina Díaz, Martha Viviana Carvajalino, Felipe Roa-Clavijo, Hernando García Martínez, Adriana Arcos, Claudia Vásquez, John Erick Guerrero, Aurelio Mejía Mejía, Juan Benavides, Juan Pablo Soler, Elisa Arond, Mauricio Madrigal, Henry Garay, María Alejandra Vélez, Pedro Arenas, Andrés González, Paula Herrera-Idárraga, Cristina Vélez, Ana María Tribín, Alma Espino, Rocío Ocampo, Juan Andrés Casas, Jessica Pinilla, Paola Arias, Lina Muñoz, Liliana Chaparro, Samira Fajardo, Adriana Benjumea, Linda Cabrera, Nhora Álvarez y Beatriz Quintero.

Contenido

Nuevos modelos de desarrollo por construir	4
Colombia: territorios entre fracturas y oportunidades	6
Introducción	19

1

Colombia avanza, pero no converge al desarrollo humano sostenible en todos sus territorios	27
---	-----------

2

Desigualdad y productividad laboral: una relación perversa	44
---	-----------

3

Las desigualdades del conflicto y la paz como punto de convergencia	64
--	-----------

4

Naturaleza y clima en el desarrollo humano: hacia una nueva convergencia	99
---	-----------

5

Oportunidades: trayectorias posibles para el desarrollo humano en Colombia	128
---	------------

Anexos	153
Referencias	174

Prólogo

Nuevos modelos de desarrollo por construir

“La verdadera riqueza de un país está en su gente” (UNDP,1990). La gran riqueza de Colombia está en la diversidad de sus gentes, culturas y de sus extraordinarios ecosistemas biodiversos, con sus dos mares Atlántico y Pacífico, el Chocó biográfico, sus ríos, afluentes y humedales, sus corredores biológicos como el corredor del jaguar, la Amazonía, entre muchos otros contrastes, que hacen de este país inspiración literaria.

Los logros y avances económicos, sociales, políticos y ambientales del país a lo largo del siglo XXI, coexisten con grandes desigualdades que se heredan y que frenan la posibilidad de que poblaciones y bastos territorios resulten incluidos en los beneficios del desarrollo humano, limitando su posibilidad de vivir una vida digna, plena y en libertad.

«La exclusión te hace ignorar detalles del desarrollo: entre más excluido estás, más pequeño es tu mundo». Quien lo dijo fue la escritora chocoana Velia Vidal, una de las cien mujeres más influyentes e inspiradoras del mundo, de acuerdo con la BBC, y voz de uno de los territorios más biodiversos y a la vez con mayores desafíos de Colombia.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024 (INDH) que se publica coincidiendo con los 50 años del PNUD en Colombia, se centra en las personas y sus territorios partiendo de la premisa de que la agenda pendiente en Colombia son los Territorios. Inspirado en el Informe Global de 2019 también este va más allá del ingreso, de los promedios y del presente; busca entender cuáles son las complejas dinámicas territoriales que inhiben desarrollar el potencial de las personas y sus entornos.

Hablamos de una fractura territorial que afecta la ampliación y uso de las capacidades de las personas en los territorios y se configura y reconfigura según el tejido socioeconómico, la incidencia del conflicto, la integridad ecosistémica y capacidad institucional.

Las capacidades y oportunidades que una persona puede tener en Antioquia —uno de los 15 departamentos

con desarrollo humano alto— son muy distintas a las que encuentra alguien en La Guajira —uno de los 17 departamentos con desarrollo humano medio— y sustancialmente diferentes a las que pueda hallar, por ejemplo, en Vaupés —uno de los dos departamentos con desarrollo humano bajo—. Con un agravante: durante la última década, las dinámicas entre estos territorios se han distanciado aun más.

No se trata de que Guainía siga la misma senda de desarrollo que Bogotá; la aspiración es a que todos los territorios, con sus diferencias orográficas, ambientales, culturales y productivas, tengan la capacidad de brindarle a sus habitantes las oportunidades de determinar por sí mismos lo que significa vivir una buena vida y, efectivamente, poder perseguirla y alcanzarla, independientemente del lugar en el que nazcan o vivan, de su condición social, de su identidad de género y étnico-racial, o de sus creencias religiosas o políticas.

Este nuevo informe más allá de las reveladoras cifras, mediciones y tendencias que expone, es una invitación a forjar nuevas trayectorias de desarrollo humano en armonía con la naturaleza. El desarrollo humano no es algo que pueda ser *llevado* a las regiones; este debe construirse con las personas y desde los territorios como sujetos vivos, involucrando de manera activa a las instituciones locales, actores privados, políticos, ciudadanos y comunitarios.

Colombia está frente a una crucial encrucijada: continuar con un modelo de desarrollo que excluye amplios territorios y agota los ecosistemas de biodiversidad; o, quizás, es la oportunidad de repensar con los y las colombianas, las trayectorias alternativas de desarrollo que necesita el país para abordar los desafíos que plantea el desarrollo humano sostenible hoy y mañana. Hoy, contrario a generaciones anteriores, sabemos que los dividendos de la paz superan por mucho los costos de la guerra, que el mundo globalizado ocasiona que una crisis en Ucrania tenga impacto en el Chocó, que el cambio climático no es un distópico futuro

sino una alarmante realidad reflejada en sequías, inundaciones, olas de calor, menor productividad agrícola e incluso problemas en la calidad y el acceso al agua. Y que estas catástrofes se repiten con mayor intensidad y frecuencia y afectan desproporcionadamente a quienes menos han contribuido a incitarlas. Teniendo toda esta información ¿por qué debería el país seguir apostándole a viejos modelos de desarrollo que privilegiaron el crecimiento económico y la industrialización a costa de la sostenibilidad ambiental, la equidad o el buen vivir, -legado de comunidades étnicas- en lugar de hacerlo de forma equilibrada?

Es momento de que Colombia acoja decididamente la idea de un desarrollo humano convergente, uno en el que los sistemas y contextos políticos, económicos y sociales, lejos de ser autónomos y excluyentes, guarden estrecha interdependencia entre sí y con la biodiversidad y los ecosistemas territoriales e incluso globales.

¿Por qué esperar a que la exclusión haga «nuestro mundo más pequeño»? Es la oportunidad de anticiparse, de que Colombia se vuelva, nuevamente, ejemplo global.

Sara Ferrer Olivella

Representante Residente PNUD Colombia

Colombia: territorios entre fracturas y oportunidades

Resumen Ejecutivo

Este Informe de Desarrollo Humano de 2024 constituye el tercer Informe del siglo XXI en Colombia, con la aspiración de seguir contribuyendo a la reflexión sobre el desarrollo humano. El Informe de 2003, “El conflicto, callejón con salida”, fue ambicioso y premonitorio: propuso que la senda para la paz en Colombia era posible, y que además pasaba por que se construyera desde y con los territorios. El de 2011, “Colombia rural, razones para la esperanza”, puso su foco, en la divergencia creciente entre ruralidad y urbanidad, desprendida de diferente vocación que los caracteriza, construyendo sobre la centralidad del conflicto recogida en el Informe que lo precedía.

El actual Informe ve en los dos anteriores una fuente de inspiración y comprende, que la divergencia territorial no se da exclusivamente entre zonas rurales y urbanas, sino entre la multiplicidad de territorios que caracterizan el país, justamente por no saber aprovechar la riqueza que se desprende de las características únicas de cada territorio y de sus gentes. Partiendo de la premisa de que las sendas del desarrollo son múltiples y diversas, de que no hay balas de platas o soluciones únicas, y de que el desarrollo no se lleva, se desata con y desde los territorios y sus gentes, este Informe se centra en comprender las dinámicas divergentes, reflejo de desigualdades multidimensionales, que son síntoma de tratar de emular modelos desequilibrados que se imponen y no se adaptan ni se apropian. Ahí, en dar la vuelta al abordaje, reside la oportunidad.

Es fundamental comenzar reconociendo los logros y avances de Colombia en los últimos años. El país ha experimentado progresos significativos en aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales en el siglo XXI. La estabilidad macroeconómica ha resultado en que Colombia sea el país con menor cantidad de shocks económicos de la región, los cuales afectan desproporcionalmente a personas en pobreza y vulnerabilidad. Desde la perspectiva social, se ha mejorado el acceso a la educación y la salud, aunque aún persisten desafíos en cuanto a su calidad y universalidad.

Además, Colombia ha tenido un liderazgo destacado internacionalmente, impulsando la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, trayendo esperanza al mundo por su decidida apuesta por la construcción de paz, o con una ejemplar voluntad por acoger a población migrante.

El concepto de desarrollo humano, que refleja las libertades de las personas para alcanzar vidas que tienen razones para valorar, no es medible. Una aproximación, de mínimos, consiste en medir el Índice de Desarrollo Humano (IDH), compuesto por educación, salud e ingresos, como capacidades básicas que requieren las personas para iniciar trayectorias que aspiran a una vida plena, digna y en libertad.

En este sentido, el Índice de Desarrollo Humano en Colombia ha seguido una tendencia ascendente en las últimas dos décadas. Sin embargo, al desagregar este índice a nivel territorial, se evidencia la existencia de marcadas disparidades entre diferentes regiones. Estas trayectorias divergentes reflejan la fractura territorial en términos de desarrollo humano, la cual se ha acentuado con el paso del tiempo. El Informe logra analizar la dimensión territorial a partir de la información disponible para los departamentos, si bien reconoce que al interior de cada uno de ellos se podría reproducir la misma naturaleza divergente.

El Informe entiende por fractura territorial la intersección de diversos desafíos existentes (reflejo de desigualdades multidimensionales) como lo son la baja productividad, la presencia e intensidad del conflicto armado, las limitaciones en capacidades institucionales y la pérdida de integridad ecosistémica. Estos fenómenos se retroalimentan entre sí, desatando trayectorias que perpetúan la distancia entre unos y otros territorios. La relación con la tierra y la naturaleza; su vinculación con economías ilícitas y degradación de ecosistemas; las limitadas inversiones públicas; la disparidad en la calidad de la educación y la salud desde una mirada de ciclo de vida que incide en las capacidades de las personas; todo ello aunado a una presencia limitada del Estado provoca que ciertos territorios muestren trayectorias ascenden-

tes y constantes en el IDH -aquellas con IDH alto- mientras los territorios de IDH medio no muestran mejora ni deterioro, en oposición al círculo vicioso que lleva a retroceder en el tiempo a aquellos con IDH bajo. Acelerar la convergencia en desarrollo humano de los territorios representa la gran agenda pendiente de Colombia.

Los países de renta baja se centran en atender la pobreza; a medida que se avanza en la escalera de ingresos, la desigualdad se vuelve un tema central. El presente Informe propone dos términos: por un lado, el desarrollo humano sostenible; por otro, la productividad humana. Siendo que Colombia aún conserva un significativo nivel de integridad ecosistémica, está por delante de la mayoría de países del mundo para encontrar un equilibrio entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental. El desarrollo humano sostenible sería la base para avanzar hacia la productividad humana. Con este segundo término, el Informe propone un cambio de paradigma y enfoca su atención en el abordaje para desatar procesos de desarrollo humano sostenibles desde y con los territorios y sus habitantes. Para avanzar hacia la convergencia del desarrollo humano en los territorios, es necesario desatar el potencial económico, social, institucional y relacional de los mismos, en armonía con el entorno.

Si el desarrollo humano consiste en ampliar las capacidades y su utilización, la productividad humana propone acelerar este proceso. Explora el uso de las capacidades, desde una perspectiva sistémica, en su aplicación relacional, es decir, en la interacción con formas de organización. Las tres formas principales son: i) con otros individuos, desde una perspectiva de sociedad; ii) en su actividad económica, desde alguna forma empresarial, y; iii) en su rol como parte del funcionariado público. Desde esta perspectiva, una mayor eficiencia en la ampliación de capacidades y su uso está directamente relacionado con una mayor eficiencia en provisión de servicios y bienes públicos, de calidad y universales, en incrementos de competitividad empresarial y, finalmente, en fortalecer el contrato social.

Impulsar la productividad humana de manera efectiva implica comprender las dinámicas territoriales y construir desde y con el territorio en tres ámbitos interrelacionados y mutuamente reforzados.

La oportunidad para afrontar las trayectorias divergentes que caracterizan a Colombia, reflejo de fenómenos de desigualdad multidimensional, más que una hoja de ruta o un

plan maestro, se erige como una propuesta de abordaje, como una posibilidad de adecuar la forma de hacer, compuesta por tres elementos esenciales. Primero, desde la dimensión social: los sistemas complejos requieren de una gestión de las relaciones que conforman los tejidos sociales. El punto de partida pasa por valorar y reconocer el papel de las personas, desde una lógica relacional, desde sus diversas formas de organización, así como el encuentro entre éstas. La confianza, dimensión socavada por décadas de conflicto, es elemental para poder acelerar el desarrollo humano. La Constitución de 1991, tan reconocida y adelantada a su tiempo, es comprendida de formas diversas por pueblos y territorios diversos. El pacto social en Colombia, Estado de Derecho Pluriétnico y Multicultural, tiene la oportunidad de desatar su enorme potencial en los territorios que la conforman.

Segundo, se propone un cambio de paradigma en la forma de comprender y gestionar la cosa pública: transitar en el abordaje de lo público, desde una lógica de actividades a una de resultados, donde el foco no está en el prestador u oferente de servicios, sino en la transformación que puede experimentar la ciudadanía; dicho de otra forma, el foco no está en la apertura de centros de salud o de educación sino en la mejora en la calidad de salud y educación experimentada por la población. La gestión no se centra en los insumos mismos, sino en los resultados, los impactos que estos pueden producir.

Tercero, considerando el enfoque de ciclo de vida y el desafío de acceso universal a sistemas educativos de calidad, en territorios con una orografía muy desafiante y una inversión pública limitada, caracterizada por microempresas con limitados lazos al mercado, la productividad laboral es una dimensión esencial. Acompañar a las unidades productivas a transitar hacia lógicas de competitividad, pasa por el fortalecimiento en la gestión empresarial, financiera, digital y el acceso a mercados, apoyado sobre las oportunidades derivadas de las características únicas del país y de inversiones públicas en infraestructura física y digital.

La productividad humana, habilitada por una lógica de desarrollo humano sostenible, puede llevar a los territorios de Colombia, caracterizados por su megabiodiversidad y por su diversidad cultural, a proponer y forjar trayectorias de desarrollo que no se basen en la herencia de obsolescencias aplicadas artificialmente, sino en inversiones, tecnologías, investigación y modelos de negocio culturales, verdes, digitales y equitativos.

En este sentido, el presente informe se desarrolla en cinco capítulos, los cuales se detallan a continuación.

El capítulo 1, titulado “Colombia avanza, pero no converge al desarrollo humano sostenible en todos sus territorios”, describe cómo los logros y avances a nivel nacional no se distribuyen equitativamente en los diferentes territorios del país. Se evidencia que, mientras a nivel mundial hay una convergencia en las capacidades básicas (ingreso, salud, educación) y una divergencia en las capacidades aumentadas (calidad de salud y educación, acceso a tecnologías y mecanismos de resiliencia ante crisis desconocidas), Colombia no muestra convergencia en ninguna de las dos.

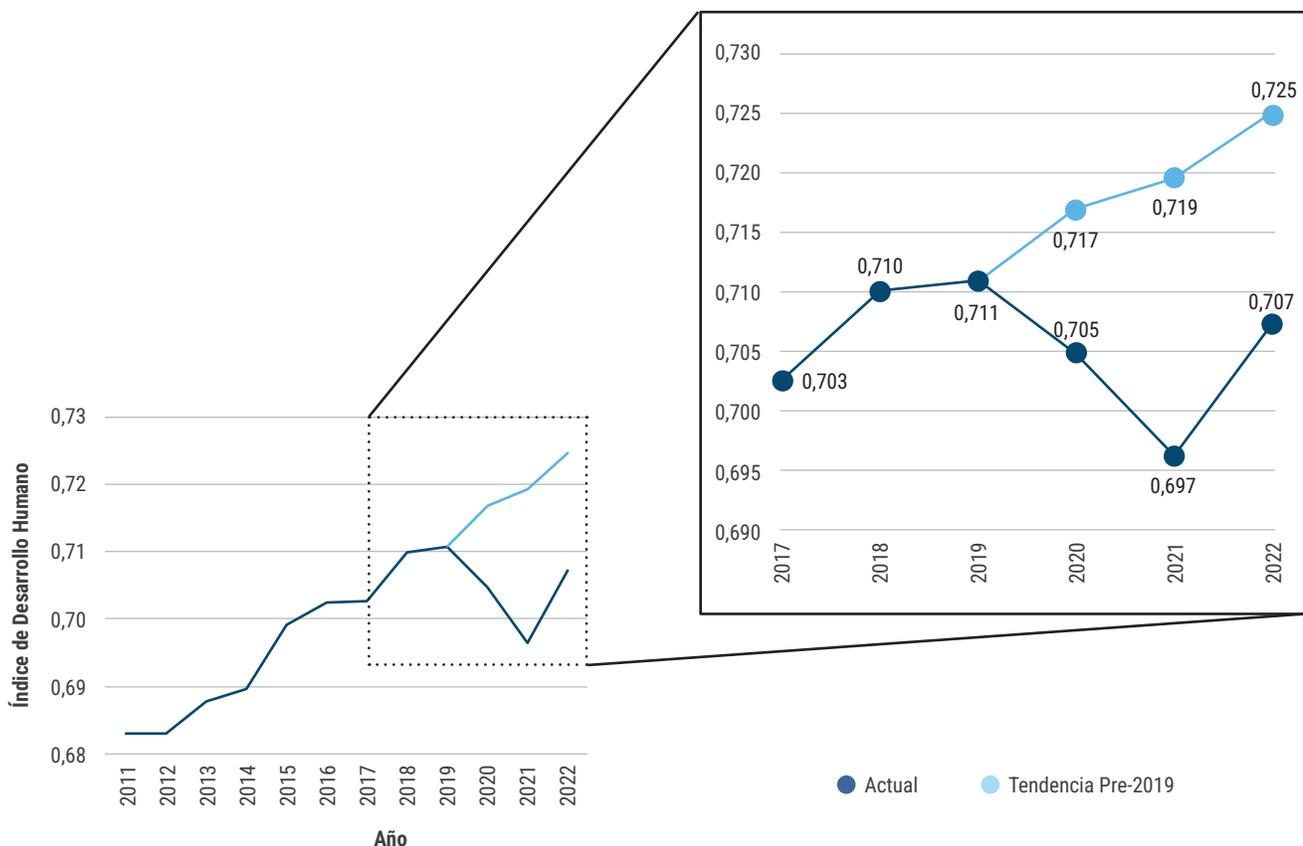
Durante el transcurso del siglo XXI, ha habido una mejora significativa en el nivel de desarrollo humano. En Colombia, los años promedio de escolaridad aumentaron de 7,5 en 2011 a 8,9 en 2021, y los años esperados de escolaridad aumentaron de 14 en 2011 a 14,4 en 2021¹. De manera similar, la esperanza de vida al nacer ha experimentado un incremento positivo y sostenido², mientras que el ingreso ha aumentado

en un 20% en el mismo periodo. A lo largo del periodo analizado, Colombia ha presentado un crecimiento del 11,9% en el IDH³ desde el inicio del siglo, una mejora 1,1 veces superior a la observada en el grupo de países que son referentes en América Latina (Brasil, Argentina, México, Chile y Perú). Este dato es relevante para el país, ya que indica que las políticas públicas están avanzando en la dirección correcta.

Sin embargo, la tendencia positiva del IDH se vio interrumpida en 2020-2021, cuando se registró un retroceso debido al impacto de la pandemia. Este fenómeno ha sido global. Aunque se ha observado una tendencia favorable, el país aún no ha logrado recuperar completamente el nivel alcanzado en 2019, según los datos utilizados.

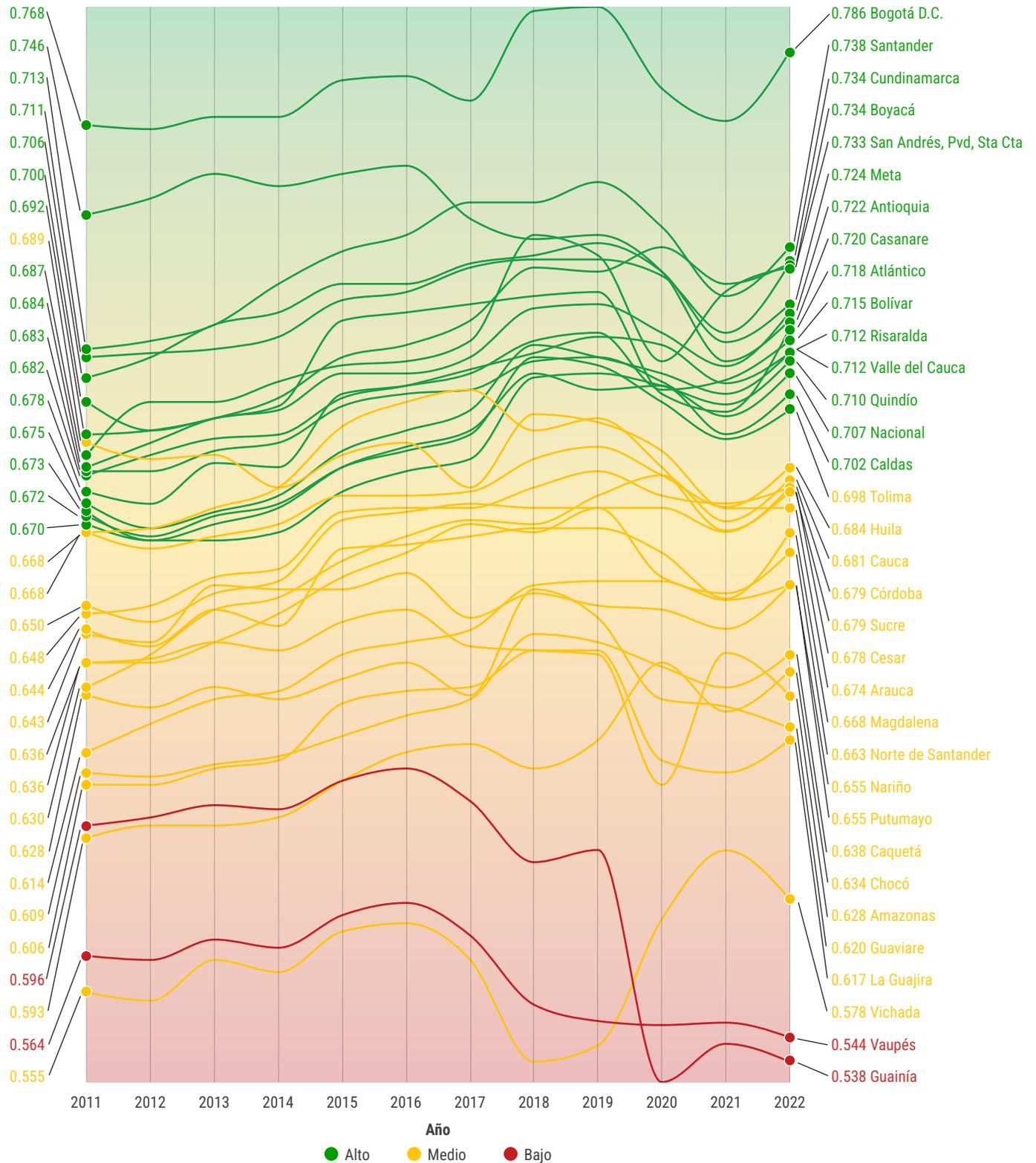
El informe realiza el cálculo del IDH departamental para el periodo 2010-2022. Bajo la perspectiva del IDH, los 32 departamentos de Colombia y Bogotá muestran, en general, una tendencia positiva durante el periodo mencionado. Sin embargo, se observan múltiples trayectorias que evidencian dinámicas territoriales de desarrollo humano muy diversas.

Gráfico 1. Evolución del IDH en Colombia (2000-2022)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Evolución del desarrollo humano a nivel departamental (2011-2022)



Fuente: elaboración propia.

Se pueden identificar tres trayectorias distintas: alta, media y baja. Un total de 14 departamentos, incluido Bogotá, presentan un desarrollo humano alto y muestran una tendencia positiva. Muestran avance al mismo tiempo en las tres dimensiones que considera el Índice de Desarrollo Humano: educación, salud e ingresos. Por otro lado, 17 departamentos muestran un desarrollo humano medio, donde los avances han sido limitados o no se evidencian cambios significativos. En estos casos, los avances logrados se ven contrarrestados por retrocesos en otros aspectos. Finalmente, los dos departamentos con desarrollo humano bajo exhiben una trayectoria decreciente.

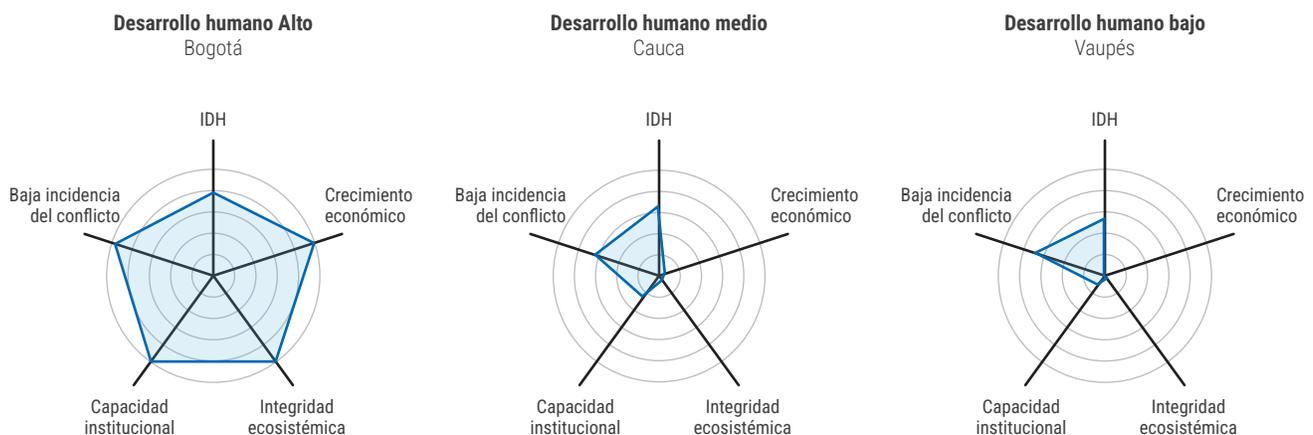
Las fracturas territoriales son el resultado de una configuración compleja de diversas dinámicas territoriales. Se pueden observar múltiples capas de desigualdad que se entrelazan y refuerzan entre sí. La fractura territorial es tan marcada que la diferencia entre el territorio con el IDH más alto (Bogotá) y el departamento con el IDH más bajo (Guainía) se amplió entre 2010 y 2022 (0.25 puntos).

Una mirada sistémica a estas dinámicas y diversas trayectorias de desarrollo humano en los territorios se explica

por las relaciones e interdependencias entre la capacidad institucional, el crecimiento económico, la integridad ecosistémica y la incidencia del conflicto armado y nuevas formas de violencia. La combinación sistémica de estas dimensiones permite comprender qué factores pueden estar influyendo en el proceso de desarrollo humano de los territorios. En particular, la falta de una capacidad institucional sólida en ciertas regiones limita el acceso a servicios básicos como salud, educación y seguridad, lo que afecta directamente la calidad de vida de la población.

El desarrollo no se impulsa desde fuera hacia los territorios, sino que se construye con las personas, instituciones, comunidades y organizaciones, desde el territorio. Las capacidades institucionales son fundamentales para promover transformaciones sociales, económicas, culturales y ambientales necesarias para avanzar en el desarrollo humano en los territorios. Las instituciones y las comunidades se fortalecen con el desarrollo de capacidades de las personas. A medida que las personas puedan acceder a salud, educación y medios de vida, y así aumentar su participación en la planificación, resolución y gestión del territorio, el desarrollo evoluciona.

Gráfica 3. Diferentes trayectorias del desarrollo humano



Fuente: elaboración propia con base a IDEAM (2023), DNP (2022), DANE (2023).

El capítulo 2, titulado “Desigualdad y productividad: una relación perversa”, analiza la relevancia de la desigualdad para el desarrollo humano en Colombia. Las desigualdades se heredan y se acumulan a lo largo de la vida, promoviendo ciclos viciosos de baja productividad y escaso crecimiento económico en los territorios. El

capítulo examina cómo las desigualdades influyen en la creación de capacidades individuales y en la distribución de oportunidades entre las personas, estableciendo su relación con la productividad humana. Es ampliamente conocido que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo y que pierde un 25% de su IDH al

ajustar por desigualdad, lo cual constituye uno de los aspectos centrales a considerar para comprender por qué el país no logra converger. En particular, la disparidad en capacidades y oportunidades determina que algunas personas puedan desarrollar plenamente su potencial y realizar sus proyectos de vida, mientras que otras ven truncadas sus aspiraciones.

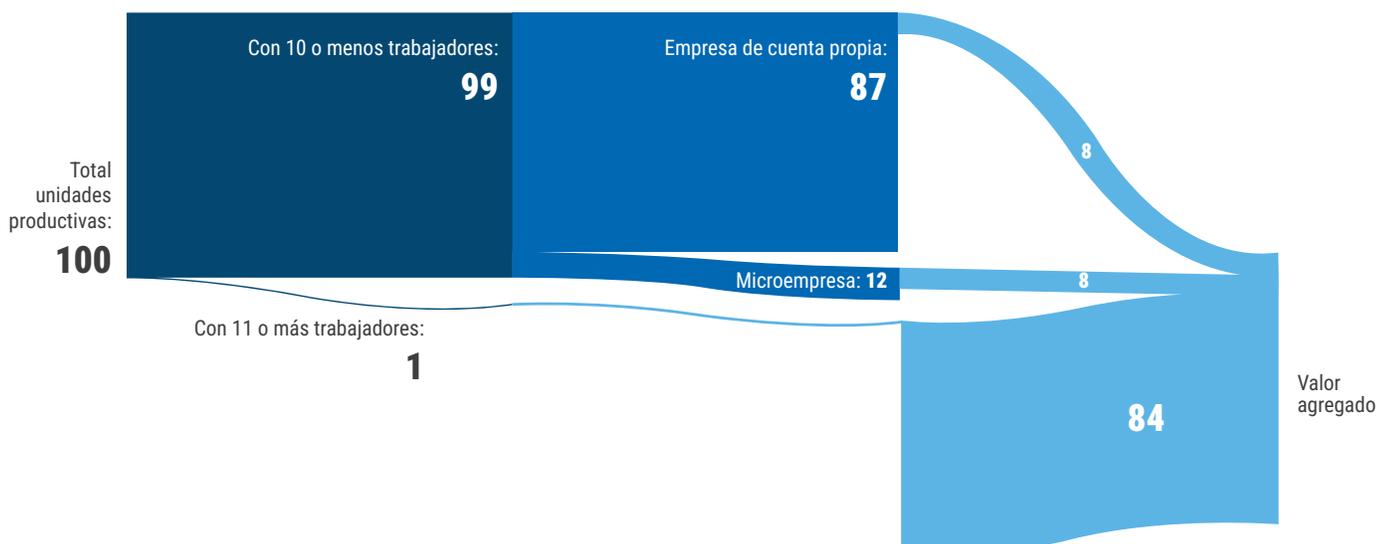
Colombia enfrenta importantes desafíos en el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación, desde los servicios de primera infancia hasta la educación posmedia, especialmente en los territorios con menores niveles de desarrollo humano y en poblaciones vulnerables, como la rural, afrodescendiente, indígena y aquella en condición de pobreza. Estas disparidades educativas se traducen en diferencias en las habilidades con las que las personas ingresan al mercado laboral, lo que implica grandes desigualdades en el acceso a empleos de calidad.

En este sentido, la desigualdad en las trayectorias educativas propicia una vinculación desigual al aparato productivo colombiano y, por ende, se correlaciona con la disparidad de ingresos en la sociedad. El acceso a empleos formales está estrechamente relacionado con la calidad de la trayectoria educativa, y esta correlación está asociada al nivel de ingresos que puede percibir la persona.

Una de las características únicas del tejido empresarial colombiano es que está mayormente compuesto (99%) por unidades económicas con menos de 10 trabajadores, es decir, microempresas, de los cuales el 87% son unidades productivas de cuenta propia. Estas microempresas emplean al 65% de la población, caracterizándose por ofrecer empleos informales con salarios bajos y un bajo aporte al valor agregado del país, representando solo un 16%. Esto refleja un emparejamiento ineficiente entre las capacidades de las personas y el aparato productivo. En este contexto, es evidente la correlación con los resultados económicos que se pueden esperar de estas unidades económicas: bajo valor agregado y poca productividad.

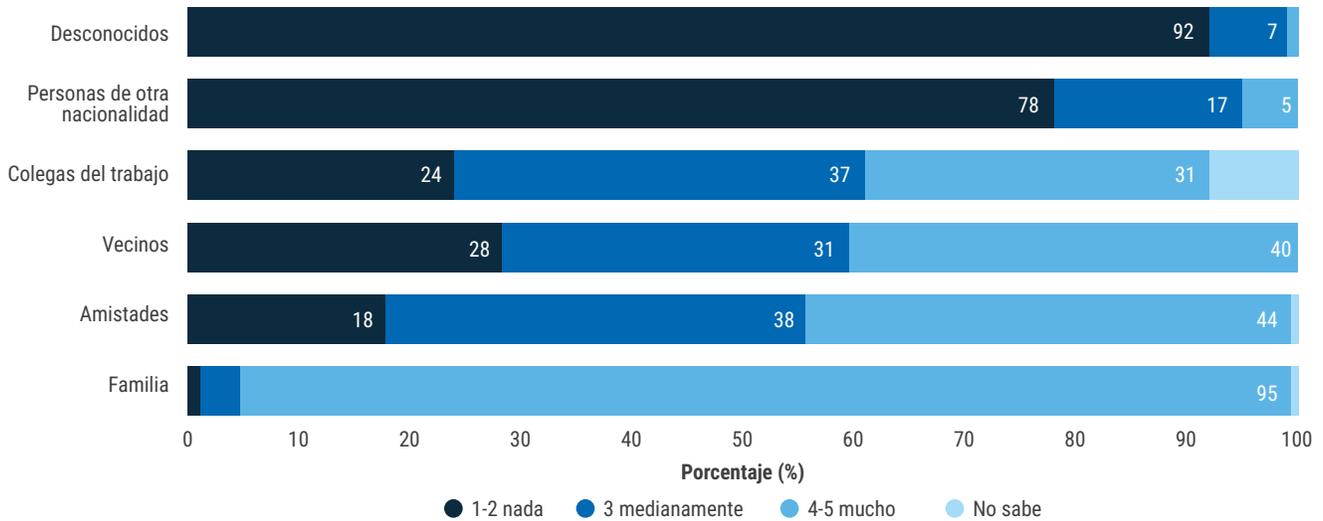
Las significativas desigualdades que se acumulan a lo largo del ciclo de vida impiden que la sociedad colombiana aproveche todo el potencial de las personas. En algún momento la OCDE se refirió a este fenómeno como las Marie Curie y Einsteins que la sociedad pierde. Estas múltiples desigualdades alimentan tensiones y divisiones sociales, dificultando la construcción de un país que fomente una acción colectiva de crecimiento. Esta realidad puede dar lugar a un aumento de la pobreza o a la aparición de barreras a la movilidad social, alimentando tensiones y divisiones sociales y generando malestar generalizado, lo cual, puede conllevar a un deterioro de la confianza y a obstáculos en la construcción del capital social.

Gráfica 4. Tejido empresarial colombiano



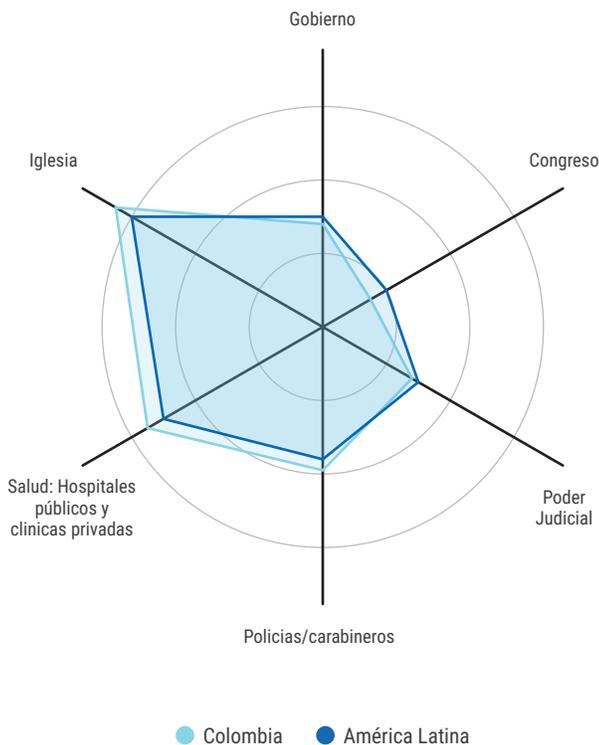
Fuente: Fernández 2023, con documentos de antecedentes para el INDH 2024.

Gráfica 5. Porcentaje de encuestados según nivel de confianza en distintos grupos de personas en Colombia (2022)



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Pulso Social.

Gráfica 6. Confianza en instituciones en Colombia y América Latina (2020)



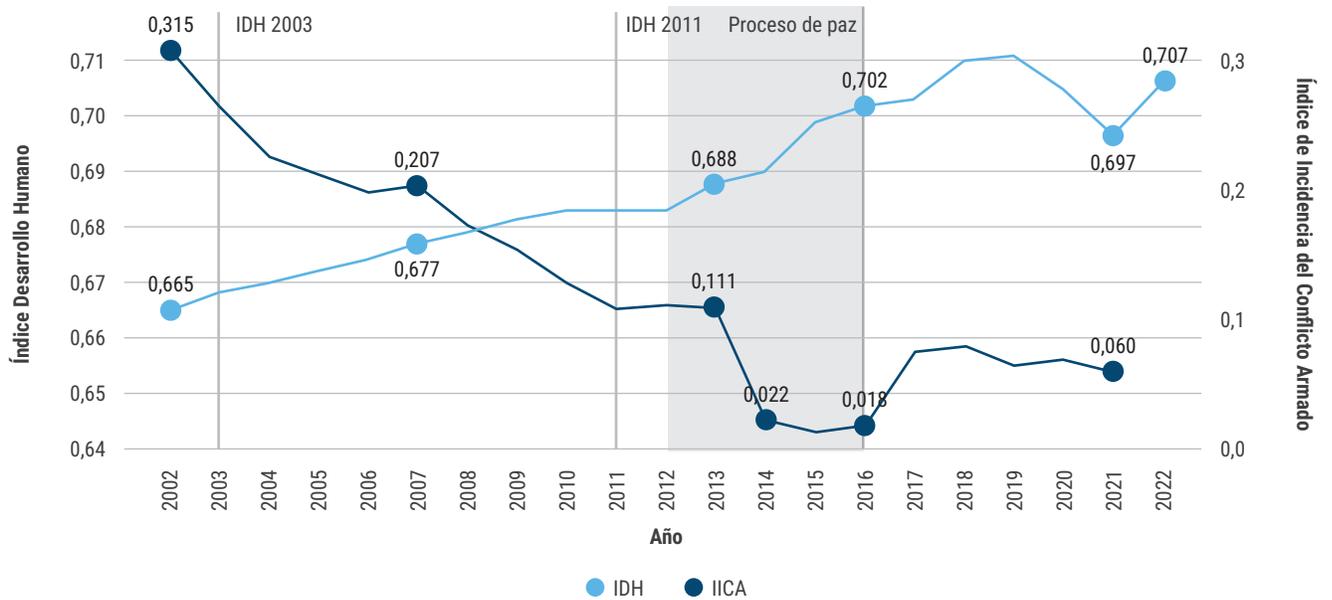
Fuente: Latinobarómetro (2020).

El capítulo 3, titulado “Las desigualdades del conflicto y la paz como punto de convergencia”,

destaca cómo, a lo largo de las últimas dos décadas, se observa una relación directa entre la incidencia del conflicto armado y el menor desarrollo humano. La constante exposición de las personas y los territorios a ciclos de violencia amplifica las carencias y obstaculiza la creación y utilización de las capacidades individuales a lo largo de sus vidas, perpetuándose de generación en generación. El informe enfatiza que la promoción del desarrollo humano requiere de paz, y a su vez, el logro de la paz demanda desarrollo humano. Por lo tanto, el desarrollo humano necesita una condición básica: la seguridad humana, que implica que las personas puedan vivir libres de las amenazas que pongan en riesgo la posibilidad de realizar plenamente sus vidas.

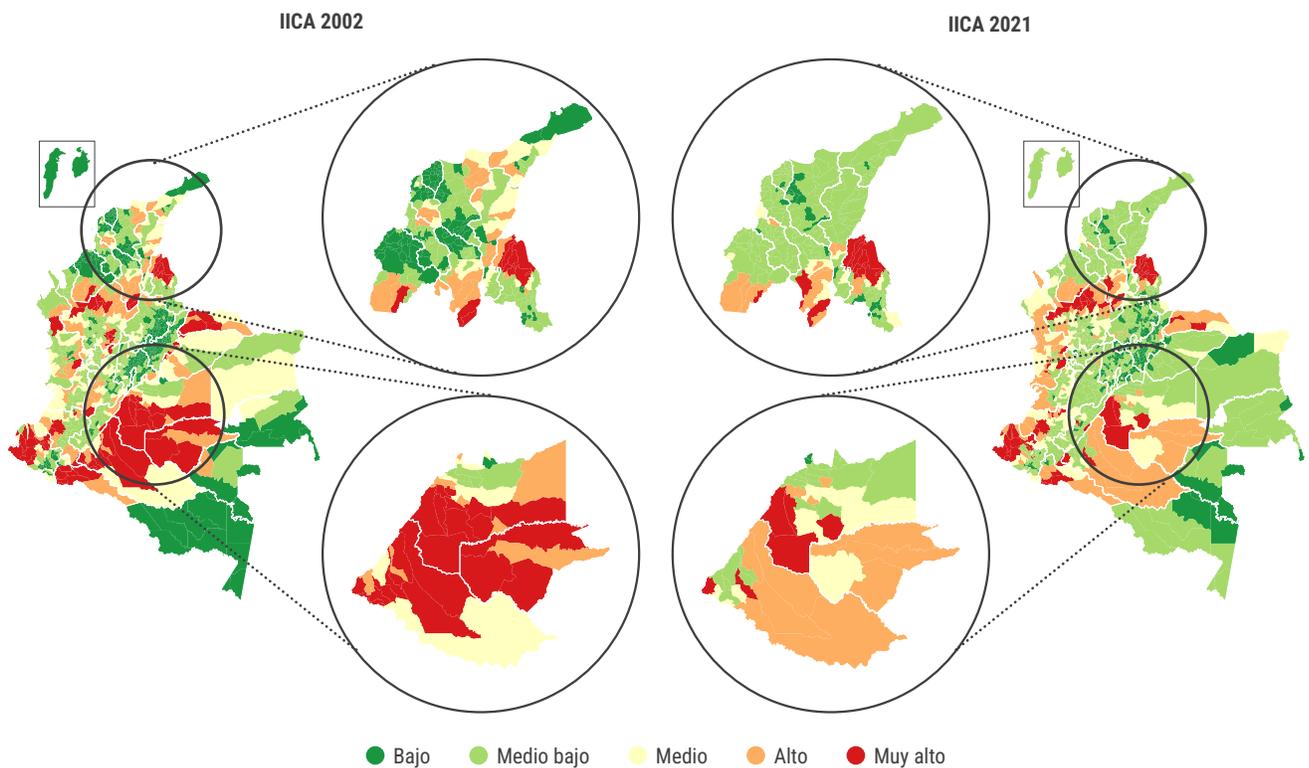
Décadas de conflicto armado y nuevas dinámicas de violencia no solo detienen el desarrollo humano, sino que también profundizan las desigualdades. El contexto de conflicto impide que las personas ejerzan sus libertades y amplíen sus opciones para vivir una vida que consideren valiosa. Además, esta situación ha sido una fuente importante de divergencias territoriales y dificulta el crecimiento económico y la promoción del bienestar social en las regiones más afectadas. La exposición a la inseguridad perpetúa y amplifica la desigualdad en el desarrollo humano en aspectos como los derechos, la salud y la educación, entre otros, y sirve como telón de fondo para aumentar la divergencia entre los territorios expuestos a una mayor violencia y aquellos que no lo están.

Gráfica 7. Índice de Desarrollo Humano (IDH) vs Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA)



Fuente: elaboración propia con datos del DNP.

Mapa 1. Índice de Incidencia del Conflicto Armado en Colombia en 2002 y en 2021



Fuente: elaboración propia con datos del DNP (2022).

Las persistentes desigualdades dificultan la construcción de una paz positiva y un ambiente propicio para el desarrollo, especialmente en las zonas rurales y en los territorios más afectados por el conflicto armado, las nuevas dinámicas de violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. La violencia y la confrontación armada alimentan así el ciclo de desigualdad y conflictividad. Aunque este ciclo se alimenta de mecanismos variados y complejos, un factor común es su impacto negativo en el desarrollo humano en Colombia.

Este análisis se aborda a la luz de cinco ejes de construcción de paz: 1) la reforma rural integral; 2) la participación política y ciudadana; 3) el Estado de derecho, que incluye seguridad, justicia y protección a liderazgos; 4) la solución de los problemas derivados de las economías ilícitas; y 5) la provisión de oportunidades para las víctimas del conflicto. Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo, donde se destaca que la disminución de la violencia armada es insuficiente por sí sola para garantizar el desarrollo humano a nivel territorial.

La construcción de paz territorial constituye una oportunidad para mitigar los efectos del conflicto e impulsar nuevas trayectorias. Por lo tanto, para que esta sea viable, es fundamental promover el desarrollo sostenible desde los territorios, con la participación activa de las instituciones y mediante esquemas de toma de decisiones que fortalezcan la capacidad de acción e incidencia de las personas y las comunidades. Para romper estas dinámicas de violencia, es necesario generar las condiciones con los actores del territorio para, por un lado, proveer servicios básicos (educación y salud universales y de calidad) y, por otro lado, promover las inversiones públicas y privadas para generar oportunidades económicas.

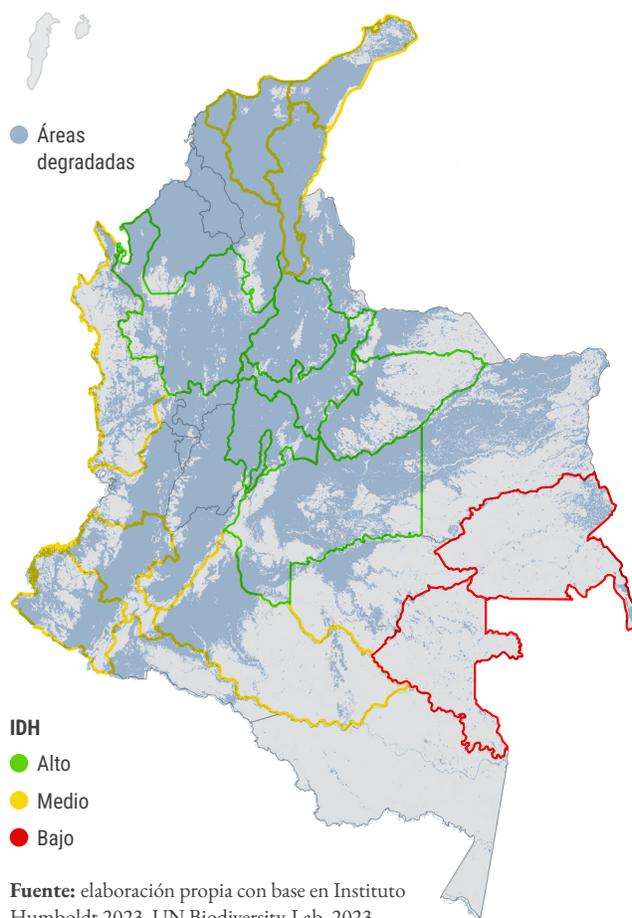
En consecuencia, la paz se convierte en una condición indispensable para revertir la divergencia y las desigualdades, así como para ampliar las oportunidades y mejorar el bienestar de las personas en los territorios más afectados por diversas formas de violencia. Este proceso demanda la construcción de una paz territorial, donde las menores dinámicas de violencia estén acompañadas de un desarrollo en el que el Estado y las comunidades construyan conjuntamente prácticas y normas que regulen la vida pública y fomenten el bienestar social.

El capítulo 4, titulado “Naturaleza y clima en el desarrollo humano: hacia una nueva convergencia”,

aborda los desafíos mundiales y nacionales en el desarrollo humano en el contexto de la pérdida de biodiversidad, el cambio climático e incidencia de catástrofes naturales. Se propone un marco de análisis del desarrollo humano sostenible considerándolo como un sistema interdependiente, en el cual se relaciona el ser humano con los ecosistemas naturales y el clima en un único planeta.

Hasta ahora, el modelo de crecimiento económico en la mayor parte del mundo, incluyendo a Colombia, ha estado fuertemente sustentado en la explotación de recursos naturales, generando la pérdida de biodiversidad y acelerando los cambios del clima que están afectando el desarrollo de las personas, de manera desproporcionada para aquellas más vulnerables.

Mapa 2. Naturaleza y clima en el desarrollo humano: Hacia una nueva convergencia



A su vez, Colombia enfrenta un gran reto, ya que el país trabaja para eliminar la alta desigualdad, la persistente pobreza, transformar las estructuras heredadas y actuales asociadas al conflicto armado y la violencia, y fomentar la integración e interconexión territorial para reducir el contraste en el bienestar entre los habitantes de diferentes territorios del país. Todo esto se da en un contexto de alta vulnerabilidad al cambio climático, en el que el país debe integrar los desafíos ambientales y capacidad de adaptación al cambio climático, en su modelo de desarrollo para evitar que los ecosistemas colombianos contribuyan a la precariedad en el bienestar y el desarrollo futuro de su población.

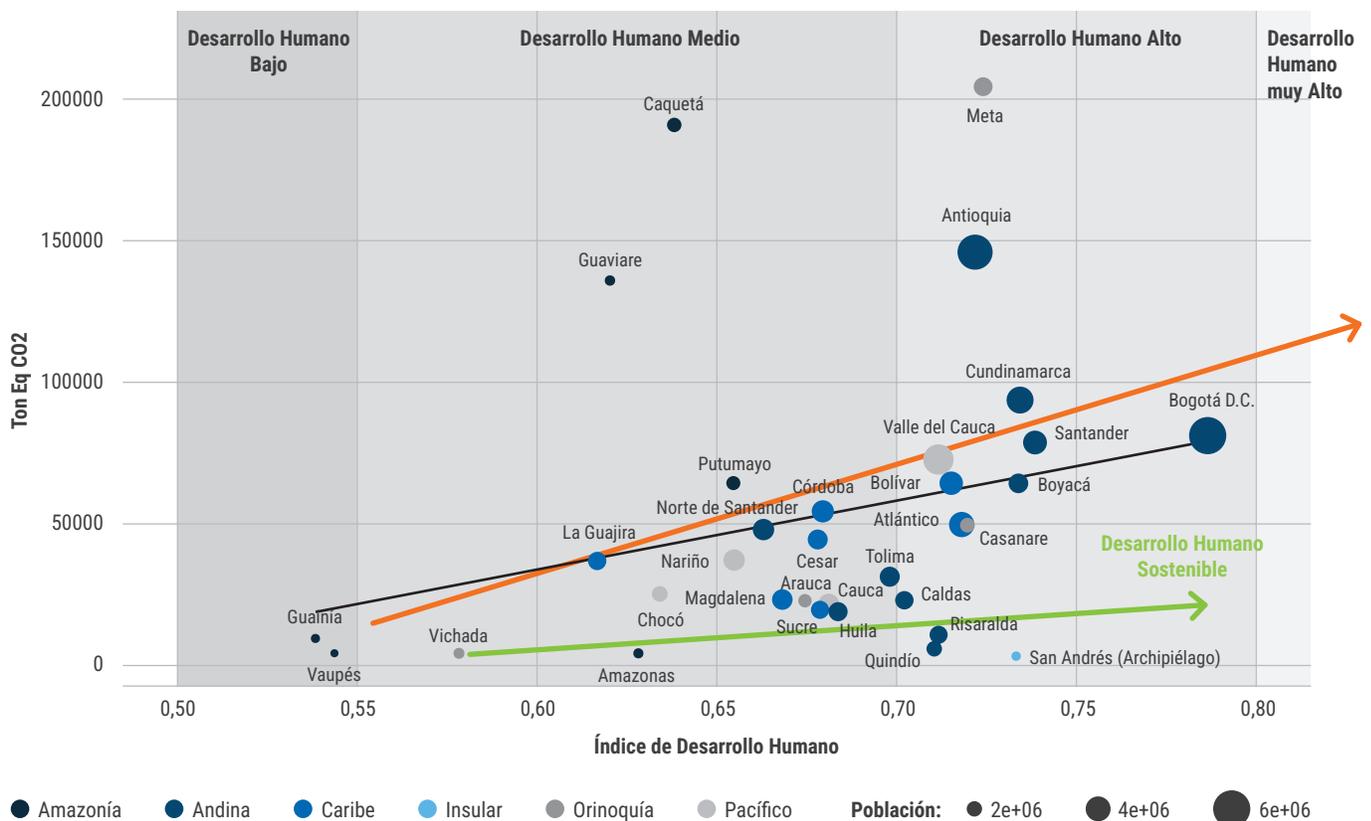
La compleja relación entre la biodiversidad y el desarrollo humano plantea una paradoja fundamental. Los mayores reservorios de biodiversidad se conjugan con bajos niveles de desarrollo humano. A su vez, los mayores niveles de desarrollo humano conllevan mayores impactos ambientales. Colombia muestra una trayectoria similar

a nivel global. Los departamentos con mayor desarrollo humano están ubicados en lugares de alta degradación, mientras que los de bajo desarrollo se encuentran en aquellos con un alto porcentaje de ecosistemas naturales.

Se plantea entonces la disyuntiva de cómo deben converger los territorios en desarrollo humano: por un lado, seguir avanzando en detrimento de la biodiversidad o incorporar la biodiversidad como uno de los elementos esenciales que deben considerarse en el desarrollo humano de los territorios. Es la oportunidad de no repetir abordajes obsoletos de desarrollo. El mundo está tratando de encontrar modelos equilibrados, habiendo degradado enormemente su integridad ecosistémica. Colombia aún no está en esa situación.

Para dar respuesta a esta disyuntiva, este capítulo aborda tres grandes elementos que permiten entender la importancia de la interconexión entre la biodiversidad, el clima y los seres vivos: En primer lugar, el análisis del estado de la biodiversidad en los territorios y la capacidad institu-

Gráfica 8. Relación del IDH (2018) con las emisiones netas de GEI (2018)



Fuente: elaboración propia.

cional para gestionar el capital ambiental; en segundo, el análisis de la justicia climática y su relación con la protección de los ecosistemas, el uso sostenible de los recursos y los contextos de conflicto, por último; la deforestación y su relación con actividades económicas lícitas e ilícitas.

Es clave reconocer que la biodiversidad representa una riqueza esencial que sostiene los ecosistemas y beneficia directamente a las comunidades que dependen de ella y al planeta en su conjunto. Es crucial comprender que, en el largo plazo, no puede haber prosperidad económica o social si se descuida la protección ambiental y viceversa. A su vez, la vinculación de la biodiversidad, el clima y los seres vivos es fundamental para buscar la convergencia en el desarrollo humano en Colombia. Por lo tanto, cuando se habla de convergencia en el desarrollo, se debe pensar en todo el sistema y no solo en el beneficio de una de sus partes.

Al final, la promoción y el avance en desarrollo humano en un contexto de cambio climático, pérdida de biodiversidad y bajo desarrollo humano requiere nuevas medidas donde la expansión de las oportunidades y capacidades de los colombianos no ocurra a expensas del entorno. Es por eso por lo que este informe propone el concepto de desarrollo humano sostenible, o la transformación eficiente de recursos naturales en desarrollo humano, siempre dentro de los límites planetarios.

El capítulo 5, titulado “Oportunidades: trayectorias posibles para el desarrollo humano en Colombia” plantea que para avanzar hacia la convergencia del desarrollo humano en los territorios, es necesario desatar el potencial económico, social, institucional y relacional de los mismos, en armonía con el entorno. Si el desarrollo humano consiste en ampliar las capacidades y su utilización, la productividad humana propone acelerar este proceso, y hacerlo desde la lógica del desarrollo humano sostenible.

Impulsar la productividad humana de manera efectiva significa entender las dinámicas territoriales en la formación y uso de las capacidades. Desde esta perspectiva, una mayor eficiencia en la ampliación de capacidades y su uso está directamente relacionado con una mayor eficiencia en provisión de servicios y bienes públicos, de calidad y universales, en incrementos de competitividad empresarial y, finalmente, en fortalecer el contrato social.

La oportunidad para afrontar las trayectorias divergentes que caracterizan a Colombia, reflejo de fenómenos de desigualdad multidimensional, más que una hoja de ruta o un plan maestro, se erige como una propuesta de abor-

daje, como una posibilidad de adecuar la forma de hacer, compuesta por tres elementos esenciales. Primero, desde la dimensión social: los sistemas complejos requieren de una gestión de las relaciones que conforman los tejidos sociales. El punto de partida pasa por valorar y reconocer el papel de las personas, desde una lógica relacional, desde sus diversas formas de organización, así como el encuentro entre éstas. La confianza, dimensión socavada por décadas de conflicto, es elemental para poder acelerar el desarrollo humano. La Constitución de 1991, tan reconocida y adelantada a su tiempo, es comprendida de formas diversas por pueblos y territorios diversos. El pacto social en Colombia, Estado de Derecho Pluriétnico y Multicultural, tiene la oportunidad de desatar su enorme potencial en los territorios que la conforman.

Segundo, se propone un cambio de paradigma en la forma de comprender y gestionar la cosa pública: transitar en el abordaje de lo público, desde una lógica de actividades a una de resultados, donde el foco no está en el prestador u oferente de servicios, sino en la transformación que puede experimentar la ciudadanía; dicho de otra forma, el foco no está en la apertura de centros de salud o de educación sino en la mejora en la calidad de salud y educación experimentada por la población. La gestión no se centra en los insumos mismos, sino en los resultados, los impactos que estos pueden producir.

Tercero, considerando el enfoque de ciclo de vida y el desafío de acceso universal a sistemas educativos de calidad, en territorios con una orografía muy desafiante y una inversión pública limitada, caracterizada por microempresas con limitados lazos al mercado, la productividad laboral es una dimensión esencial. Acompañar a las unidades productivas a transitar hacia lógicas de competitividad, pasa por el fortalecimiento en la gestión empresarial, financiera, digital y el acceso a mercados, apoyado sobre las oportunidades derivadas de las características únicas del país y de inversiones públicas en infraestructura física y digital.

La productividad humana, habilitada por una lógica de desarrollo humano sostenible, puede llevar a los territorios de Colombia, caracterizados por su megabiodiversidad y por su diversidad cultural, a proponer y forjar trayectorias de desarrollo que no se basen en la herencia de obsolescencias aplicadas artificialmente, sino en inversiones, tecnologías, investigación y modelos de negocio culturales, verdes, digitales y equitativos.

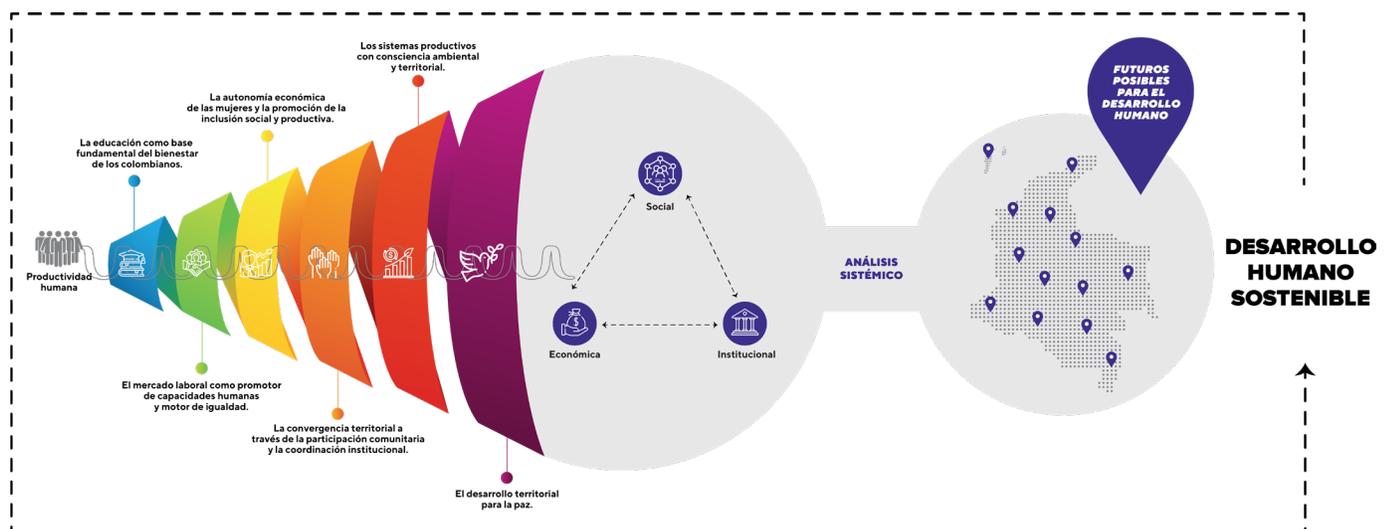
Desde una perspectiva sistémica, se proponen seis componentes que, en función de cómo se conjuguen entre sí, configurarán diferentes trayectorias. Hay evidentemente determinadas configuraciones que tienen mayor potencial para acelerar la productividad humana. Las posibles configuraciones de estos seis elementos suceden sobre la combinación de los elementos que componen la productividad humana -la dimensión social, institucional y económica-, donde considerar los límites planetarios, y por lo tanto el desarrollo humano sostenible, es una condición necesaria.

En primer lugar, se concibe la educación como base fundamental del bienestar de los colombianos. Se debe concebir la educación desde la perspectiva del ciclo de vida, desde la primera infancia hasta la educación pos-media, así como la educación continua. La consolidación de estas trayectorias educativas en los territorios, mediante la ampliación del acceso, la mejora de la calidad y el fomento de la pertinencia representa el primer paso para crear y fortalecer las capacidades de las personas en el territorio. Esto conduciría a una mayor participación de las personas en las decisiones que afectan al territorio y a su propio bienestar. La noción de agencia y la posibilidad de aumentar las capacidades y su uso están intrínsecamente ligadas a la educación.

En segundo, el ámbito laboral como promotor de las capacidades y la igualdad. Para que la consolidación de las trayectorias educativas se refleje en un desarrollo territorial a largo plazo, también se debe fortalecer el aparato productivo de los territorios y ampliar las oportunidades de inclusión laboral. Es imperativo fomentar rutas de empleo con vocación para el territorio y el emprendimiento con una visión inclusiva, diferencial y ambiental, donde existan condiciones para potenciar una relación sistémica entre los seres humanos, el clima y la biodiversidad. Se necesita fortalecer los sistemas de protección social, fomentar los procesos de formalización y facilitar el crecimiento del aparato productivo mediante la asociatividad y el cooperativismo, con el fin de generar valor agregado para y desde el territorio.

En tercer lugar, la autonomía económica de las mujeres y la promoción de la inclusión productiva y social. Se requiere la implementación de condiciones habilitantes para el desarrollo integral de las mujeres. Esto implica promover políticas públicas inclusivas que valoren el trabajo de cuidado, lo que facilitará la integración de más mujeres en el mercado laboral formal, así como ampliar las oportunidades de inclusión laboral y en el ecosistema de emprendimiento, e incluso en organizaciones

Gráfica 9. Mirada sistémica: nuevas trayectorias de desarrollo humano



Fuente: elaboración propia.

políticas y de la sociedad civil. Asimismo, es fundamental que la perspectiva de género sea considerada como un factor habilitador para comprender la realidad territorial y sus problemas estructurales, proponiendo acciones transformadoras que busquen superar las brechas desde un enfoque centrado en las personas.

En cuarto lugar, la participación comunitaria y los espacios de co-creación, tanto públicos como privados, para generar soluciones y oportunidades que permitan superar los desafíos económicos, sociales, y ambientales. Las entidades territoriales deben fortalecerse para garantizar las condiciones habilitantes que permitan a las personas disfrutar de una mayor inclusión productiva, impulsando además un desarrollo ambientalmente sostenible. Esto también implica mejorar la coordinación institucional en todos los niveles, promover mejores sinergias entre el sector público y privado, y ampliar la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones, mejorando así su capacidad de acción e influencia. Esta participación no se trata de un ejercicio consultivo, sino de una forma de comprender y abordar los desafíos desde y con los territorios y sus habitantes.

En quinto, los sistemas productivos con conciencia ambiental y enfoque territorial. Se requiere promover la diversificación de actividades económicas adaptadas al cambio climático y al uso sostenible del capital natural, así como transitar del modelo extractivista hacia un crecimiento económico más sostenible. Además, es necesario fortalecer los micronegocios para impulsar un crecimiento económico que genera mayor productividad e ingreso y fortalecer la asociatividad y el cooperativismo entre pequeños productores para alcanzar economías de escala, una mayor productividad y sostenibilidad.

El sexto componente es el desarrollo territorial para la paz. Se debe ampliar y fortalecer la presencia y acción del Estado a nivel local y territorial para promover la seguridad humana, donde las personas puedan vivir libres de diferentes tipos de amenazas que pongan en riesgo la realización plena de sus vidas. Al mismo tiempo, se debe fomentar el desarrollo de oportunidades económicas, sociales y políticas para las personas, evitando así la generación de nuevos ciclos de violencia.

Notas

1. Sin embargo, Colombia aún muestra un significativo rezago en comparación con el promedio de naciones seleccionadas de América Latina, lo cual indica que se necesitan mayores esfuerzos para obtener resultados más óptimos y rápidos tanto en las capacidades básicas como en las aumentadas. Específicamente, el país enfrenta considerables desafíos en cuanto al acceso, la calidad y la pertinencia de los servicios, y estos rezagos afectan especialmente a la población más vulnerable y a aquellos que residen en zonas rurales.
2. Aunque el crecimiento promedio anual fue menor en este periodo que en la década del 2000, y también resultó inferior al de los países con alto desarrollo humano y al promedio mundial, fue superior al promedio de América Latina en los años previos a la pandemia.
3. El IDH integra tres dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable; acceso a los conocimientos necesarios para tomar decisiones en libertad sobre la vida que las personas desean llevar; y contar con capacidad económica para lograr los fines deseados.

Introducción

Avances y logros de Colombia en la historia reciente

Colombia ha experimentado avances significativos en diversos ámbitos durante el siglo XXI, lo que ha moldeado su desarrollo humano. Estos logros, tanto económicos como sociales, políticos y ambientales, han marcado hitos que fortalecen la sociedad colombiana y la posicionan como ejemplo a nivel mundial. Destacan el liderazgo en la promoción del desarrollo sostenible en el mundo, que reconoce su rol global para transitar de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible; la firma del Acuerdo de Paz con las FARC; la gestión de los flujos migratorios hacia Colombia sin precedentes; la inclusión en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y el compromiso con la justicia ambiental y la transición energética global. Estos ejemplos resaltan la capacidad de Colombia para anticiparse, su enfoque inclusivo y su visión integral en la agenda global.

Específicamente, la estabilidad macroeconómica, respaldada por la regla fiscal desde 2011 ha sido crucial para evitar los choques que afectan desproporcionadamente a los más vulnerables, una problemática común en otras partes del continente. Aunque esta regla ha contenido los riesgos de deterioro de las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como sus posibles trayectorias de vida, en este país con bajos niveles de recaudación, también ha limitado la inversión pública en áreas sociales. Entre 2010 y 2022, esta inversión representó en promedio el 13,4% del PIB (DANE, 2023a), ubicándose en la parte baja de la región y entre las más bajas de la OCDE. No obstante, la combinación de estos elementos, junto con otros factores que se analizarán a continuación, ha contribuido a reducir la pobreza monetaria del 49,4% en 2002 al 36,6% en 2022¹ y la pobreza multidimensional del 29,7% en 2010 al 12,9% en 2022. Asimismo, se ha mejorado el acceso a la educación en todos sus niveles, con un aumento promedio de la cobertura del 10,9%² (Observatorio de Gestión Educativa, 2023; Mineducación, 2023) y un incremento del 20% en los años promedio de

educación (PNUD, 2023). Finalmente, en el ámbito de la salud, se ha logrado que el 98,9% de la población esté cubierta por el sistema de salud (Minsalud, 2023), aunque persisten desafíos en cuanto al acceso y la calidad de los servicios en diferentes regiones del país. En resumen, Colombia muestra avances significativos en la cobertura de servicios, pero se evidencia la importancia de la calidad y la pertinencia de los mismos, así como las disparidades territoriales y poblacionales que aún persisten.

Probablemente debido al peso significativo de la desigualdad (una de las más altas del mundo), donde el coeficiente de Gini apenas ha variado desde 2002, pasando de 0,572 a 0,556 en 2022 (DANE, 2023b), Colombia se adelantó en comprender la relevancia de desagregar los datos territorialmente para entender mejor sus desafíos, incluso en la época de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015). Así, en 2015, mientras la mayoría de los países presentaban datos agregados, Colombia exhibía resultados desglosados por departamento (PNUD, 2015). Según el informe del PNUD (2015), en 2014, territorios como Chocó, Cauca y La Guajira, que cuentan con una alta presencia de minorías poblacionales (indígenas y afrodescendientes), mostraban tasas de pobreza superiores al 50%, mientras que otros, como Bogotá, registraban tasas del 10%.

En cuanto a la salud, para el mismo periodo, Colombia reportó 181 defunciones en niños menores de un año debido a desnutrición, donde La Guajira (22), Valle del Cauca y Magdalena (17) Bolívar (13), Atlántico (11), Chocó y Cesar (10), Córdoba y Meta (9) presentaron las cifras más altas en 2013. Esto ejemplifica la importancia de reconocer las dinámicas territoriales para buscar trayectorias de desarrollo que reconozcan las diferencias al interior del país.

Esto resalta la importancia de adoptar una mirada territorial de los indicadores de desarrollo y, a su vez, alimenta la discusión pública sobre la necesidad de comprender lo que realmente está detrás de los promedios aparentemente positivos. Este contexto permitió que Colombia se posicionara como un actor destacado en el debate global so-

bre desarrollo, siendo reconocido como uno de los países pioneros en proponer una mirada integral del desarrollo (considerando el ámbito social, económico, ambiental y de paz). Se subraya, además, la necesidad de contar con sistemas de información de calidad y con suficiente desagregación para medir los avances de manera precisa.

Al analizar la dimensión del desarrollo y la paz, teniendo en cuenta el comportamiento de los municipios con una incidencia alta o muy alta del conflicto armado en las últimas dos décadas, se observa una disminución del 37% en 2002 al 13% en 2021. Durante la última década, el hito más significativo fue la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016, que puso fin al conflicto armado más antiguo de América Latina. Es importante destacar que este Acuerdo incluyó medidas para promover el desarrollo en los territorios afectados por la violencia, los cultivos ilícitos, la fragilidad institucional y la pobreza, así como la implementación de una reforma rural integral. Además, estableció un marco institucional para fomentar la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, mediante la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Aunque la implementación del Acuerdo enfrenta enormes desafíos, con solo un 31% de avance hasta 2022 (O'Brien y Quinn, 2023), se reconoce como un instrumento de política con potencial para reducir las desigualdades y promover mejores condiciones de productividad, especialmente en las zonas rurales de Colombia. En un contexto mundial donde los conflictos y las tensiones son frecuentes, Colombia es vista con esperanza; los anuncios de nuevos acuerdos en los últimos años refuerzan esta expectativa a nivel global.

Por otro lado, la migración masiva de millones de venezolanos a territorio colombiano ha marcado una tendencia demográfica sin precedentes para el país, lo que ha planteado desafíos a nivel nacional y territorial, especialmente en lo que respecta a la integración socioeconómica y cultural de esta población. En respuesta a esta situación, el país ha avanzado en la implementación de políticas para regularizar la situación de estos migrantes a través del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), reconocido internacionalmente como un referente en la garantía de derechos para las personas migrantes. Hasta agosto de 2023, se estima que había cerca de 2,87 millones de migrantes venezolanos en el país, de

los cuales más del 60% habían completado el proceso de regularización (Migración Colombia, 2023), y el 63% de las personas en edad de trabajar se encontraban empleadas, aunque en su mayoría en condición de informalidad.

En el ámbito institucional, cabe resaltar el ingreso de Colombia a la OCDE en 2020, lo cual representa un reconocimiento al progreso del país en diversos ámbitos de política pública, así como a su sólido desempeño económico en términos de estabilidad macroeconómica. Ser parte de esta organización ofrece una oportunidad para mejorar la gestión pública mediante la adopción de las mejores prácticas internacionales de los países miembros.

Recientemente, el Gobierno nacional ha impulsado una serie de iniciativas en materia ambiental y de lucha contra el cambio climático. Colombia presenta un comportamiento atípico en su contribución al cambio climático. En primer lugar, su matriz energética es la quinta o sexta más limpia del mundo, lo que significa que, a diferencia de la mayoría de los países (donde la energía es responsable de dos tercios), la energía no es la principal responsable de su contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero. En segundo lugar, aunque Colombia no contribuye de manera significativa a las emisiones globales de gases de efecto invernadero, prevé un aumento en la demanda energética a corto plazo y cambios en los patrones de producción y consumo. Por último, la principal causa de las emisiones de gases de efecto invernadero en Colombia es la deforestación, que representa dos tercios de las emisiones y está estrechamente relacionada con disputas por el uso de la tierra y el conflicto. La estrategia actual de transición energética justa busca la descarbonización y la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, complementando los esfuerzos de protección de la biodiversidad. El liderazgo ambiental del país llevó a la organización de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP 16) en la ciudad de Cali a finales de 2024.

Los avances recientes del país han contribuido significativamente a la promoción del desarrollo humano sostenible. Aunque aún enfrentamos desafíos en cuanto a desigualdad y fragmentación territorial, como indica este informe, es alentador observar los logros alcanzados por Colombia. Entre ellos, destacan la notable reducción de la incidencia de los índices de pobreza, el mejoramiento del acceso a la educación en todos los niveles, el establecimiento de un sistema de salud universal, la atención del

fenómeno de migración desde una perspectiva de integración socioeconómica y cultural, la disminución de la intensidad del conflicto armado, y la adopción de una agenda de transformación territorial basada en el Acuerdo de Paz. Además, el país ha promovido activamente la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su implementación a nivel nacional, encaminando así una agenda de desarrollo sostenible.

El reconocimiento global al desempeño de los datos agregados en Colombia no exige de realizar un análisis más detallado desde los propios actores del país, quienes son conscientes desde hace más de una década de que estos logros no son suficientes. Y no lo son porque la tiranía de las medias oculta la complejidad de las desigualdades, no solo en cuanto al acceso, sino también en términos de calidad, según los territorios y grupos poblacionales. Esto condiciona las trayectorias de vida y el desarrollo humano sostenible desde antes del nacimiento, reflejando una

elevada pobreza intergeneracional en Colombia. El país observa cómo precisamente los territorios que han preservado los ecosistemas son aquellos que muestran un peor desempeño en emisiones de gases de efecto invernadero (debido a la preservación de los ecosistemas y la exposición al conflicto que esto genera), ingresos, capacidad institucional, Índice de Desarrollo Humano (IDH) y dimensiones sociales. Aquí reside la paradoja que este informe busca destacar: el mundo busca la preservación y regeneración de ecosistemas, bosques, flora y fauna desde una perspectiva inclusiva y diversa, la cual se encuentra actualmente en los territorios más desatendidos de Colombia. Aunque los desafíos que enfrentan estos territorios son multidimensionales, complejos y requieren un cambio de paradigma y de relaciones, Colombia podría estar ante una nueva oportunidad para demostrar al mundo que el desarrollo humano sostenible es posible. Para ello, es necesario comprender la magnitud del desafío.

Fracturas territoriales: la coexistencia de desigualdad territorial, baja productividad, conflicto y pérdida de biodiversidad

“El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano” es la definición fundacional del concepto de desarrollo humano. Esta definición forma parte del primer informe publicado por el PNUD en 1990. Desde entonces, decenas de informes globales, regionales y nacionales han utilizado esta idea para tratar de entender mejor a las sociedades que enfrentan desafíos siempre cambiantes y cada vez más complejos. En el caso de Colombia, al igual que en muchos otros países de Latinoamérica, uno de los desafíos más importantes es la profunda desigualdad que se experimenta a diario en todo el territorio nacional. Las consecuencias particulares de esta fractura territorial en Colombia son la alta desigualdad, el estado de conflicto de largo plazo y en constante cambio, y los desafíos medioambientales, siendo la pérdida de biodiversidad uno de los aspectos centrales.

La trayectoria de desarrollo humano en Colombia muestra una paradoja: la coexistencia de avances generales con marcadas desigualdades territoriales que, además, se exacerban con el tiempo. El resultado es una baja convergencia entre territorios en términos de desarrollo hu-

mano. Mientras el país en su conjunto muestra signos de progreso, existen territorios con poco (casi nulo) avance o con retrocesos. Esto refleja una dualidad donde existe dinamismo mezclado con inmovilidad o incluso retroceso en las capacidades básicas de sus habitantes. Esta situación se ilustra claramente al comparar el IDH de Bogotá, que se asemeja al de regiones de Europa y Asia Central, con el de departamentos como Vaupés y Vichada, cuyos indicadores de desarrollo humano son comparables con los de algunos países de África subsahariana.

El análisis territorial de las trayectorias de desarrollo humano revela que Colombia no sigue las tendencias internacionales de convergencia observadas en capacidades básicas entre países de diferentes niveles de desarrollo humano, ni tampoco en capacidades aumentadas. A diferencia de lo observado a nivel global, donde existe una tendencia a la convergencia en aspectos como la esperanza de vida al nacer, en Colombia se observa, en algunos casos, una trayectoria de divergencia que subraya aún más la profunda desigualdad territorial.

En el capítulo 1 de este informe se exploran estas diferentes trayectorias de desarrollo humano que se han forjado históricamente a través de complejos procesos de distribución de poder³ (de jure y de facto), tierras e ingresos; desigualdad de acceso a bienes y servicios públicos (educación, salud, justicia, infraestructura); diferentes estructuras productivas; alcances dispares de capacidades institucionales; geografías diversas con altos niveles de biodiversidad y también vulnerabilidad, y diferentes dinámicas de conflicto armado. Estos elementos, vistos de forma sistémica, permiten vislumbrar cuáles son los factores que más inciden para que en Colombia avance, pero no logre encontrar una convergencia para todos sus territorios. No es otra cosa que la fractura territorial que ha afectado al país en las últimas décadas.

A través del análisis de cuatro dimensiones: crecimiento económico, conflicto armado, impacto ambiental y capacidad institucional, se explica cómo se configuran las dinámicas territoriales que impulsan o impiden el desarrollo humano sostenible. Se entiende que estas trayectorias son procesos que se alimentan a lo largo del tiempo. El cambio en alguno o todos los elementos tiene repercusiones en otros. Por ejemplo, las interacciones en las instituciones políticas inciden en las instituciones económicas, en las normas culturales, en la estabilidad política, en las inversiones públicas y privadas, y en la magnitud de la desigualdad. A su vez, las instituciones económicas modelan el alcance de las capacidades y la inserción en el mercado laboral, así como la generación de medios de vida para las personas. Si a este panorama se añaden el conflicto armado y el impacto medioambiental, se evidencia una configuración perversa que impide la construcción de trayectorias de desarrollo humano sostenible en cada territorio.

El resultado de estas fracturas territoriales es una distribución desigual de los recursos y oportunidades en cada territorio. La desigualdad, vista a través del ingreso, el acceso a la tierra, la justicia, y los bienes y servicios, se erige como el factor fundamental a estudiar a nivel territorial, dado que es un fenómeno que se ha institucionalizado históricamente en el país y que no ha experimentado cambios significativos. Como se detallará en el capítulo 2, las desigualdades que se acumulan a lo largo de la vida de las personas truncan sus proyectos de vida y, por consiguiente, tienen un impacto en su vinculación al aparato productivo del país y a los territorios.

Durante años se han estudiado los conceptos de desigualdad y productividad económica de forma individual, pero la reciente evidencia empírica y análisis teóricos muestran que los elevados niveles de desigualdad y la baja productividad laboral coexisten de manera persistente y pueden estar interrelacionados. La desigualdad del capital humano deteriora las economías al impedir que todas las personas y unidades productivas alcancen todo su potencial productivo, y a su vez, la baja productividad laboral perpetúa o exagera las brechas socioeconómicas y restringe el desarrollo de capacidades y el proceso de expansión de oportunidades para todas las personas. Se evidencia que la desigualdad de ingresos y la menor productividad laboral están asociadas a menores niveles de desarrollo humano, en comparación con aquellos que son menos desiguales y más productivos (PNUD, 2019). Esta dinámica es prevalente en Colombia, donde las altas desigualdades y la baja productividad laboral han coexistido por décadas y se han retroalimentado negativamente.

Este informe no solo hace un análisis integral de estos dos fenómenos, sino que también introduce el concepto de productividad humana para evidenciar la ausencia de elementos institucionales, tanto públicos como privados, y territoriales que no han permitido a las personas y territorios alcanzar su potencial. Este concepto combina los aspectos económicos de la productividad (basados en la productividad total de los factores y la productividad laboral) con el desarrollo humano, buscando entender cómo se forman las capacidades humanas en contextos específicos (por ejemplo, en un contexto de altas desigualdades económicas y territoriales, y un conflicto de largo plazo en el caso de Colombia). Así, se podría comprender por qué no todo niño o niña que asiste a la escuela está educado, o por qué no toda persona que tiene acceso a una clínica o un hospital tienen salud, o por qué no todos aquellos que tienen un empleo pueden financiar una vida digna, sobre todo en los territorios históricamente marginados. El enfoque propuesto permite pensar en los problemas y limitaciones al desarrollo humano en Colombia de manera sistémica, donde los recursos públicos y privados pueden ser valorados en función de la ampliación de las capacidades humanas y el desarrollo humano sostenible en todo el país.

La eficiencia en el uso de todo tipo de recursos con propósito humano es parte central de la creación y uso de capaci-

dades, ejes en el proceso de desarrollo humano. Por ejemplo, ¿por qué en Colombia la asistencia escolar no se ve reflejada en resultados de alfabetismo funcional? La consecuencia de este problema es, por lo menos, doble: por un lado, se limita la creación de “capital humano” necesario para fomentar el crecimiento y la productividad económica; por otro lado, limita una de las capacidades humanas básicas: una vida con conocimiento. El resultado es un círculo vicioso de alta desigualdad y baja productividad laboral, ya sea a través de capacidades específicas como educación, salud, o ingreso, o en las condiciones necesarias para un proceso de desarrollo humano balanceado, como el desarrollo territorial, la seguridad humana y la protección del medio ambiente.

En estos círculos viciosos, los altos niveles de distintas desigualdades, incluida la desigualdad de género, por ejemplo, son un impedimento a la formación y uso de capacidades específicas. Por ejemplo, las grandes brechas territoriales tienen un marcado efecto en la calidad educativa, que a su vez se convierte en incapacidad de aprendizaje de la infancia que vive en las zonas más pobres de Colombia, a pesar de que asistan consistentemente a centros educativos. Estas dinámicas se refuerzan a sí mismas. Una vez que existe una baja productividad humana en ciertos grupos y regiones, es difícil cerrar las brechas y estas se transmiten a lo largo del ciclo de vida. En el caso de la salud, por ejemplo, la ausencia de la capacidad humana de vivir una vida saludable puede limitar las oportunidades laborales y educativas. O las regiones con baja productividad humana tienen pocas oportunidades de inversión y crecimiento, lo cual las mantiene en esta trampa de baja productividad y alta desigualdad.

Las causas y consecuencias también se reflejan a nivel institucional. Por ejemplo, la baja eficiencia y efectividad de las instituciones, o su débil desempeño, como en el caso de la justicia, limitan las capacidades de las personas y los territorios, restringiendo así el cierre de brechas en la sociedad. No es de extrañar que cuando hay baja productividad humana exista baja confianza en el sistema político y económico. Es por esto por lo que también es vital entender las percepciones y el bienestar de las personas, ya que estos elementos influyen en la toma de decisiones y en la demanda de acciones por parte de los actores públicos y privados en el territorio (PNUD, 2023).

Colombia se encuentra en una trampa de desigualdad y baja productividad por un lado, y baja confianza por otro.

La evidencia muestra que los altos niveles de desigualdad están correlacionados con la baja confianza. Y esta baja confianza, a su vez, afecta la capacidad asociativa y la creación de capital social en Colombia. La alta desigualdad y la escasa confianza entre la población conducen a la sociedad a un equilibrio ineficiente y poco productivo. Una de las consecuencias es la limitación del proceso de desarrollo humano del país y la incapacidad de muchos colombianos para imaginar un futuro de esperanza y para demandar las políticas públicas necesarias para cambiar su realidad. Aún persiste la “lotería de cuna”, donde el lugar de nacimiento determina las oportunidades que una persona puede tener en el ciclo de vida.

Ahora bien, estos ciclos de desigualdad, desconfianza y baja productividad laboral se refuerzan en otras dimensiones, como el conflicto, la pérdida de biodiversidad y las bajas capacidades institucionales. Por ello, este informe profundiza en el análisis sobre cómo la divergencia territorial y las limitaciones en el desarrollo humano pueden estar asociadas con la severidad de las dinámicas de violencia que han afectado al país durante décadas, contribuyendo al rezago de los territorios más rurales, así como con las dinámicas del cambio climático y la degradación ambiental, que tienen el potencial de ampliar la divergencia en el futuro.

Uno de los principales flagelos que ha afectado a Colombia durante décadas es la violencia y el conflicto. La seguridad humana, incluida la libertad de vivir sin miedo, es una condición central para el desarrollo humano. Además, como se detalla en el capítulo 3, el conflicto interno y otras formas de violencia están en el centro del círculo vicioso de las desigualdades. La violencia en ciertos territorios y la baja capacidad institucional son factores críticos que exacerbaban esta desigualdad, limitando las oportunidades de sus habitantes para desarrollar proyectos de vida dignos y contribuir plenamente al desarrollo social y económico del país. Esta realidad no solo afecta la dignidad y el potencial de los individuos en las regiones más vulnerables, sino que también plantea un desafío significativo para el avance del desarrollo humano en Colombia, lo cual requiere una reflexión profunda y acciones concretas para abordar estas brechas.

La interacción entre el conflicto armado y las desigualdades sociales y económicas en Colombia es profunda. El enfrentamiento armado no solo perpetúa la disparidad en

el desarrollo humano al afectar derechos esenciales, salud y educación, sino que también actúa como un obstáculo significativo para el crecimiento económico. Además de los costos humanos, la violencia y la inseguridad que conlleva el conflicto armado dificultan el desarrollo productivo, aumentan la incertidumbre, la desconfianza y el riesgo, desincentivan la inversión, y alteran negativamente el crecimiento económico a largo plazo. Este entorno de conflicto, desconfianza e incertidumbre resulta en una asignación ineficiente e incierta de recursos, con inversiones desviadas de actividades potencialmente más beneficiosas para la sociedad hacia la respuesta y recuperación del daño causado por la violencia.

A pesar de la reducción en la intensidad del conflicto armado gracias a las negociaciones y políticas de paz, Colombia enfrenta nuevas dinámicas de violencia que desafían los esfuerzos de construcción de paz, especialmente en territorios históricamente marginados. La persistencia de grupos armados y el control territorial por mafias subrayan la complejidad del panorama colombiano para el desarrollo humano en el contexto actual de conflicto y paz. La construcción de paz territorial es un requisito indispensable para superar las desigualdades y expandir las oportunidades para aquellos afectados por la violencia. Como se explica en el capítulo 3, este proceso requiere un enfoque integrado y multidimensional que incluya el compromiso tanto del Estado como de las comunidades en la creación de normas y prácticas que fomenten el bienestar social y una paz sostenible.

Colombia enfrenta un gran reto, ya que el país trabaja para eliminar la alta desigualdad, la persistente pobreza, transformar las estructuras heredadas y actuales asociadas al conflicto armado, y fomentar la integración e interconexión territorial para reducir el contraste en el bienestar entre los habitantes de diferentes regiones del país. Todo esto se da en un contexto de alta vulnerabilidad al cambio climático, en el que el país debe integrar los desafíos ambientales en su modelo de desarrollo para evitar que los ecosistemas colombianos contribuyan a la precariedad en el bienestar y el desarrollo futuro de su población.

La paradoja entre la biodiversidad y el desarrollo humano revela una tensión crítica: por un lado, la biodiversidad representa una riqueza esencial que sostiene los ecosistemas y beneficia directamente a las comunidades que de ella dependen. Sin embargo, y a pesar de su valor incalculable,

el mundo, incluido Colombia, enfrenta una rápida pérdida y degradación de la biodiversidad. El capítulo 4 aborda el desarrollo humano en un sistema interdependiente, donde los elementos como los seres humanos, el contexto político, económico y social de los territorios, interactúan con la biodiversidad y el clima, dentro de los límites planetarios.

La degradación ambiental impulsa el cambio climático, el cual, a su vez, limita las opciones de desarrollo humano. Las consecuencias del cambio climático impactan desproporcionadamente a las poblaciones y regiones más vulnerables, y alteran significativamente la calidad de vida a través de efectos en el empleo, la provisión de servicios sociales y la vivienda, con el efecto final de aumentar las desigualdades. Sin capacidades de adaptación suficientes y acciones concretas para manejar la transición energética, las desigualdades podrían profundizarse. Además, si no se abordan adecuadamente, estos desafíos podrían disminuir la productividad humana, sobre todo de grupos vulnerables, y ocasionar un retroceso en los logros de desarrollo humano alcanzados hasta la fecha.

La interconexión entre la humanidad y la naturaleza es ahora más profunda, y cambiante. La magnitud de los cambios en el medio ambiente nos exige un replanteamiento de cómo concebimos el desarrollo humano. De fundamental importancia es la necesidad de un crecimiento económico y una expansión de capacidades que no solo busque superar las desigualdades sociales (inclusivo), sino que también proteja el patrimonio natural (sostenible). El desarrollo humano en esta era implica expandir libertades y oportunidades en armonía con los límites planetarios, considerando que los ecosistemas no solo son fundamentales para la conservación y regulación climática, sino también esenciales para sustentar el aparato productivo sobre el cual se puede construir un futuro sostenible y equitativo.

La relación entre la desigualdad territorial y sus graves consecuencias como la baja productividad laboral, el conflicto y la pérdida de biodiversidad muestra que el problema va mucho más allá de las acciones de individuos aislados o temas específicos. Las intrincadas interacciones reflejan un sistema arraigado en complejas dinámicas de poder y en estructuras institucionales de largo plazo, que perpetúan un ciclo de desigualdad. Esta dinámica limita el progreso en desarrollo humano, sobre todo en territorios y personas con un nivel inicial bajo de capacidades básicas

y aumentadas, y debilita la unidad social en Colombia. Al analizar las diferencias entre regiones con problemas económicos, sociales y medioambientales más amplios, resulta claro que las soluciones necesitan superar las acciones locales e individuales limitadas. Un cambio amplio y coordinado, que ataque las raíces de esta desigualdad, redistribuya recursos y los invierta de manera eficiente, y genere estructuras de poder y de toma de decisión más

equitativas, resulta esencial. Este cambio debe promover una nueva trayectoria de desarrollo humano sostenible que sea inclusiva y que se enfoque en la productividad humana sostenible. Tal enfoque aspira no solo a construir una trayectoria de convergencia entre regiones, sino también a construir una sociedad más equitativa, donde todos puedan contribuir y beneficiarse en el largo plazo del desarrollo humano colectivo y sostenible.

Trayectorias posibles para el desarrollo humano de Colombia

El desafío para romper estos ciclos viciosos es enorme, dadas las complejidades de la economía política actuales y los factores históricos. Sin embargo, abordar las desigualdades y fomentar una mayor convergencia entre territorios es fundamental para impulsar un proceso de desarrollo humano que beneficie equitativamente a todas las regiones del país, asegurando así que nadie quede atrás en el camino hacia un futuro más próspero y sostenible. Esto nos lleva a reflexionar sobre la posibilidad de propiciar trayectorias diferentes de desarrollo humano.

El objetivo del informe también reside en lograr desatar las conversaciones necesarias en los territorios que fomenten los cambios fundamentales. En ese sentido, el capítulo 5 recoge los análisis de cada una de las aristas consideradas para explicar las fracturas territoriales, con el fin de identificar de manera sistémica escenarios posibles para potenciar el desarrollo humano en Colombia. Se parte de la base de un escenario de hacer más de lo mismo con incrementos presupuestales y orientaciones sectoriales, y por otro lado, un escenario sistémico que permita desencadenar la productividad humana, considerando integralmente elementos del desarrollo territorial, capacidades institucionales, aparato productivo, actores públicos y privados, capacidades humanas, conflicto armado y límites planetarios.

La combinación de elementos contiene implícitamente el concepto de productividad humana, donde la eficiencia en el uso de recursos de toda índole es fundamental. Las políticas públicas que se enfoquen en la productividad humana pueden aumentar y realizar el potencial de las personas, empresas, instituciones y territorios a través de una mejor gestión de recursos públicos y privados. Una im-

plementación efectiva de estas políticas puede resultar en mayores capacidades y bienestar de las personas de manera inclusiva y sostenible. Como lo sostiene el PNUD (2015), “si se aprovechara el potencial de todas las personas mediante las estrategias adecuadas y las políticas correctas, se aceleraría el progreso humano y se reducirían los déficits en materia de desarrollo humano”. Un proceso que desencadene la productividad humana podrá contribuir a superar la pobreza, reducir las desigualdades, ampliar las opciones en materia de libertad política y capacidad de agencia, y aumentar los niveles de bienestar subjetivo (individual y social), así como avanzar en temas de sostenibilidad. Para esto, la productividad humana deberá destinar recursos eficientemente para inversiones esenciales en desarrollo humano. Es decir, la productividad humana se trata de eficiencia con el propósito de desarrollo humano.

La necesidad de transitar hacia nuevas trayectorias de desarrollo humano sostenible que incorporen los aspectos ambientales y la protección de la naturaleza es esencial para el concepto de “productividad humana” descrito, especialmente en el siglo XXI. La sostenibilidad en la productividad humana requiere la gestión eficiente de los recursos naturales, no solo como un imperativo ecológico, sino como un medio para lograr un desarrollo humano más equitativo y justo, es decir, expandir las capacidades y oportunidades de las personas dentro de un marco ambiental sostenible. En contextos como el de Colombia, donde las desigualdades territoriales y económicas se entrelazan con conflictos de largo plazo y pérdida de biodiversidad, el enfoque de desarrollo humano sostenible y una productividad que valora y preserva el medio ambiente se vuelve aún más crítico. Este enfoque soste-

nible requiere políticas públicas diseñadas no solo para maximizar el rendimiento económico a corto plazo, sino también para garantizar que todas las personas, especialmente aquellas en territorios históricamente marginados, puedan acceder, manejar y proteger sus recursos naturales al mismo tiempo que se expanden sus oportunidades y capacidades. Al poner el enfoque en la eficiencia y la sostenibilidad en el uso de recursos, se promueve un desarrollo consciente de los límites ambientales y se garantiza el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Cambiar la realidad requerirá nuevos enfoques de diseño e implementación de políticas públicas que pasen de la planeación y evaluación de insumos a los logros de creación y uso de capacidades humanas. Esto incluye los “procesos de planificación, movilización, organización y transformación de recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer bienes y servicios públicos tangibles e intangibles que aporten en la solución de los problemas y necesidades de los ciudadanos de forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo” (PNUD, 2023a).

A su vez, se necesita propiciar la implementación de procesos justos y la obtención de resultados eficientes y equitativos que promuevan el progreso, el correcto funcionamiento de los mercados, la provisión de bienes y servicios públicos, la participación ciudadana y la protección de los derechos humanos (PNUD, 2022). La calidad y el funcionamiento de las instituciones y la regulación (tanto a nivel nacional como local) son aspectos que influyen de manera determinante en la productividad al crear un entorno propicio para el desarrollo de actividades productivas y para que las personas puedan llevar a cabo sus planes de vida. Además, tienen un impacto significativo en las desigualdades, ya que el Estado, en sus diferentes niveles, puede asignar recursos y dirigirlos adecuadamente para favorecer prioritariamente la inclusión de las personas y poblaciones más vulnerables, bajo un enfoque de fortalecimiento de sus capacidades humanas.

El avance del desarrollo humano en Colombia requiere un progreso inclusivo que garantice el bienestar de todos sus habitantes, tanto presentes como futuros. Esta meta, tanto necesaria como alcanzable, depende en gran medida de una comprensión profunda y una discusión acerca de las significativas desigualdades existentes y los desafíos de sostenibilidad. Solo a través de este entendimiento se po-

drán diseñar y aplicar políticas efectivas que aborden estas disparidades de manera eficaz, erradiquen el conflicto de manera permanente y logren la protección sistemática del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras de Colombia.

Notas

1. En las últimas décadas, la metodología de cálculo de la pobreza monetaria ha experimentado cambios, lo que hace que los valores expresados sean meramente ilustrativos para demostrar la mejora que Colombia ha presentado en la reducción de la pobreza monetaria y la desigualdad de ingresos medida mediante el coeficiente de Gini.
2. En el periodo comprendido entre 2012-2021, de acuerdo con la disponibilidad de datos estandarizados en todos los niveles educativos. Cálculos propios a partir de datos del Ministerio de Educación Nacional.
3. El equilibrio de las instituciones está históricamente forjado por el ejercicio del poder político tanto de jure como de facto. Las instituciones políticas asignan el poder de jure, mientras que el poder político de facto se distribuye a través de los grupos sociales (Acemoglu y Robinson, 2006). Existe una relación estrecha entre la distribución del poder y los niveles de desarrollo de un territorio. A medida que existe un mayor desequilibrio de poder, resulta más evidente la introducción de políticas públicas en beneficio de ciertos grupos sociales (Bertocchi y Dimico, 2012).



1



Colombia avanza, pero no converge al desarrollo humano sostenible en todos sus territorios



Introducción

A lo largo del siglo XXI, el desarrollo humano a nivel mundial ha experimentado mejoras constantes. Sin embargo, esta tendencia creciente se vio interrumpida por primera vez en 2020 debido a la pandemia derivada del COVID-19, lo que provocó una disminución en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el 90% de los países del mundo (PNUD, 2022).

Colombia no ha permanecido al margen de esta dinámica global. Desde el inicio del milenio, el país ha evidenciado un avance continuo en su desarrollo humano. El IDH pasó de 0,768 en 2019 a 0,756 en 2020¹, reflejando así un retroceso equivalente a cinco años de progreso bajo condiciones normales. No obstante, en 2022, Colombia logró recuperar parte de esta pérdida al alcanzar un IDH de 0,758², lo que marcó un incremento bienvenido, aunque insuficiente para regresar a su nivel previo a la pandemia (gráfico 1.1).

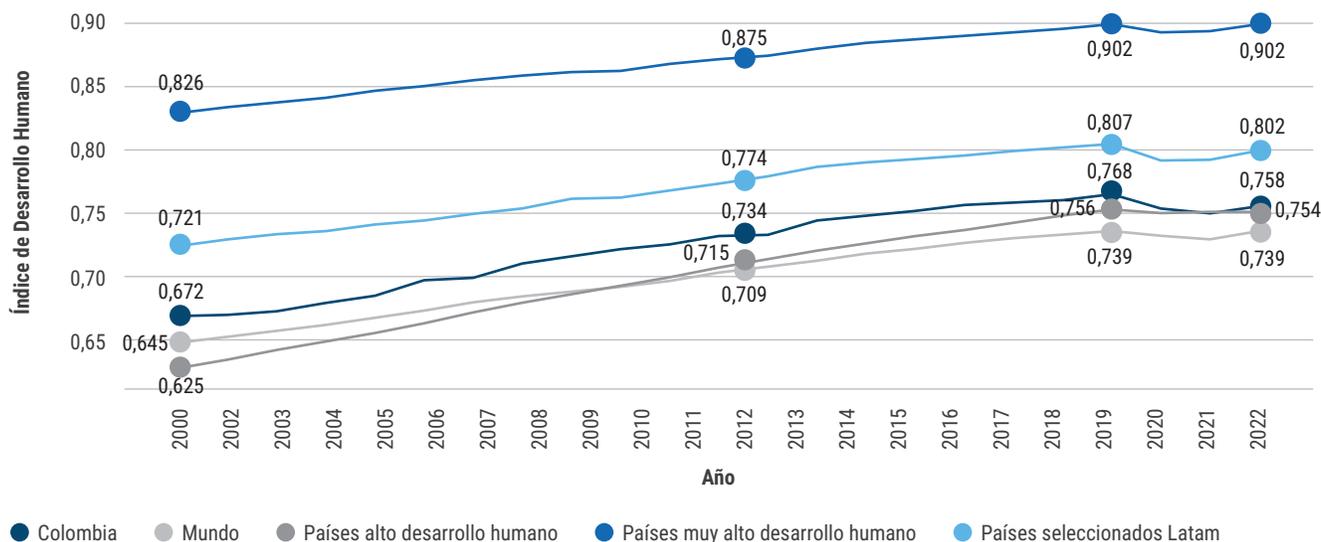
A lo largo del periodo comprendido entre 2000 y 2022, el IDH de Colombia experimentó un crecimiento del 11,9%, cifra que supera en 1,1 veces el incremento observado en el grupo de países latinoamericanos (Brasil, Argentina, México, Chile y Perú). Este hecho tiene una relevancia signifi-

cativa para el país, ya que sugiere que las políticas públicas están encaminadas en la dirección correcta.

Sin embargo, este notable progreso de Colombia esconde, lamentablemente, una realidad de avances desiguales entre los distintos territorios del país, donde las disparidades pueden llegar a ser considerablemente marcadas (PNUD, 2022). El desarrollo humano a nivel departamental revela realidades divergentes. Por un lado, existen departamentos en los cuales el avance ha sido lento e incluso negativo, por otro, hay territorios donde el desarrollo ha sido más rápido. Colombia ha sido y sigue siendo un país caracterizado por profundas desigualdades.

A lo largo de este informe se documentan estas fracturas territoriales desde diversas perspectivas, considerando las capacidades básicas y ampliadas contempladas por el IDH, la capacidad institucional, la incidencia del conflicto armado y la riqueza ambiental. La combinación sistémica de estas dimensiones permite comprender qué factores pueden estar influyendo en el proceso de desarrollo humano de los territorios. Especialmente relevante es la falta de una capacidad institucional sólida en ciertas regiones, lo cual limita el acceso a servicios básicos como salud, educación y seguri-

Gráfico 1.1. Evolución del IDH en Colombia y referentes (2000-2022)³



Fuente: elaboración propia datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2024).

Nota: países seleccionados de América Latina: Brasil, Argentina, México, Perú y Chile

dad, afectando directamente la calidad de vida de la población. Asimismo, la degradación ambiental y la falta de políticas de conservación afectan la disponibilidad de recursos naturales y la calidad del entorno en diversas áreas del país.

También a lo largo de este informe se introduce y utiliza el concepto de productividad humana para explicar las dinámicas territoriales. En particular, se busca evidenciar cómo la baja capacidad institucional, la poca articulación de los actores públicos y privados a las dinámicas del territorio, la baja productividad económica no han permitido a las personas y territorios alcanzar su potencial.

Este capítulo ilustra cómo el desarrollo humano de Colombia progresa mientras que sus territorios no convergen, una falta de convergencia que se agrava cuando se considera el desarrollo humano en su forma más integral, es decir, como desarrollo humano sostenible. Se enfatiza la caracterización de las fracturas territoriales desde una perspectiva integral de los elementos que configuran el desarrollo humano y se analiza cómo abordar estas fracturas territoriales para promover un futuro posible que permita un proceso de desarrollo humano sostenible en todos los territorios.

El desarrollo humano a nivel departamental revela realidades divergentes. Por un lado, existen departamentos en los cuales el avance ha sido lento e incluso negativo, por otro, hay territorios donde el desarrollo ha sido más rápido. Colombia ha sido y sigue siendo un país caracterizado por profundas desigualdades.

Colombia avanza: el desarrollo humano en la última década

El IDH integra tres dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable; acceso a los conocimientos necesarios para tomar decisiones en libertad sobre la vida que las personas desean llevar; y contar con capacidad económica para lograr los fines deseados⁴. Para este informe, se calculó el IDH para el periodo 2011-2022 con el fin de revisar la evolución histórica del índice y poder identificar su avance tanto a nivel nacional como departamental.

La estimación más reciente del IDH para Colombia en 2022 fue de 0,707⁵. Con este valor, Colombia se sitúa entre los países con un desarrollo humano alto⁶. El IDH nacional muestra una variación porcentual positiva de 1,5%, en comparación con el año inmediatamente anterior, cuando registró un IDH de 0,697, y una variación de 3,5% en comparación con el obtenido en 2011⁷.

Durante los últimos 11 años, el indicador ha experimentado un progreso constante y positivo, con la excepción de

los años 2020 y 2021, cuando registró un decremento debido al impacto de la pandemia. Aunque el IDH aumentó en 2020, el país aún no ha logrado recuperar el nivel alcanzado en 2019. Esto indica que, a pesar del avance positivo, los efectos de la pandemia siguen haciéndose sentir en el desarrollo humano de los colombianos (gráfico 1.2).

Según las proyecciones de la tendencia que Colombia tenía en 2019, se observa que, de no haber ocurrido la pandemia, el nivel esperado del IDH sería de 0,724. Esto implica que, debido a la pandemia, se produce un déficit estimado de 0,017 puntos básicos en el nivel de desarrollo humano. Esta situación es alarmante, especialmente si se considera que al ritmo actual de aumento del IDH, tomaría aproximadamente siete años¹⁰ subsanar dicha caída.

Tabla 1.1. Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Colombia (2011-2022)⁸

Año	IDH	Variación porcentual (Frente al año anterior)
2011	0,683	
2012	0,683	0,029
2013	0,688	0,644
2014	0,690	0,276
2015	0,699	1,377
2016	0,703	0,472
2017	0,703	0,043
2018	0,710	1,010
2019	0,711	0,127
2020	0,705	-0,844
2021	0,697	-1,178
2022	0,707	1,536

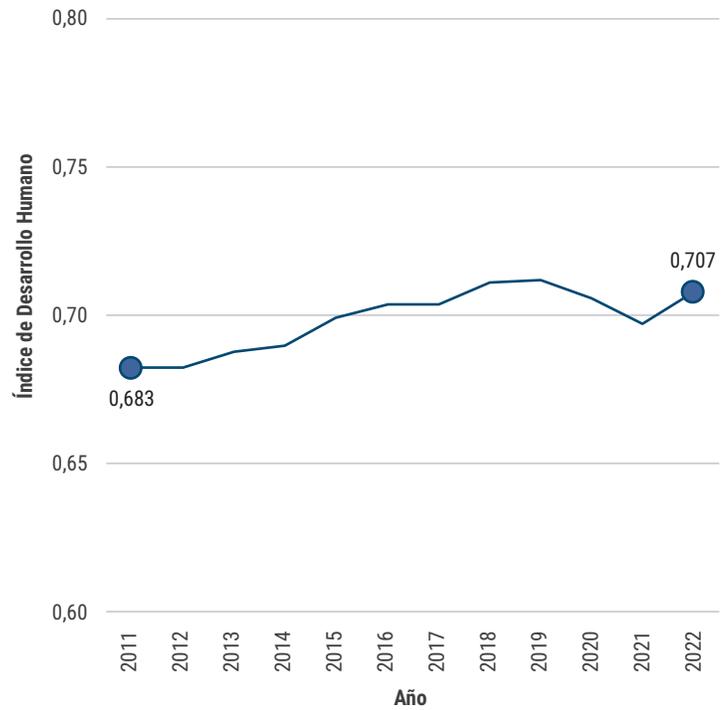
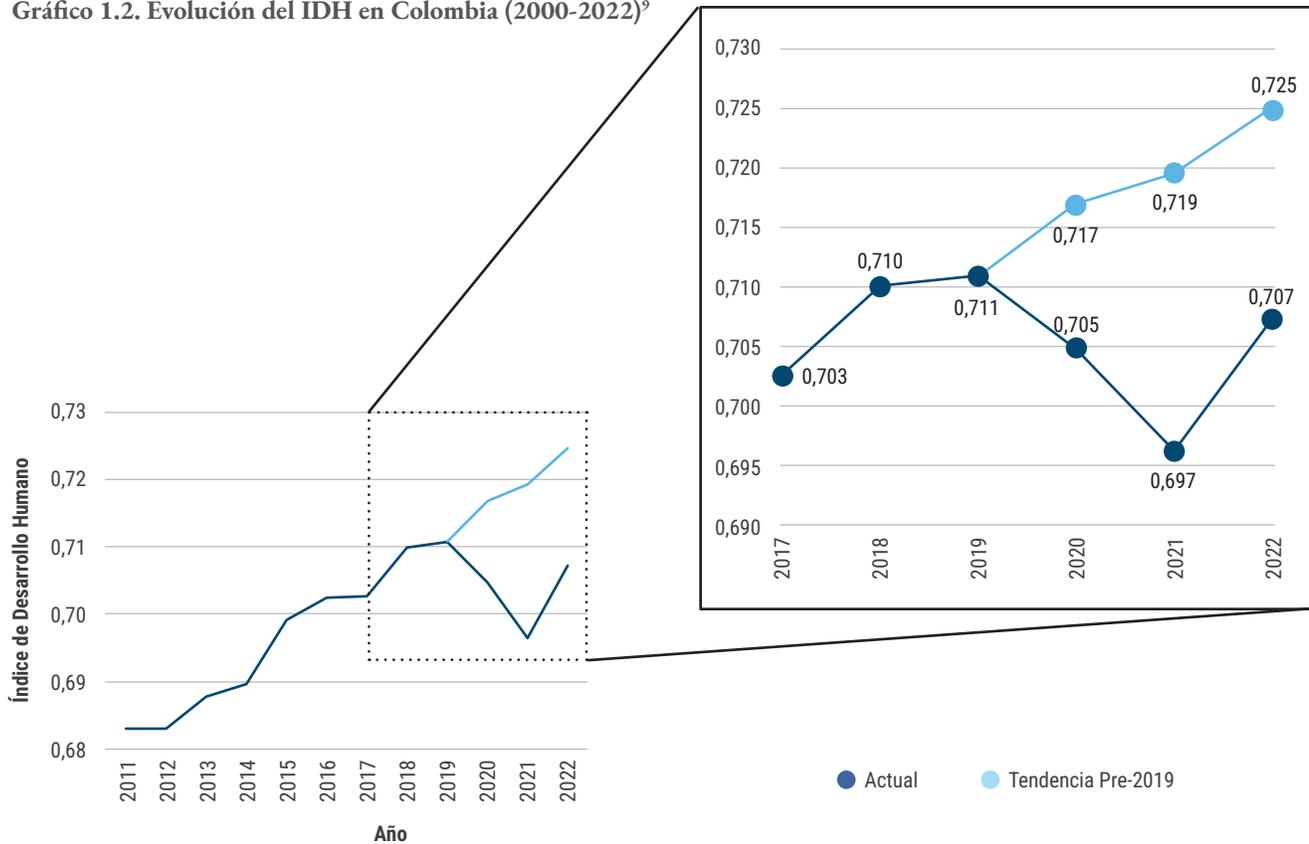


Gráfico 1.2. Evolución del IDH en Colombia (2000-2022)⁹



Fuente: elaboración propia.

Fracturas territoriales en el desarrollo humano

Reconocer las diferencias territoriales en el proceso de desarrollo humano es fundamental para identificar las características clave que impulsan el avance de un territorio. Aunque los datos no permiten calcular el IDH a nivel municipal a lo largo del tiempo, la desagregación por departamentos resalta las fracturas territoriales que afectan al país. Los resultados del cálculo del IDH departamental para 2022 muestran que no solo persiste una gran disparidad en el desarrollo humano entre los departamentos, sino que además esta disparidad ha aumentado desde 2011. Mientras que en 2011 la diferencia en el IDH entre el departamento con el IDH más alto y el más bajo era de 0,21 puntos, en 2022 esta disparidad se ha ampliado a 0,25 puntos. En 2022, el IDH de Bogotá (el más alto) presenta una diferencia a favor de 0,25 puntos sobre Guainía o Vaupés (los de menor IDH) (gráfica 1.3). Los contrastes en el desarrollo humano se vuelven alarmantemente evidentes si se considera que la región Amazónica y la Orinoquía¹¹ requerirán 15 años para alcanzar el nivel proyectado de desarrollo humano si no hubiera ocurrido la pandemia, mientras que el promedio nacional necesitaría 7 años para alcanzar el IDH proyectado en ausencia de la pandemia.

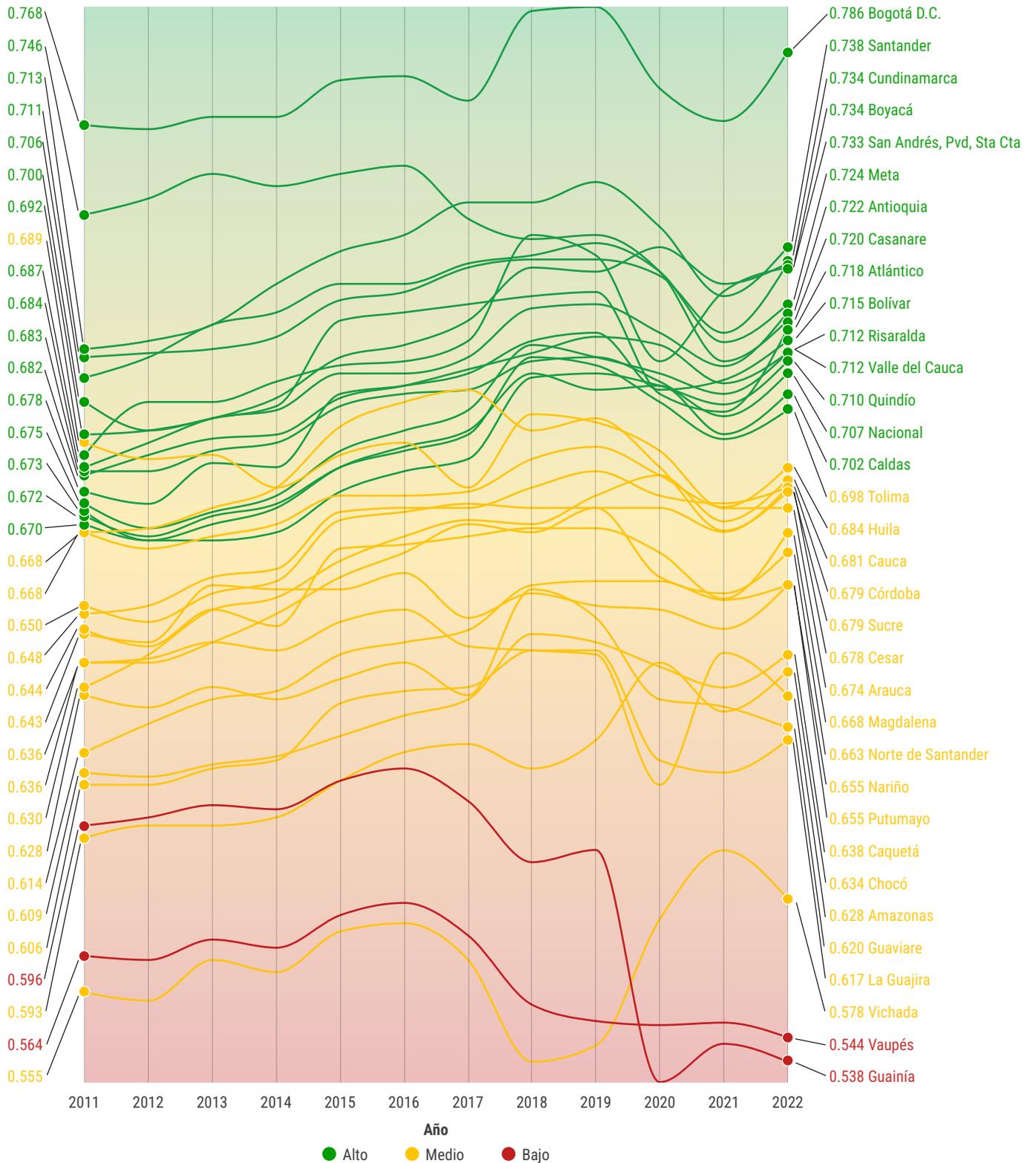
Es igualmente preocupante que seis departamentos: Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare y Vaupés, registren en 2022 un nivel de IDH inferior al de 2011. Este comportamiento muestra diferencias significativas entre los departamentos, ya que no solo refleja que el avance nacional del IDH recae en los departamentos históricamente más prósperos, sino que también un número significativo de departamentos retroceden en lugar de avanzar, con el agravante de que varios de ellos se encuentran entre los departamentos históricamente más rezagados.

El desarrollo humano por departamento en 2011 registró una disparidad de 0,213 puntos en el IDH entre el índice de Bogotá, de 0,768, y el de Vichada, de 0,555, siendo estos los departamentos con el mayor y menor IDH, respectivamente. Esta disparidad se amplió a 0,248 puntos para 2022. En este año, Bogotá registró un IDH de 0,786, mientras que Guainía reportó 0,538, convirtiéndose en el departamento con el IDH más bajo. La ampliación de

la disparidad se debe a la combinación del buen avance de Bogotá, que debe celebrarse, y al retroceso de Guainía, que debe atenderse. El índice de este departamento se redujo de 0,596 en 2011 al ya mencionado 0,538 en 2022 (gráfica 1.4). Este aumento en la disparidad entre los extremos sugiere que las grandes fracturas territoriales en el país requieren de una estrategia diferencial, con más políticas públicas y una orientación de recursos públicos-privados dirigidos hacia los departamentos y territorios más rezagados. Las políticas públicas actuales son generales, entendiendo a los territorios como si fueran homogéneos. Desde el nivel nacional se realizan inversiones territoriales basadas en un criterio de número de habitantes, y no se considera un criterio que permita reconocer que hay entidades territoriales con condiciones, capacidades, y necesidades diferenciales.

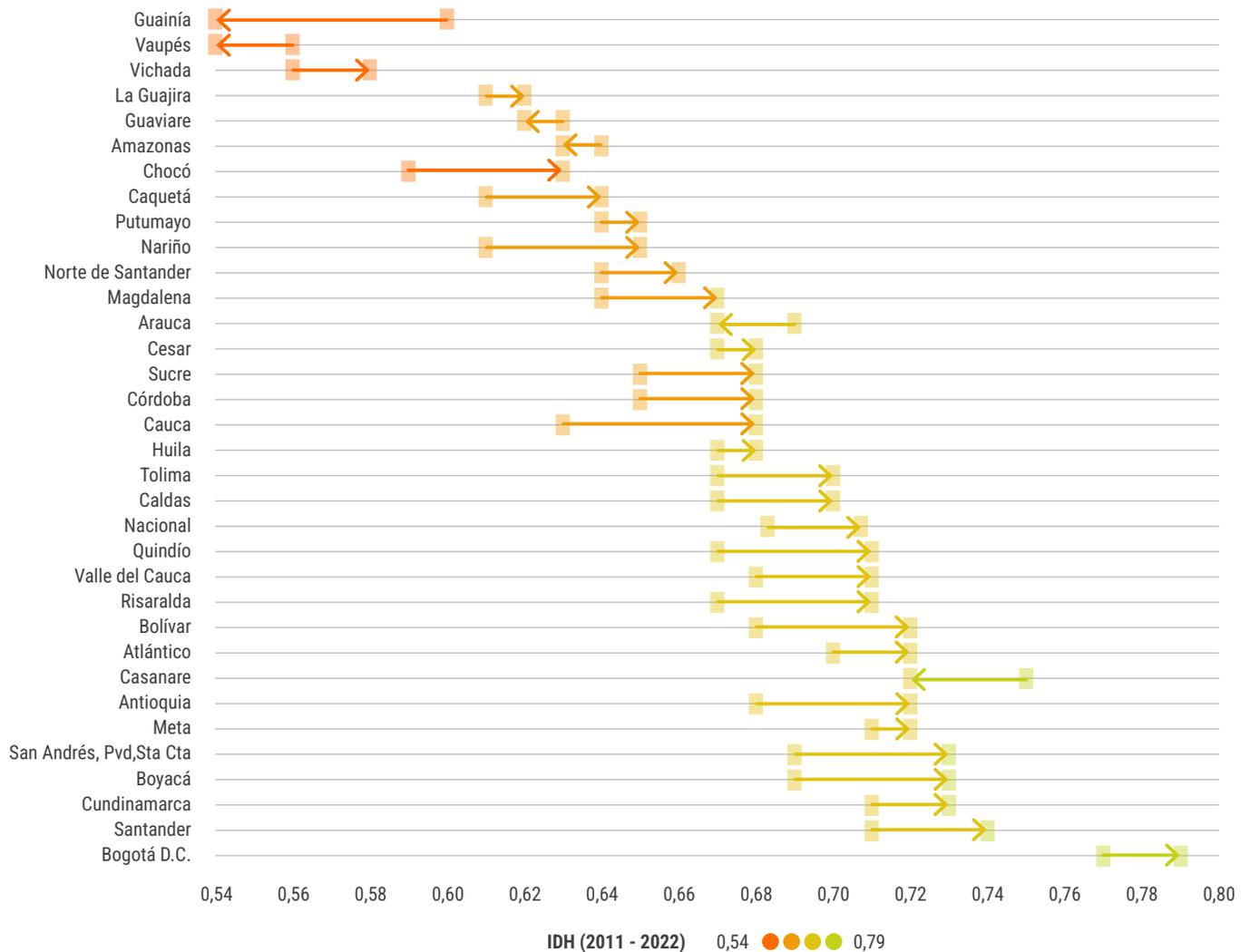
Reconocer las diferencias territoriales en el proceso de desarrollo humano es fundamental para identificar las características clave que impulsan el avance de un territorio.

Gráfico 1.3. Evolución del desarrollo humano a nivel departamental (2011-2022)¹²



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1.4. Cambio en el IDH departamental entre 2011 y 2022



Fuente: elaboración propia.

Esta disparidad en la dinámica de desarrollo debe ser atendida prioritariamente con un énfasis en los territorios más rezagados. Más aún porque, como se ha observado, la regresión del desarrollo humano no es exclusiva del departamento de Guainía. El departamento de Vaupés también experimentó una reducción en su IDH entre 2011 y 2022, pasando de 0,564 a 0,544 puntos. Y, en general, los departamentos con menor IDH se encuentran estancados en términos de desarrollo humano. De los cinco departamentos con menor IDH en 2011, solo el departamento de Chocó ha mejorado, pasando del puesto 31 al 27, lo que sugiere una mejora en su desarrollo humano. Es importante des-

acar que a pesar de este aumento, el departamento aún se encuentra entre los territorios con menores niveles de IDH.

En contraste con los problemas de desarrollo entre los departamentos menos favorecidos, se observa cierta estabilidad en el desarrollo humano de los departamentos más prósperos, una vez que se excluyen los vaivenes propios de las economías departamentales mineras o petroleras. De los cinco departamentos con mayor IDH en 2011, dos salieron del grupo en 2022. Estos dos departamentos son Casanare y Meta, que fueron reemplazados por Boyacá y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, gracias a su rápido desarrollo¹³.

El desarrollo humano va más allá del ingreso, la salud y la educación. Estas dimensiones del desarrollo están intrínsecamente ligadas a estructuras institucionales, acceso a mercados, calidad educativa y acceso a servicios de salud de calidad, entre otros aspectos. Es decir, el desarrollo humano está determinado por una serie de factores interrelacionados que, al ser analizados a nivel subnacional en Colombia, revelan fuertes contrastes.

El desarrollo humano no solo depende de aspectos como la institucionalidad, la economía, el acceso a servi-

cios y bienes públicos, sino también de la calidad de estos servicios. En Colombia, se observan marcadas divergencias que fracturan, impidiendo un desarrollo humano integral. Esto indica que el trabajo por hacer es variado para considerar el enfoque territorial y diferencial que se requiere, para que el lugar de nacimiento de una persona no sea el factor determinante que condiciona las oportunidades y capacidades de las personas, limitando su participación en la sociedad.

Las disparidades se evidencian al interior de los departamentos

Para entender las disparidades al interior de los departamentos, se analiza el avance que tuvo cada uno de estos en las tres dimensiones del IDH. Esto permite enfoque permite distinguir los avances en el desarrollo humano, ya que muestra qué componente impulsa el desarrollo, cuáles lo limitan y, de igual manera, cuáles lo empeoran.

Al desagregar el promedio de las tres dimensiones del desarrollo humano, se constata que la dinámica de desarrollo de estos años fue mejor entre los departamentos con alto IDH que entre los departamentos con bajo IDH. Es decir, mientras los departamentos con un mayor IDH tendieron a avanzar simultáneamente en las tres dimensiones del desarrollo (ingreso, educación y salud), los departamentos con menor IDH frecuentemente avanzaron en una o dos dimensiones, pero no en las tres al mismo tiempo.

Los resultados a nivel nacional muestran que hubo un avance positivo en las tres dimensiones. Estos reflejan un progreso notable en Colombia, destacándose especialmente en el ámbito educativo como la dimensión que experimentó la mejor evolución durante el periodo. Se observa un incremento ocho veces superior en educación en comparación con la segunda mejor dimensión, que es salud, y diecinueve veces mayor que la variación positiva en ingresos.

Durante este periodo, la educación experimentó el mayor aumento positivo, aunque es la dimensión de salud la que presenta mejores resultados, seguida de cerca por

la educación. Es decir, aunque la educación tuvo el mayor aumento, sigue siendo, en magnitud, la más baja de las tres. Esto sugiere que en el país se ha apostado por la educación para catalizar el desarrollo humano, aunque aún persiste un gran desafío a nivel nacional.

Los departamentos con un mayor IDH tendieron a avanzar simultáneamente en las tres dimensiones del desarrollo (ingreso, educación y salud), los departamentos con menor IDH frecuentemente avanzaron en una o dos dimensiones, pero no en las tres al mismo tiempo.

Asimismo, es importante destacar que las dimensiones de salud e ingresos, a pesar de tener una calificación más alta, presentaron aumentos bajos, lo cual es preocupante no solo si se compara con el pequeño aumento del ingreso, que es altamente desigual (capítulo 2), sino también porque los esfuerzos en salud no se traducen en mayores incrementos en su variación interanual.

Al analizar detalladamente los resultados a nivel departamental, se observa que solo doce departamentos tuvieron avance en las tres dimensiones, mientras que diecisiete presentaron avance en dos dimensiones y solo cuatro no presentaron avance en ninguna (tabla 1.2). Esta disparidad territorial resalta la variabilidad significativa en el avance del desarrollo humano, que evidencia una alta heterogeneidad en los avances en los pilares de cada departamento.

Tabla 1.2. Avance por dimensión del IDH nacional y departamental del IDH 2022

Departamentos	Ingreso	Educación	Salud
Antioquia	↑	↑	↑
Bolívar	↑	↑	↑
Boyacá	↑	↑	↑
Caldas	↑	↑	↑
Caquetá	↑	↑	↑
Cauca	↑	↑	↑
Córdoba	↑	↑	↑
Nariño	↑	↑	↑
Quindío	↑	↑	↑
Risaralda	↑	↑	↑
Sucre	↑	↑	↑
Valle del Cauca	↑	↑	↑
Atlántico	↑	↑	↓
Bogotá D.C.	↑	↑	↓
Cesar	↓	↑	↑
Chocó	↓	↑	↑
Cundinamarca	↓	↑	↑
Huila	↓	↑	↑
La Guajira	↓	↑	↓
Magdalena	↓	↑	↓
Meta	↓	↑	↑

Departamentos	Ingreso	Educación	Salud
Norte de Santander	↓	↑	↑
Putumayo	↓	↑	↑
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	↑	↑	↓
Santander	↓	↑	↑
Tolima	↑	↑	↓
Vichada	↓	↓	↑
Arauca	↓	↑	↑
Guaviare	↓	↑	↓
Amazonas	↓	↓	↓
Casanare	↓	↓	↓
Guainía	↓	↓	↓
Vaupés	↓	↓	↓
Nacional	↑	↑	↑

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior refleja una realidad diversa entre las dimensiones del IDH, revelando contrastes que van más allá del desempeño económico general del país. El desarrollo humano de Colombia entre 2011 y 2022 siguió un patrón integral en 12 de los 33 departamentos. A pesar de que Bogotá presenta el mayor nivel de IDH en el país, no experimentó un avance en las tres dimensiones, ya que la esperanza de vida disminuyó (PNUD, 2020). En la mayoría de los casos, se observa que tanto la escolaridad como la esperanza de vida disminuyeron a medida que aumentaba el ingreso per cápita. Sin embargo, Chocó es una excepción notable, ya que logró mejorar su escolaridad y esperanza de vida a pesar de experimentar un descenso en el ingreso per cápita. No obstante, es importante destacar que esta mejora en Chocó es baja frente a la media nacional.

Cuando se mira hacia los departamentos con menor desarrollo humano, se observa que mostraron caída en las tres dimensiones. Estas diferencias resaltan las barreras de acceso a servicios esenciales y la débil presencia institucio-

nal que dificultan las mejoras en educación y salud en lugares con un IDH más bajo. Estas disparidades subrayan la necesidad urgente de promover políticas públicas para desarrollar las capacidades básicas y aumentar la presencia institucional para garantizar un desarrollo humano integral en todos los territorios.

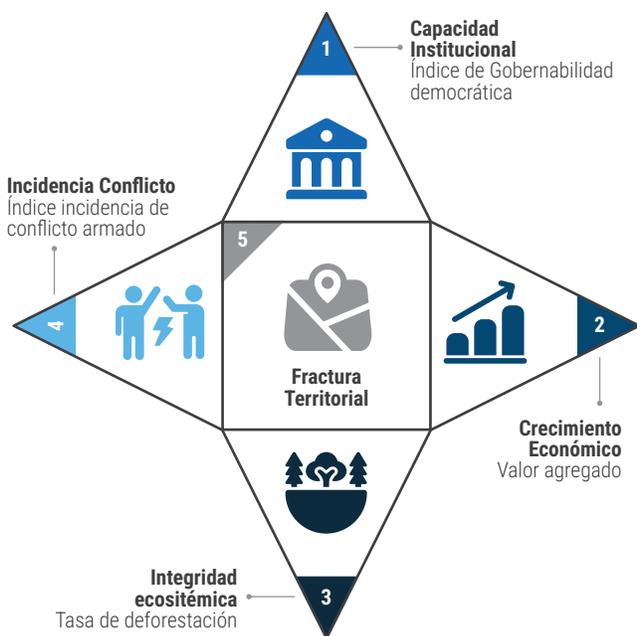
La disparidad en el comportamiento del IDH a nivel subnacional está influenciada por una compleja interacción entre diversas realidades. En este contexto, convergen capacidades territoriales limitadas, una institucionalidad débil derivada del conflicto armado, presiones ambientales y profundas desigualdades que impactan directamente el bienestar y las oportunidades de la población.

Fractura territorial: Colombia no converge a un desarrollo humano sostenible

La fractura territorial en Colombia refleja una falta de coordinación en las estructuras institucionales. Por ejemplo, dentro del proceso de descentralización, se ha identificado que de las 2761 competencias de las entidades gubernamentales en todos los niveles, hay 328 duplicidades o traslapes. Estos desafíos se hacen evidentes en la diversidad de resultados del IDH a nivel departamental. Como se mencionó anteriormente, en la medición del IDH departamental se observan territorios con avances notables, mientras que otros experimentan retrocesos significativos.

La realidad colombiana muestra una marcada disparidad en las capacidades y oportunidades de sus habitantes, lo que afecta directamente su libertad de elección y la posibilidad de elegir la vida que desean vivir. Estas diferencias están influenciadas por diversos elementos, como la capacidad institucional, el desarrollo económico, la incidencia del conflicto armado y la disponibilidad de recursos naturales (ilustración 1.1).

Ilustración 1.1. Dimensiones consideradas para analizar la fractura territorial en Colombia



Fuente: elaboración propia.

Las diversas combinaciones entre departamentos en términos de institucionalidad, conflictividad, presión ambiental y participación económica en Colombia revelan una realidad multifacética que incide directamente en el desarrollo humano y económico del país. Estas disparidades señalan la necesidad de abordar integral, sistémica y estratégicamente las diferencias territoriales para avanzar hacia un desarrollo más equitativo y sostenible.

El elemento central para este análisis son las capacidades institucionales a nivel nacional, regional y local. La capacidad institucional es el pilar sobre el cual se sustenta la gobernabilidad y la toma de decisiones efectivas en todos los niveles. Un sistema institucional sólido y transparente es fundamental para garantizar el respeto a los derechos humanos, promover la justicia social y facilitar el acceso equitativo a servicios básicos como salud, educación y seguridad.

Por lo tanto, para evaluar las capacidades institucionales, se emplea el Índice de Gobernabilidad Democrática Territorial (IGDT). Este indicador, desarrollado por el PNUD, tiene como objetivo medir el desempeño de los territorios en Colombia en el ejercicio adecuado de la gobernabilidad. El IGDT se compone de cuatro pilares: 1) Capacidades en gestión pública; 2) Calidad en participación democrática; 3) Seguridad territorial y acceso a la justicia; y 4) Eficacia en la provisión de servicios y derechos para el buen vivir de las comunidades. El índice se calibra en una escala de 0 a 100, donde un territorio con un índice cercano a 100 refleja un adecuado ejercicio de gobernabilidad con buenos resultados de eficacia, mientras que un índice cercano a 0 significa indica una deficiencia en el ejercicio gubernamental del territorio.

El panel de la gráfica 1.5 relaciona esto no solo con la interacción del IDH y la capacidad institucional, sino también vinculando componentes transversales como la relación con el medio ambiente, la economía y el conflicto. Dentro de este panel, se observa cómo a medida que los departamentos tienen una mayor afectación por el conflicto, menos garantías ambientales y un bajo aporte al desempeño económico nacional, hay menor institucionalidad y niveles más bajos de desarrollo humano.

En consecuencia, se encuentra que el desarrollo humano está directamente relacionado con la capacidad institucional. Los departamentos con un IDH alto presentan un mayor IGD^T (gráfica 1.6). Esto significa que los territorios con bajos niveles de gobernabilidad (Guainía, Vaupés, Vichada, Amazonas, Caquetá, Putumayo, Arauca), que enfrentan dificultades en la provisión de bienes y servicios básicos, en la seguridad ciudadana y en la participación democrática, también tienen limitaciones en cuanto a oportunidades de desarrollo humano. Por el contrario, aquellos con una gobernabilidad más efectiva (Bogotá, Cundinamarca, Santander, Quindío, Atlántico) ofrecen mejores condiciones para el progreso en diversas áreas como educación, salud, empleo y bienestar en general. No sorprende entonces que las divergencias territoriales estén fundamentadas en la capacidad de las instituciones para garantizar los derechos y oportunidades para que las personas puedan desarrollar la vida que desean. Esto implica que el desarrollo humano también favorece la capacidad institucional.

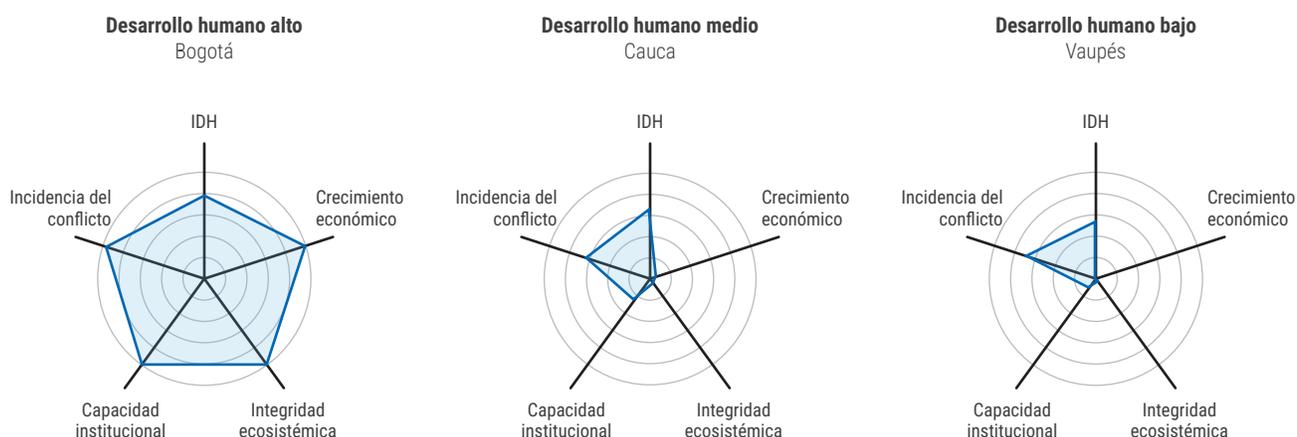
Un elemento que sobresale, inmerso en la gobernabilidad democrática y relacionado con el desarrollo humano, es la seguridad ciudadana. Es imposible desconocer la relación bidireccional del conflicto armado en Colombia con el desarrollo humano de los territorios. Aquellos territorios con alta incidencia de conflicto armado (Arauca o Putumayo, por ejemplo) son los mismos que presentan bajos niveles de desarrollo humano (capítulo 3). En la realidad colombiana, a mayor capacidad institucional, menor es la incidencia de conflicto armado¹⁴ (gráfica 1.6). Los

ejemplos evidentes están en los departamentos de Arauca, Caquetá, Chocó, Cauca y Putumayo. No obstante, Colombia también se enfrenta a situaciones territoriales donde, aún en ausencia de conflicto armado, el desarrollo humano y la capacidad institucional son bajos, como por ejemplo en Vichada y Vaupés.

Esto significa que existen otros factores que contribuyen a la baja capacidad institucional y la incidencia del conflicto armado. La abundancia de recursos naturales en los territorios es fundamental para comprender su desarrollo. La intersección de aspectos institucionales con la protección y el uso sostenible del medio ambiente es crucial para caracterizar las divergencias territoriales, al igual que la coexistencia del conflicto armado en áreas con una alta biodiversidad no debe pasarse por alto al analizar los determinantes del desarrollo humano en los territorios.

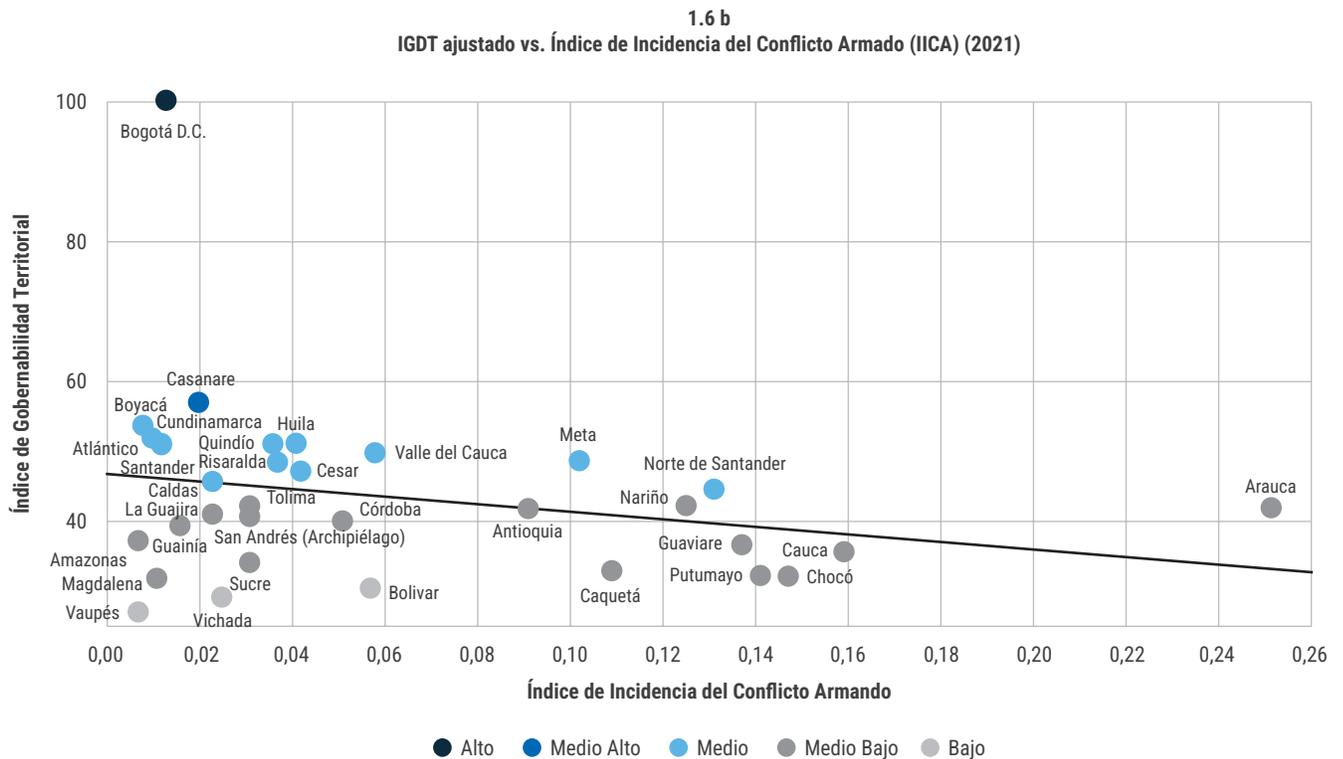
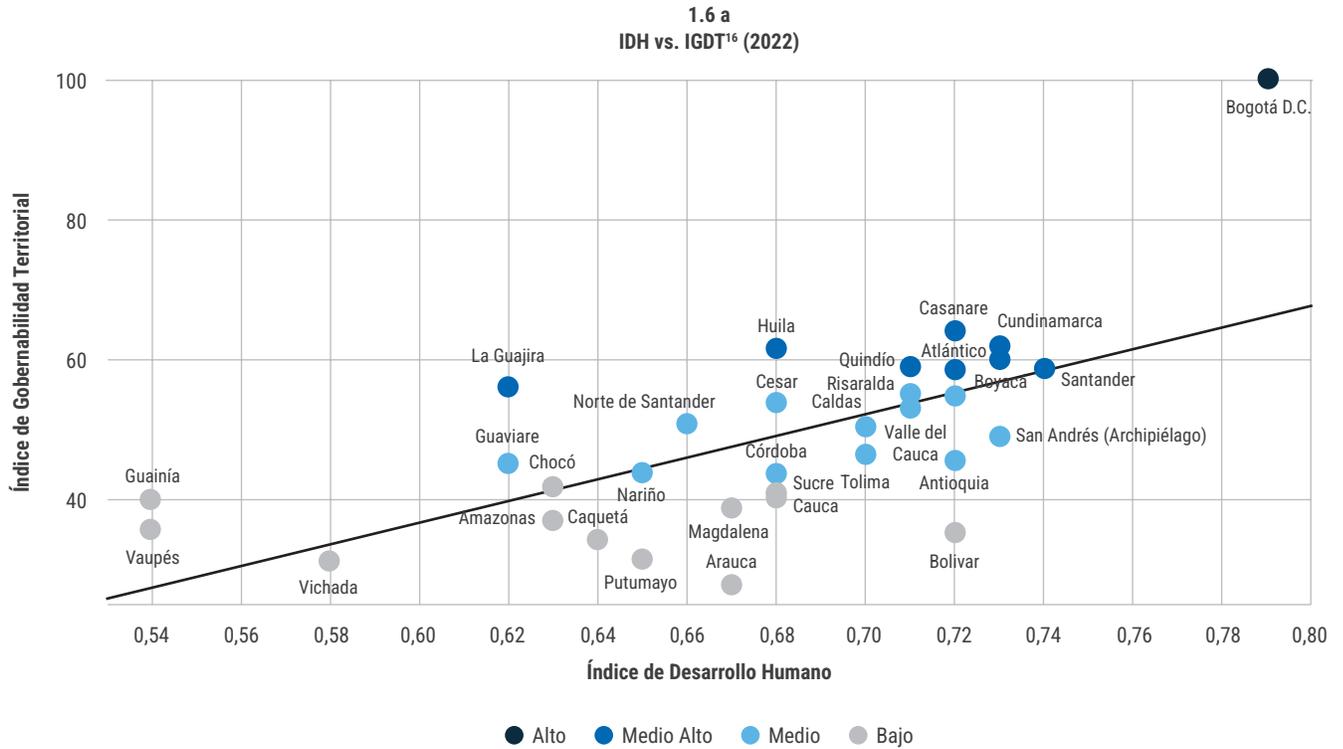
Las fracturas territoriales no solo reflejan desigualdades socioeconómicas, sino también disparidades en la capacidad institucional de cada región para gestionar sus recursos naturales y abordar los desafíos ambientales. Una gobernabilidad efectiva implica no solo la existencia de regulaciones ambientales sólidas, sino también la implementación efectiva de dichas normativas y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para hacerlas cumplir. En este sentido, la institucionalidad ambiental desempeña un papel crucial en la protección y conservación de los ecosistemas, así como en la eliminación de un modelo de desarrollo económico que avanza a expensas del medio ambiente y de las futuras generaciones.

Gráfica 1.5. Diferentes trayectorias del desarrollo humano



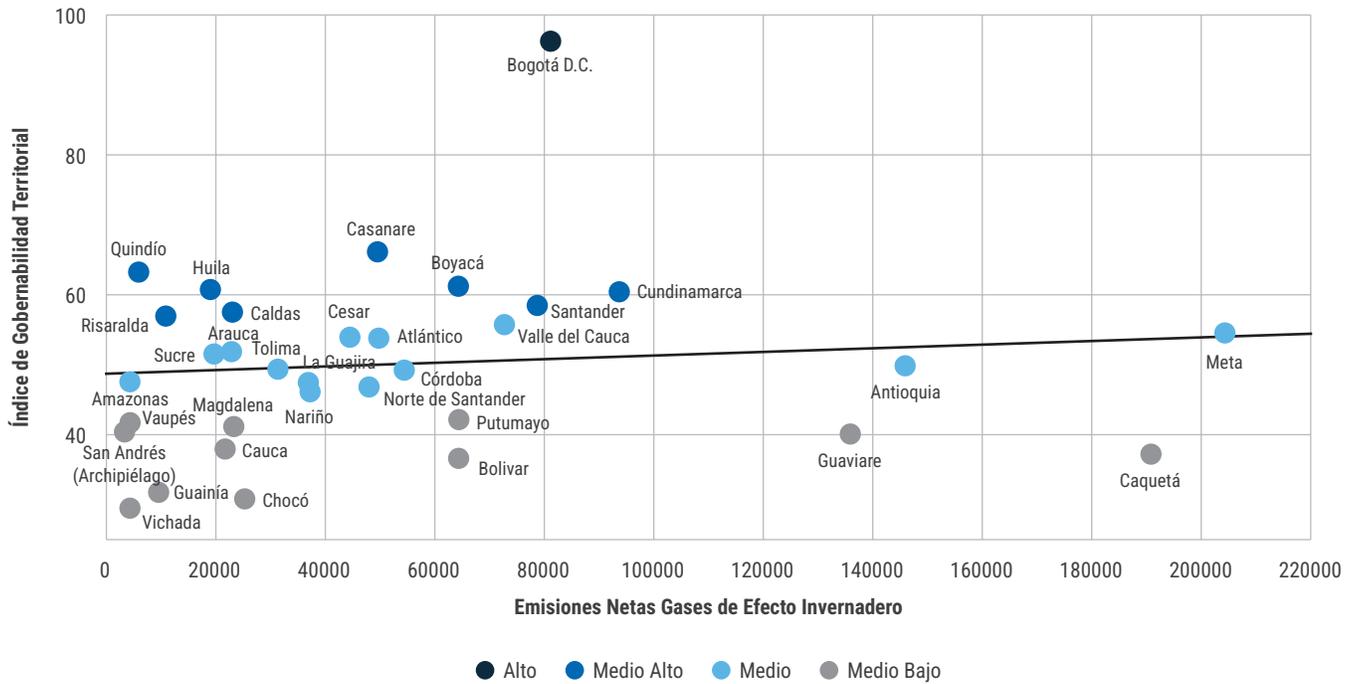
Fuente: elaboración propia con base a IDEAM (2023), DNP (2022), DANE (2023).

Gráfica 1.6. Comparaciones de las fracturas territoriales por departamento¹⁵



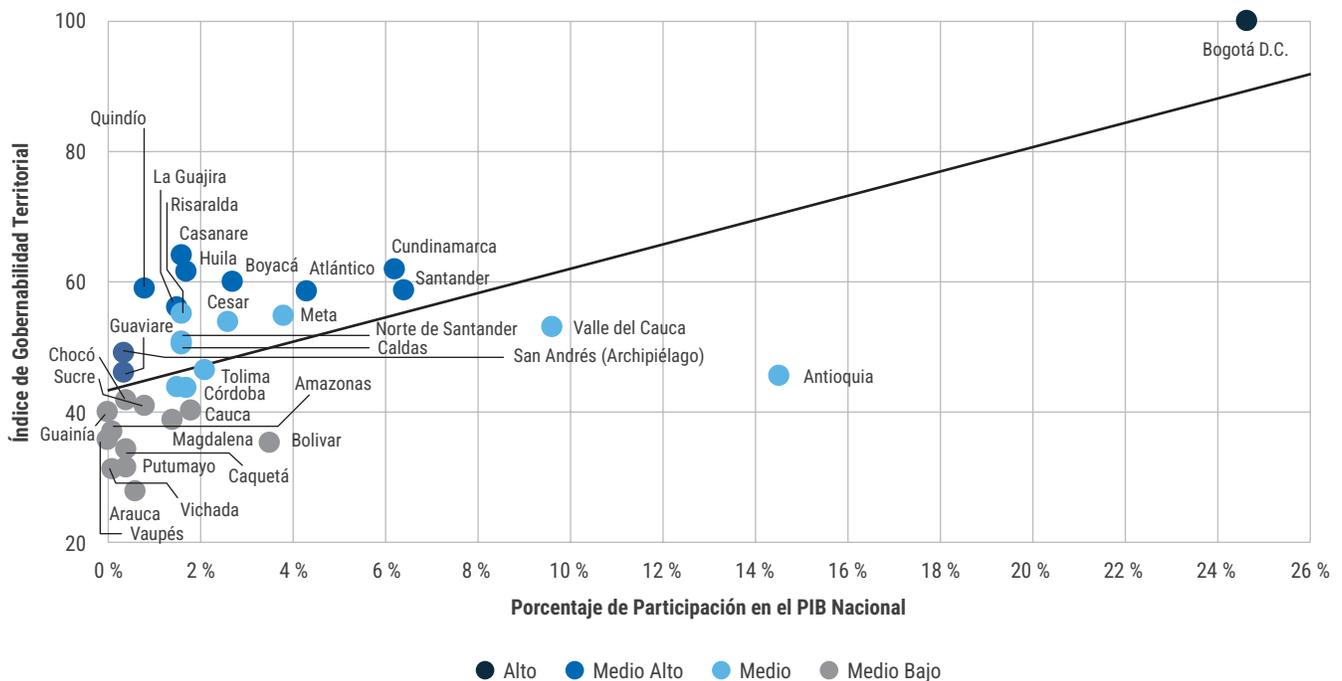
1.6 c

IGDT ajustado vs. emisiones de efecto invernadero a nivel departamental (2018)



1.6 d

IGDT ajustado vs. participación porcentual del PIB por departamento (2022)



Fuente: elaboración propia con base a IDEAM (2023), DANE (2023) y DNP (2023).

Una forma de abordar la relación entre la capacidad institucional y la riqueza natural es examinando la capacidad institucional de los departamentos y sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Donde hay mayores emisiones de estos gases, se observan también las tasas más altas de deforestación y expansión de la frontera agrícola (capítulo 4). En otras palabras, los territorios con altas emisiones son también áreas donde la riqueza ambiental está siendo fuertemente afectada. Cuatro territorios colombianos destacan por sus elevadas emisiones de GEI: Meta, Caquetá, Guaviare y Antioquia (gráfica 1.6c). Estas regiones están experimentando una actividad económica que está teniendo un serio impacto en el medio ambiente (como la deforestación), y son departamentos con baja o media baja capacidad institucional. Es urgente fortalecer las capacidades institucionales de estos departamentos. Pero no solo eso, también es necesario orientar las capacidades institucionales de los departamentos hacia una mejor protección del medio ambiente.

Un cuarto elemento a considerar es el tipo de desarrollo económico que se lleva a cabo en los territorios. El modelo intensivo en la explotación de recursos naturales que ha dirigido las acciones del sector productivo en diversos territorios está afectando el medio ambiente y reduciendo su potencial de desarrollo a mediano y lar-

go plazo. La institucionalidad es crucial para promover inversiones de emprendedores privados, tanto grandes como pequeños, y llevar a cabo políticas públicas a nivel nacional, departamental y municipal que conduzcan al desarrollo humano sostenible en todos los territorios. La gráfica 1.6d pone de manifiesto una paradoja en el desarrollo humano: la actividad económica del país se concentra en las zonas más desarrolladas económicamente y con mayor capacidad institucional. También se observa una concentración de actividades económicas ilegales en lugares con débil capacidad institucional y menor desarrollo humano, los cuales coinciden con los territorios de mayor incidencia del conflicto armado (capítulo 3).

En suma, es importante considerar adicionalmente el contexto político, económico, geográfico, institucional, ambiental y social para tener una comprensión holística del desarrollo humano en los territorios. Las fracturas territoriales, entonces, muestran de manera sistémica la problemática de Colombia, donde las realidades territoriales difieren a lo largo y ancho del país. Su entendimiento desde un punto de vista sistémico es fundamental para promover futuros posibles que permitan ofrecer esperanza a la población, de manera que su lugar de nacimiento no determine su vida, sino que puedan vivir la vida que deseen.

Superación de las fracturas territoriales para la consolidación del desarrollo humano sostenible

El logro de un desarrollo humano sostenible en Colombia implica considerar de manera integral factores fundamentales como la capacidad institucional, la preservación del ambiente, la gestión de conflictos y el crecimiento económico. Estos elementos están interconectados y juegan un papel crucial en la construcción de una sociedad equitativa, próspera y en armonía con su entorno.

La capacidad institucional es el pilar sobre el cual se sustenta la gobernabilidad y la toma de decisiones efectivas en todos los niveles. Un sistema institucional robusto y transparente es fundamental para garantizar el respeto

por los derechos humanos, promover la justicia social y facilitar el acceso equitativo a servicios básicos como la salud, la educación y la seguridad.

La preservación del ambiente es otro aspecto clave, especialmente en un país megadiverso como Colombia. La conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y la mitigación del cambio climático son fundamentales para asegurar un futuro sostenible para las generaciones venideras. Esto implica adoptar prácticas de desarrollo que respeten el medio ambiente y promuevan la utilización responsable de los recursos naturales.

El manejo adecuado de conflictos internos y externos también es esencial para garantizar la estabilidad y la paz social. La resolución pacífica de disputas, el fomento del diálogo intercultural y la promoción de la reconciliación son herramientas clave para construir una sociedad cohesionada y libre de violencia, lo cual es fundamental para el desarrollo humano sostenible.

Finalmente, el crecimiento económico debe ser inclusivo y equitativo, asegurando que los beneficios lleguen a toda la población y no se concentren únicamente en ciertos sectores o regiones. Esto requiere políticas económicas y sociales que impulsen la generación de empleo digno, la reducción de la desigualdad y la promoción de oportunidades para todos, especialmente para los grupos más vulnerables.

Las divergencias territoriales no solo reflejan desigualdades socioeconómicas, sino que también revelan una falta de equidad en términos de desarrollo humano, afectando la libertad y la capacidad de elección de los ciudadanos para trazar sus propios caminos en la vida.

Conclusiones

El desarrollo humano en Colombia es un tema de profunda complejidad y relevancia que abarca diversas dimensiones interconectadas, las cuales tienen un impacto directo en la calidad de vida de la población en general. Dentro de este contexto, las fracturas territoriales emergen como una preocupación central, evidenciando disparidades sig-

nificativas en cuanto a oportunidades y acceso a servicios básicos entre las diferentes regiones del país. Estas disparidades territoriales no solo reflejan desigualdades socioeconómicas, sino que también revelan una falta de equidad en términos de desarrollo humano, afectando la libertad y la capacidad de elección de los ciudadanos para trazar sus propios caminos en la vida.

La capacidad institucional juega un papel determinante en la promoción del desarrollo humano en Colombia. Es esencial para garantizar la eficiencia en la provisión de servicios públicos, la implementación de políticas inclusivas y la protección de los derechos fundamentales de la población. Sin embargo, la falta de capacidades en ciertas instituciones territoriales obstaculiza este proceso, generando desafíos adicionales en la búsqueda de un desarrollo equitativo y sostenible a nivel nacional. Esta falta de capacidades se ve reflejada en las posibilidades de transformar inversiones públicas y privadas en una ampliación tangible de las oportunidades y capacidades de las personas en Colombia. Uno de los grandes desafíos del país es aumentar la productividad humana, hacer un mejor uso de todos los recursos para poder desatar procesos de desarrollo humano en todos los territorios.

Además, el vínculo estrecho entre el desarrollo humano y el medio ambiente resalta la importancia de adoptar prácticas sostenibles que preserven los recursos naturales y mejoren la calidad de vida de la población colombiana. Por otro lado, el impacto del conflicto armado en algunas regiones ha exacerbado las fracturas territoriales y ha limitado las oportunidades de progreso, subrayando la necesidad de abordar estas problemáticas de manera integral y colaborativa entre todos los actores involucrados.

Los desafíos económicos también representan un factor determinante en la configuración del desarrollo humano en Colombia. Las disparidades económicas entre las distintas regiones del país plantean obstáculos significativos para lograr una distribución equitativa de recursos y oportunidades. Esto requiere la implementación de políticas públicas que fomenten la inclusión y la equidad en el acceso a empleo, educación, salud y otros servicios básicos necesarios para el bienestar de toda la población. En este sentido, es fundamental trabajar de manera coordinada y estratégica para superar los retos y avanzar hacia un desarrollo humano más equitativo y sostenible en Colombia.

Notas

1. Los datos presentados en esta sección corresponden a los cálculos publicados por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD.
2. Según la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, el IDH de Colombia para 2022 fue de 0,758. Sin embargo, los cálculos realizados por la oficina de Colombia arrojaron un resultado ligeramente diferente, situándolo en 0,707. Esta discrepancia se debe al cambio de la medida utilizada para la dimensión de ingresos y a algunos ajustes en la medición de la educación media a nivel departamental. A pesar de ello, la magnitud de la diferencia es coherente y consistente entre ambos cálculos.
3. Los datos presentados en este gráfico corresponden a los cálculos publicados por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano de PNUD.
4. El IDH evalúa tres dimensiones clave del desarrollo humano: salud, educación e ingresos. La dimensión de salud se refiere a la esperanza de vida al nacer, la educación considera los años esperados de escolaridad y los años promedio de educación combinados, y la dimensión de ingresos se mide a través del ingreso per cápita ajustado según el poder adquisitivo.
5. Véase nota a pie de página 2.
6. Las categorías del IDH son las siguientes: superior (más de 0,8), alto (entre 0,7 y 0,8), medio (0,55 y 0,7), bajo (menos de 0,55).
7. Los cálculos del IDH son elaborados por PNUD Colombia con base en datos oficiales publicados por el DANE en la Encuesta de Calidad de Vida y en el dato del producto interno bruto (PIB). Para obtener más detalles sobre el cálculo y las fuentes utilizadas, consultar el anexo 1.
8. Los datos presentados en este gráfico corresponden a los cálculos publicados por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD.
9. Los cálculos se realizaron utilizando el algoritmo de Suavizado Exponencial Triple (ETS), que emplea suavizado exponencial simple, doble y triple para analizar y pronosticar series temporales. Este método estima niveles, tendencias y estacionalidades mediante coeficientes de suavizado, optimizando la precisión de los pronósticos futuros en datos temporales.
10. En el periodo de 2014 a 2022, el país pasó de un IDH de 0,689 a uno de 0,707.
11. Dado que las mediciones del IDH se realizaron utilizando el PIB, incluyendo los ingresos del sector minero energético, se observa que los departamentos de Casanare y Meta presentan un comportamiento alto en su índice. Sin embargo, a pesar de que el ingreso es la dimensión con mejor desempeño, este ha venido disminuyendo en la variación interanual desde 2011. Además, en términos de magnitud, se observa que estos departamentos tienen niveles de salud y educación bajos en comparación con la media nacional.
12. Para consultar la metodología y los cálculos de base, véase el anexo 1.
13. Durante este periodo de desarrollo, hubo departamentos que avanzaron notablemente mientras que otros se rezagaron e incluso retrocedieron. Además de los departamentos cuya dinámica de desarrollo ya fue mencionada, destacan los retrocesos en el IDH de Arauca, Guaviare y Amazonas, por un lado, y el rápido avance de Chocó y Cauca, por otro.
14. Ajustando el IGDT para eliminar el componente de seguridad ciudadana y comparándolo con la incidencia de conflicto armado por departamentos, se observa una relación inversamente proporcional entre capacidad institucional y conflicto armado.
15. Los resultados del IGDT para 2022 son preliminares.
16. El IGDT es una herramienta desarrollada por el PNUD con el propósito de medir el desempeño de los territorios en Colombia en cuanto al adecuado ejercicio de la gobernabilidad. Esto se logra evaluando aspectos relacionados con las capacidades en gestión pública (pilar 1), la calidad en la participación democrática (pilar 2), la seguridad territorial y el acceso a la justicia (pilar 3), así como la eficacia en la provisión de servicios y derechos para el buen vivir de las comunidades (pilar 4). El indicador se expresa en una escala de 0 a 100 puntos, donde una puntuación cercana a 100 indica un adecuado ejercicio de gobernabilidad, reflejado en resultados eficaces. Por el contrario, una puntuación cercana a 0 indica un ejercicio deficiente en el territorio.



2



Desigualdad y productividad laboral: una relación perversa



Introducción

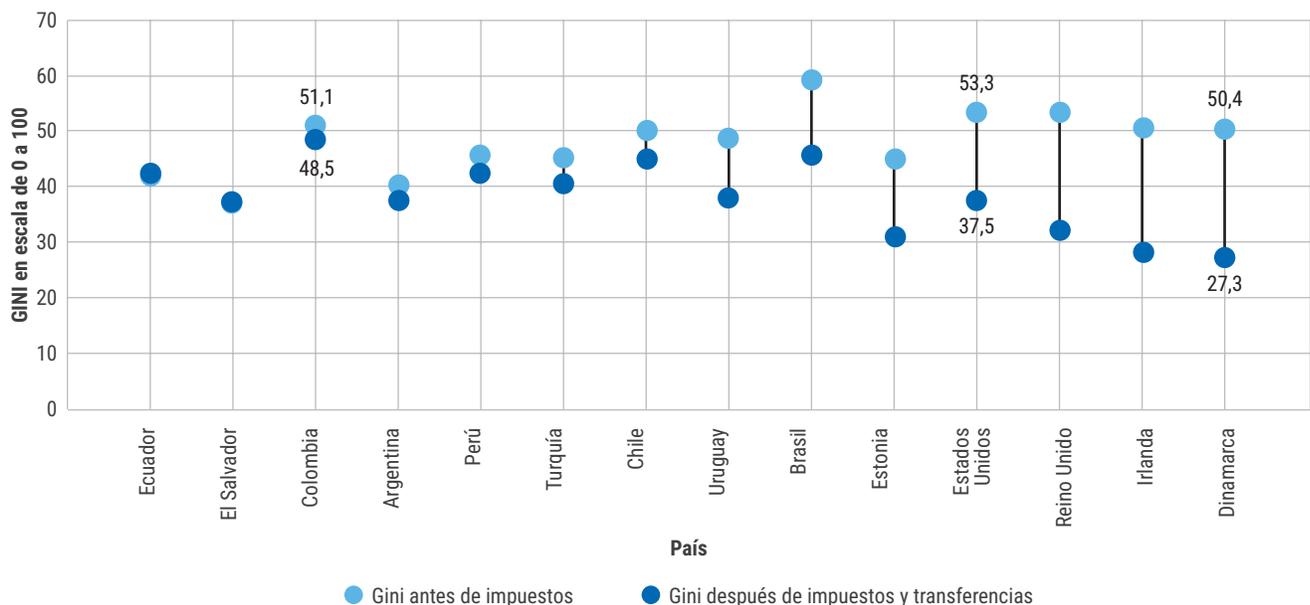
Como se explicó en el capítulo 1, Colombia ha avanzado en desarrollo humano en los últimos años. Sin embargo, también es un hecho que el país sufre de una de las mayores desigualdades a nivel mundial (Banco Mundial, 2023). Esta desigualdad de ingresos es un problema arraigado en la historia del país y afecta significativamente su desarrollo humano. A pesar de mostrar un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto en la última medición, similar al de algunos países de la región (0,75), este se reduce en 0,2 puntos (pasando a 0,51) cuando se toma en cuenta la alta desigualdad. Este deterioro se refleja en la pérdida de 18 puestos en el ranking de países, pasando de la posición 91 a la 109 en la medición de 2022, un declive que afecta a los 32 departamentos del país.

La desigualdad no es un problema nuevo. Históricamente, Colombia ha mostrado niveles elevados de desigualdad, lo que ha generado constantes debates sobre la necesidad de reformas en el sistema tributario para avanzar hacia una distribución más equitativa y promover el desarrollo humano. La reforma tributaria más re-

ciente, en 2022, tuvo como objetivo mejorar la progresividad del sistema tributario, ampliando los impuestos a personas naturales en un 1% de la distribución de ingresos, aumentando las tasas y reduciendo las exenciones y deducciones. Además, se implementaron medidas para mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos sobre el patrimonio y se introdujeron impuestos ambientales y saludables, en línea con las necesidades nacionales en términos de desarrollo sostenible (Observatorio Fiscal (2022).

A pesar de estos esfuerzos, la desigualdad de ingresos sigue siendo un desafío importante. El indicador de Gini, antes y después de impuestos, muestra que la desigualdad en Colombia sigue siendo alta, aunque con una ligera mejoría (gráfica 2.1¹). Aunque el recaudo de impuestos aumentó al 16,6% del PIB en 2023, 2,2 puntos porcentuales más que en 2022 gracias a la reforma tributaria y a la eficiencia en la administración tributaria, sigue siendo regresivo. Además, solo se destina el 13% del PIB en 2023 al gasto público social.

Gráfico 2.1. Desigualdad antes y después de impuestos y transferencias



Fuente: elaboración propia con base en Solt (2023).

Un sistema tributario en constante reforma y una redistribución a través de un sistema de protección social complejo y amplio. Sin embargo, Colombia sigue siendo un país fragmentado que no avanza en una misma dirección en términos de crecimiento, equidad y desarrollo humano, lo que resulta en un crecimiento mediocre y desigual. No se puede hablar de convergencia hacia el desarrollo humano sostenible si no se abordan las múltiples desigualdades presentes en Colombia. Por lo tanto, la falta de convergencia se debe principalmente a la acumulación de desigualdades de oportunidades a lo largo del ciclo de vida de las personas, lo cual impide el adecuado desarrollo de sus capacidades básicas y aumentadas (PNUD, 2021). Específicamente, las disparidades en capacidades y oportunidades determinan que algunas personas puedan alcanzar su máximo potencial y llevar a cabo sus proyectos de vida, mientras que otras vean limitadas sus aspiraciones.

Por otro lado, el bajo impacto del gasto público es una muestra de un fenómeno generalizado preocupante: los recursos en Colombia no se transforman en resultados. Es por esta razón que este informe propone el concepto de productividad humana como referencia para analizar la eficiencia de los recursos (públicos y privados) en la ampliación de las capacidades y oportunidades de los colombianos, en especial aquellos que han vivido históricamente marginados.

Las altas y persistentes desigualdades tienen repercusiones significativas en el país. Por un lado, pueden acarrear costos sociales como el aumento de la pobreza, la baja resiliencia o las barreras a la movilidad social, ya que las personas menos favorecidas tienen limitadas oportunidades para acceder a una educación de calidad, empleos decentes y otras oportunidades necesarias para la realización de sus proyectos de vida. Por otro lado, la disparidad económica refleja desigualdades de oportunidades que alimentan tensiones y divisiones sociales, generando malestar social en general (Eslava y Soto, 2023). Estas desigualdades fracturan los vínculos entre individuos, especialmente entre aquellos de diferentes clases sociales, lo que mina la confianza y la construcción de capital social, reduciendo así las posibilidades de acción colectiva (Bultmann, 2023; Thorbecke y Charumilind, 2002). Del mismo modo, la desigualdad socava la confianza en las instituciones y, en casos de alto malestar social, puede incluso provocar inestabilidad política (PNUD, 2023b).

Cuando la desigualdad de oportunidades se incorpora al proceso de generación de medios de vida, adquiere una relevancia aún mayor. Las capacidades básicas y aumentadas son fundamentales para que el aparato productivo pueda generar riqueza para toda la sociedad. Si el sistema económico puede aprovechar eficientemente las habilidades y potencialidades de las personas, alcanzando su máximo rendimiento, no solo se logra el aumento del bienestar social, sino que también se abre paso a la reducción de las desigualdades. En este escenario, se fomentaría la productividad. Sin embargo, al no contar con el pleno desarrollo de las capacidades individuales y sociales, la productividad laboral² se ve limitada y se dificulta un desarrollo inclusivo que contribuya a disminuir las desigualdades.

En las últimas dos décadas, Colombia ha experimentado crecimientos estables, pero de magnitud baja (2-3% promedio anual)³, caracterizados principalmente por la baja productividad y las altas desigualdades. En este capítulo, analizaremos las características que convierten esta relación en un círculo vicioso, con el fin de comprender cuáles son los elementos más influyentes en la acumulación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida de las personas en Colombia, y cómo estas se relacionan con la baja productividad del sistema económico del país.

El bajo impacto del gasto público es una muestra de un fenómeno generalizado preocupante: los recursos en Colombia no se transforman en resultados.

Las desigualdades a lo largo del ciclo de vida de las personas

En un Estado de derecho, la premisa fundamental que lo sustenta es la promesa de igualdad de oportunidades al nacer y la igualdad ante la ley⁴. Sin embargo, estas oportunidades no se distribuyen equitativamente a lo largo de la vida de las personas, sino que se acumulan de manera desigual. Estas desigualdades determinan los diferentes escenarios o trayectorias que individuos, familias y comunidades pueden transitar. El desarrollo de capacidades básicas y aumentadas (PNUD, 2019) se ve influenciado por los contextos socioeconómicos, y a su vez, estos determinan la forma en que opera el sistema productivo.

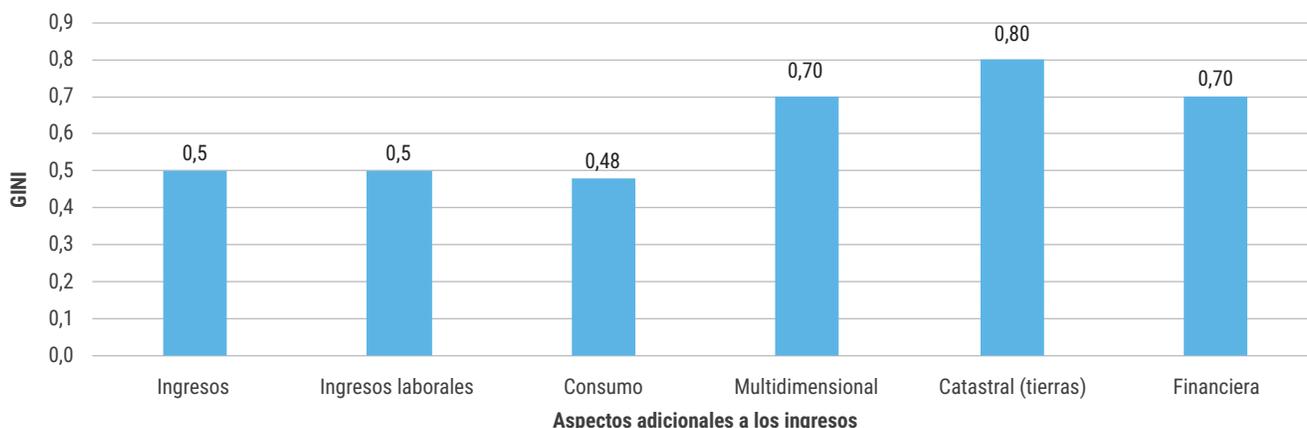
Colombia exhibe una de las distribuciones de ingresos más desiguales a nivel mundial. El coeficiente de Gini⁵ ha permanecido por encima de 0,50 en las últimas décadas, un valor significativamente elevado en comparación con la mediana mundial, que se sitúa en 0,36. Aunque la concentración del ingreso en Colombia ha mostrado fluctuaciones, en los datos más recientes⁶, el país presenta la peor distribución del ingreso entre los 54 países para los cuales el Banco Mundial proporciona datos recientes. El coeficiente de Gini alcanzó su punto máximo en el 2000, con un nivel de 0,587, y su punto mínimo fue en 2016, con

0,497⁷. Sin embargo, la desigualdad de ingresos ha vuelto a aumentar, incluso antes de la pandemia, llegando a niveles similares a los de 1992. En 2021 y 2022, Colombia registró niveles de Gini de 0,563 y 0,556⁸ respectivamente.

Si bien el ingreso juega un papel fundamental como habilitador para el desarrollo humano, como se explorará en detalle en una sección posterior de este capítulo, es crucial considerar otros aspectos al medir la desigualdad. El coeficiente de Gini, evaluado a través de diversos elementos como los ingresos laborales, el consumo, la tenencia de tierra, los servicios básicos del hogar (enfoque multidimensional) o los activos financieros, permite caracterizar de manera más completa las profundas disparidades territoriales, poblacionales y de capacidades dentro de Colombia (gráfica 2.2). Aunque los niveles de Gini para estas dimensiones no se miden de forma sistemática, análisis realizados sugieren que pueden reflejar incluso mayores niveles de desigualdad que el Gini de ingresos. La distribución de la tenencia de tierra, la disponibilidad de servicios básicos en los hogares y la posesión de activos financieros son indicadores que revelan la alta desigualdad en el país (Núñez *et al.*, 2022).

Colombia exhibe una de las distribuciones de ingresos más desiguales a nivel mundial. El coeficiente de Gini ha permanecido por encima de 0,50 en las últimas décadas, un valor significativamente elevado en comparación con la mediana mundial, que se sitúa en 0,36.

Gráfica 2.2. Coeficientes de Gini en Colombia en diferentes aspectos adicionales a los ingresos



Fuente: Núñez et al. (2022), con base en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH), del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y del Depósito Centralizado de Valores de Colombia (Deceval).

Dada la disponibilidad de información sobre ingresos, se utilizará este elemento para realizar los análisis adicionales. En ese sentido, los datos sobre desigualdad de ingresos nos permiten comprender el impacto que esta tiene en el desarrollo humano. La desigualdad actúa como un obstáculo para el desarrollo humano, y esto se evidencia en todos los territorios del país. En promedio, la desigualdad reduce la medición inicial en 0,2 puntos. Aunque algunos territorios como Meta, Atlántico o Casanare, experimentan una pérdida de posiciones más pronunciada en el IDH ajustado por desigualdad⁹, la realidad es que todos los territorios ven afectado su desarrollo humano. Se observa una reducción promedio de entre 0,18 y 0,2 puntos en el IDH inicial debido a la alta desigualdad dentro de sus territorios (gráfica 2.3).

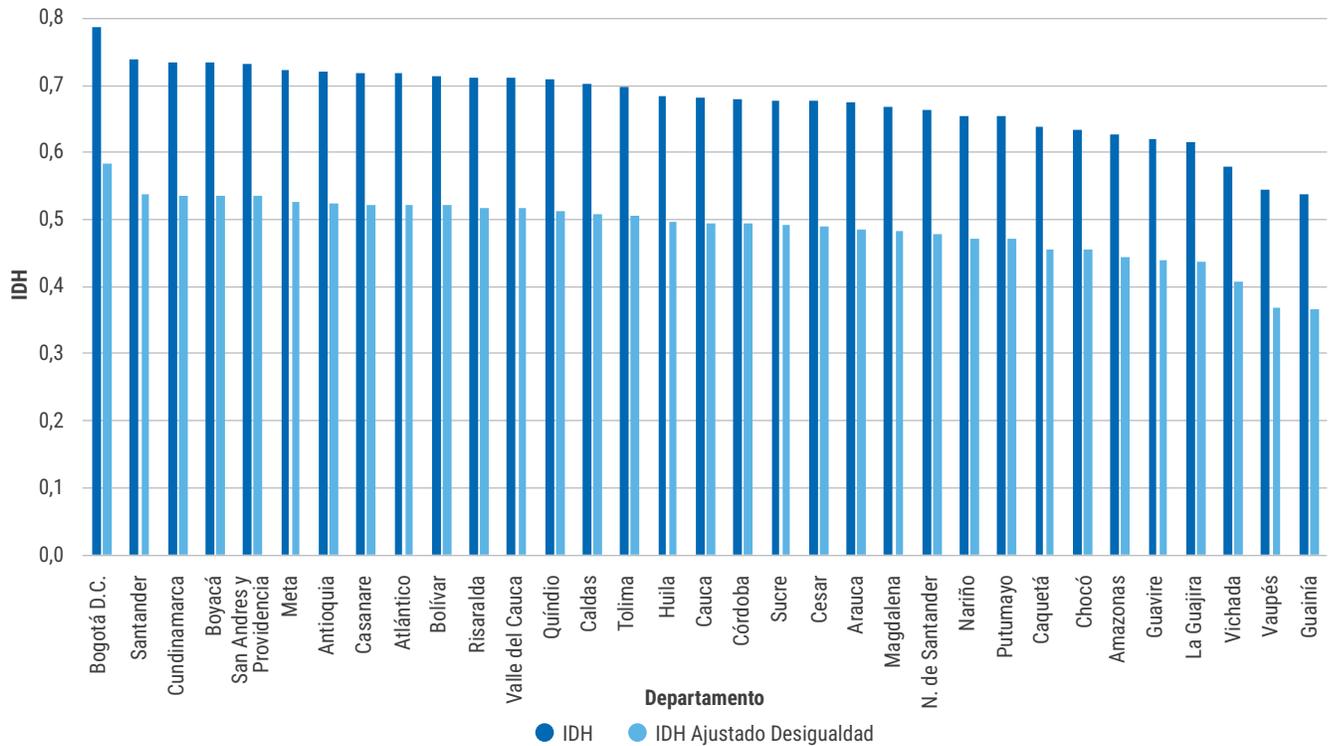
La alta desigualdad en los territorios está estrechamente relacionada con los elevados niveles de pobreza monetaria. En 2022, la incidencia de pobreza monetaria a nivel departamental evidenció la marcada disparidad existente entre los diferentes territorios. Mientras que en departamentos como Chocó (66,7%), La Guajira (65,4%), Sucre (60,4%), Bolívar (56%) y Córdoba (54%), más de la mitad de su población vive en pobreza monetaria, otros departamentos muestran que un porcentaje cercano a un cuarto de su población se encuentra en esta condición, como es el caso de Caldas (24,5%), Cundinamarca (22,7%) y Quindío (27,5%). En otras palabras, la distribución de ingresos no solo es altamente desigual o generalizada, sino que

se combina con una alta incidencia de pobreza monetaria, donde un amplio porcentaje de la población cuenta con ingresos extremadamente bajos (según la GEIH del DANE [2022], el 70% de la población en Colombia es pobre o vulnerable¹⁰).

La desigualdad no se observa únicamente de manera estática en diferentes momentos del tiempo, sino que se manifiesta como la acumulación de privaciones a lo largo de la vida de las personas. Las trayectorias de vida de los individuos están marcadas por las oportunidades y las carencias desde el momento de su nacimiento, pasando por la posibilidad de desarrollar capacidades básicas y aumentadas, hasta la oportunidad de integrarse al aparato productivo. Como resultado, la acumulación de desigualdades limita la capacidad de las personas para alcanzar sus aspiraciones y vivir la vida que desean.

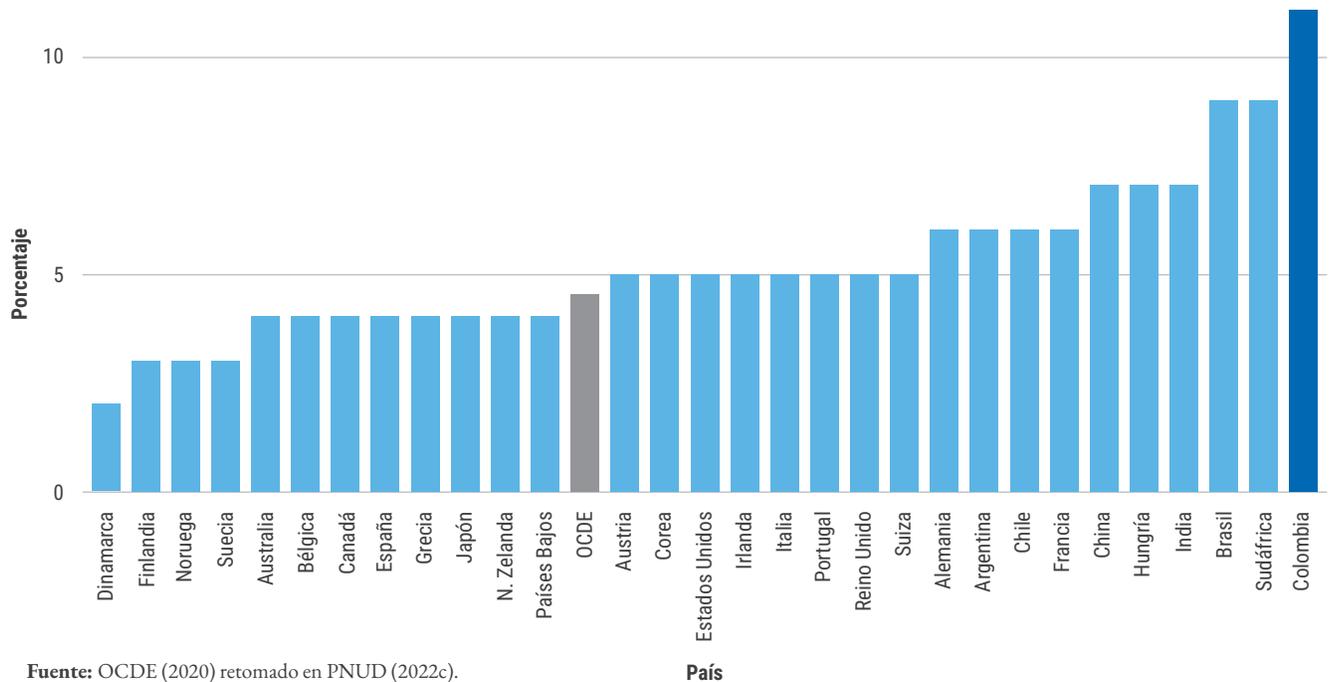
La falta de recursos económicos, junto con un sistema de protección social deficiente, impide romper los círculos de desigualdad para acceder a la educación o habitar en ciertos territorios, lo que se convierte en una barrera para que las personas puedan desarrollar sus capacidades de manera satisfactoria. La presencia de la pobreza intergeneracional es una consecuencia directa de esta situación, donde el emparejamiento selectivo, junto con la situación socioeconómica de los padres, condiciona la vida de sus descendientes. En Colombia, se necesitan 10 generaciones para pasar del 10% más bajo de la distribución de ingresos a un ingreso medio (gráfica 2.4).

Gráfica 2.3. IDH departamental ajustado por desigualdad



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 2.4. Movilidad social: el número de generaciones necesarias para pasar del 10% inferior al ingreso medio



Fuente: OCDE (2020) retomado en PNUD (2022c).

La educación es un elemento fundamental en la construcción de la vida que cada persona desea. Las trayectorias educativas son esenciales para el desarrollo humano tanto a nivel individual como para la sociedad en su conjunto. La educación puede ser considerada como un fin en sí misma, ya que contribuye al enriquecimiento de la vida misma, y también puede entenderse como una libertad fundamental de las personas. Sobre la educación recaen diversas expectativas y aspiraciones, que van desde oportunidades individuales de empleo hasta la superación de las desigualdades presentes y futuras. Colectivamente, una sociedad educada es un factor que favorece la participación de las personas en las decisiones colectivas, impulsa el crecimiento económico y permite la ampliación del bienestar en general.

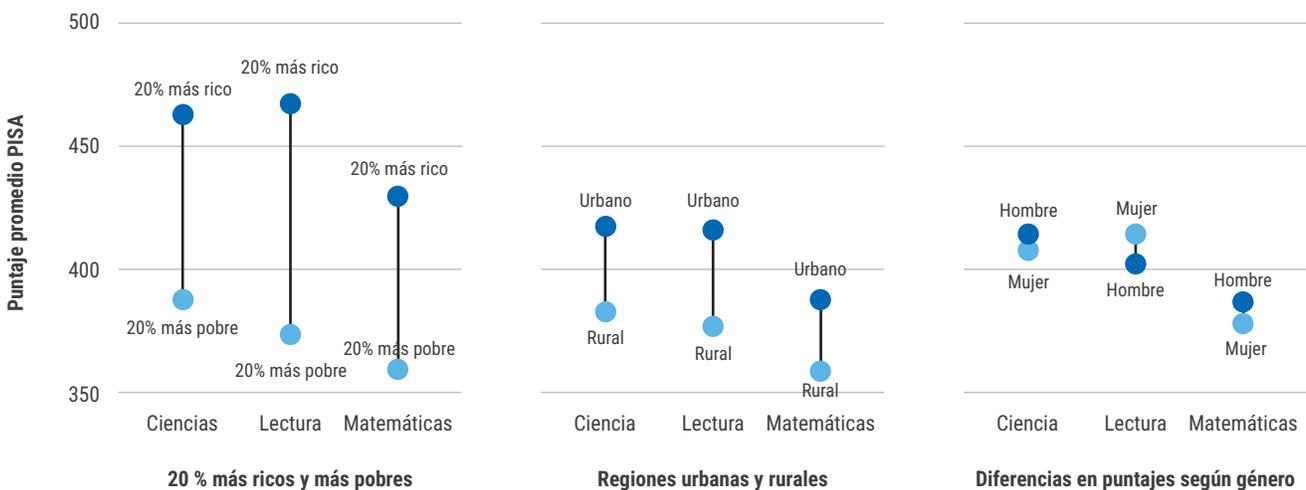
Colombia enfrenta importantes desafíos en cuanto al acceso, la calidad y la pertinencia de la educación. La población rural, los afrodescendientes, los indígenas y las personas en situación de pobreza carecen, desde una edad temprana, de acceso a servicios educativos de calidad, lo que les impide alcanzar su máximo potencial y perpetúa la desigualdad entre generaciones. Las disparidades en la educación se traducen en diferencias en las habilidades con las que las personas ingresan al mercado laboral, lo que implica grandes disparidades en la obtención de empleos de calidad.

El acceso a los servicios para la primera infancia, un aspecto crucial para el desarrollo y aprendizaje de los niños y

niñas, sigue siendo deficiente para la población más pobre y que habita en zonas rurales. La desigualdad en el acceso a la educación comienza antes incluso de ingresar a la educación primaria. Aunque la cobertura de educación primaria es en promedio del 86% (Ministerio de Educación, 2023) (es importante resaltar la baja cobertura relativa en departamentos como Guaviare [73,5%], Vaupés [55,9%], Guainía [67,7%], Vichada [76,2%]), esta disminuye a medida que avanzamos en el ciclo educativo. La cobertura de educación secundaria es en promedio 72% (departamentos como La Guajira [60,3%], Putumayo [67%], Caquetá [65%] y Chocó [59,3%] se suman a los que tienen una cobertura relativamente baja), y la educación media tan solo alcanza una cobertura promedio del 43% (en departamentos como Amazonas [24,8%] y Arauca [39,8%]). No es sorprendente, entonces, que estos mismos departamentos sean los que presentan un menor desarrollo humano.

La cobertura y calidad de la educación son aspectos relevantes en la construcción de capacidades básicas y aumentadas. De hecho, las características de las personas, como su nivel socioeconómico, la región en la que residen y si asisten a una institución pública o privada, determinan en gran medida los resultados educativos en el país. La diferencia entre quintiles de ingresos es el doble de la diferencia entre el tipo de lugar de residencia, rural o urbano, y si pertenecen al 20% más rico o más pobre (gráfica 2.5).

Gráfica 2.5. Diferencia en la calidad en pruebas PISA 2022 para Colombia

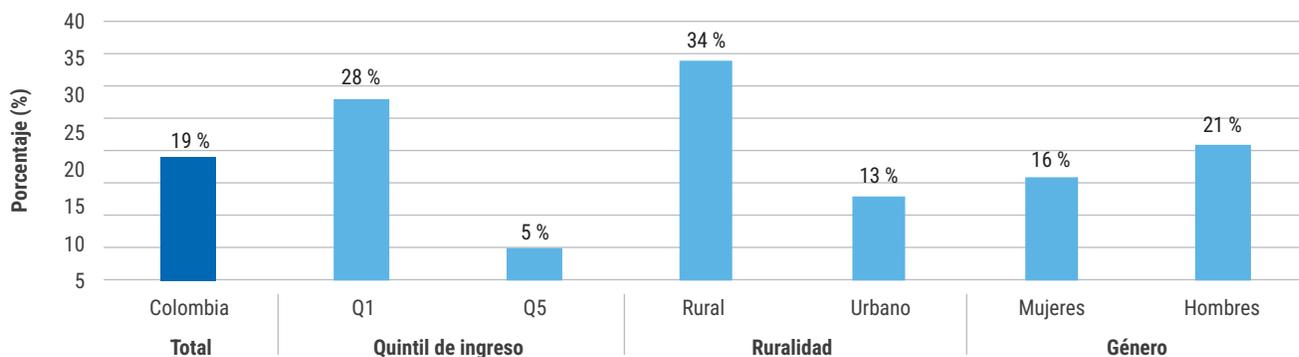


Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (2022).

Cuando los jóvenes ingresan a la educación media (grados 10 y 11), las disparidades en la calidad se acentúan. La acumulación de desigualdades en el acceso a la educación básica y secundaria, junto con la baja calidad de esta, resulta en mayores disparidades en el acceso y el abandono de la educación media. Esto implica que una parte significativa de los jóvenes en situación de pobreza, que residen en áreas rurales y son hombres, tienen menos probabili-

dad de acceder a la educación posmedia y, por lo tanto, les resultará más difícil conseguir empleos decentes y bien remunerados, así como lograr el desarrollo personal y profesional que desean. Por otro lado, la participación de las mujeres en educación superior se ve estancada debido a responsabilidades de cuidado y a modelos tradicionales en los que solo se permite que una persona de la familia continúe estudios superiores (gráfico 2.6).

Gráfico 2.6. Porcentaje de jóvenes entre 16 y 22 años que desertaron de la educación media o que ni siquiera accedieron a este nivel (2022)



Fuente: elaboración propia con datos de ECV del DANE (2022)

En la trayectoria educativa, el siguiente paso es la educación posmedia¹¹, crucial para el desarrollo de capacidades aumentadas y con efectos significativos en la productividad laboral del país¹². En Colombia, más de la mitad de los estudiantes que finalizaron el grado 11, es decir, aquellos que completan la educación media, no logran pasar a la educación superior. En 2021, la tasa de transición inmediata a la educación superior fue del 40% (en 2016 era del 38%). Según el Ministerio de Educación (2023), se destaca el progreso en departamentos como Guaviare, que mostró un cambio positivo en la tasa de transición del 24% en 2016 al 44% en 2021, Chocó del 28% al 39%, y Valle del Cauca del 29% al 39%. Sin embargo, otros territorios como Casanare, Vichada, Guainía y Arauca experimentaron una disminución en la tasa de transición entre 2016 y 2021.

Esto implica que, de un total de 476.000 bachilleres graduados en 2020, solo 189.000 pudieron acceder a la educación superior en 2021. El 76% de los estudiantes que lograron acceder a educación superior lo hicieron en su

mismo departamento de residencia, mientras que el porcentaje restante tuvo que trasladarse a otro departamento. Esto sugiere que aquellos departamentos con menor cobertura tanto en educación media como en educación superior son los que no logran retener a los estudiantes y que, recurrentemente, presentan los niveles más bajos de desarrollo humano.

Las restricciones en el acceso están fuertemente influenciadas por la desigualdad y la inequidad, y agravan y perpetúan las disparidades en el país. Las principales razones de la imposibilidad de una transición inmediata se dividen en dos aspectos: las capacidades básicas-aumentadas y los recursos económicos. Por un lado, las capacidades básicas-aumentadas se desarrollan a lo largo de la trayectoria educativa, si estas están condicionadas por el lugar de origen de las personas, su situación económica y su pertenencia a grupos poblacionales, las desigualdades vuelven a surgir al intentar acceder a la educación superior. Los estándares de acceso en habilidades mínimas dificultan la

entrada a la población que enfrenta mayores desigualdades. Por otro lado, los recursos económicos no solo influyen en la acumulación de desigualdades a lo largo de la trayectoria educativa, sino que también afectan la decisión de acceder o no a la educación superior.

En consecuencia, existen desigualdades territoriales en la oferta de educación posmedia. A pesar de que la cobertura bruta¹³ en educación superior ha experimentado un crecimiento importante entre 2011 y 2021, pasando de 43% a 54% (Ministerio de Educación, 2023), la matrícula en educación superior se distribuye principalmente entre la educación universitaria (64% del total de matrícula) y la educación tecnológica (25% del total de matrícula). En esta tendencia, las ciudades capitales concentran gran parte de la oferta de educación superior y de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), mientras que los departamentos con bajo desarrollo humano en el país tienen una matrícula muy baja, casi inexistente, en educación posmedia. Por ejemplo, Bogotá y Antioquia acaparan cerca del 50% de los matriculados en educación superior en Colombia, mientras que Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, Chocó y La Guajira apenas aportan el 3% de los matriculados en educación superior en sus territorios.

Además, la educación superior está altamente concentrada en las principales ciudades del país, especialmente a través de la educación universitaria, donde las personas provenientes de hogares con ingresos más altos son quienes acceden en mayor medida a este tipo de educación. Mientras tanto, los estudiantes de programas técnicos son en su mayoría provenientes de hogares más pobres. En principio, esta situación se percibe como subóptima porque el mercado laboral valora principalmente la educación universitaria, sin embargo, en el contexto productivo del territorio, la educación técnica o tecnológica sería más pertinente.

El logro de las trayectorias educativas completas por parte de los jóvenes que acceden al sistema educativo está estrechamente relacionado con sus condiciones socioeconómicas y geográficas (Alianza por la Inclusión Laboral, 2022). La tasa de deserción de jóvenes de escasos recursos (13%) es casi el doble que la de aquellos provenientes de hogares con altos recursos económicos (7%). Del mismo modo, la deserción en instituciones de educación superior (IES) públicas (12%) es ligeramente superior a la de las IES

privadas (10%). En cuanto a diferencias entre hombres y mujeres, no se observan grandes disparidades en la tasa de deserción, pero sí se acentúan las diferencias en los resultados de calidad medidos por Saber Pro. Si bien las mujeres obtenían los mejores resultados en lectura en PISA, esta situación se invierte en Saber Pro, donde se concentran en niveles bajos de desempeño (Núñez *et al.*, 2022). Por ejemplo, el departamento de La Guajira, uno de los de menor desarrollo humano del país, presenta la mayor tasa de deserción en educación superior (22%), más de cuatro veces la tasa observada en Cundinamarca, Norte de Santander y Magdalena.

Esta desigualdad en las trayectorias educativas propicia una vinculación desigual al aparato productivo colombiano y, por consiguiente, se correlaciona con la disparidad de ingresos en la sociedad. El acceso al empleo formal está estrechamente relacionado con la calidad de la trayectoria educativa, y este emparejamiento se refleja en el nivel de ingresos que puede percibir la persona. Como se detallará más adelante en este capítulo, una persona sin capacidades básicas y aumentadas tiene escasas probabilidades de acceder a un trabajo formal, lo que se traduce en salarios más bajos y dificulta que las personas puedan aprovechar su potencial lo cual está asociado con la baja productividad (Chaparro y Maldonado, 2022; Ferreyra *et al.*, 2021).

Por lo tanto, la desigualdad de oportunidades conduce a una alta desigualdad de ingresos, con implicaciones problemáticas para el desarrollo humano. Los ingresos de un hogar pueden propiciar ciclos positivos o negativos de desarrollo humano. Es crucial entender las características de los hogares de los colombianos, y con ello, analizar dónde se origina principalmente la desigualdad de ingresos e identificar cómo es posible reducirla para brindar mayores oportunidades, de modo que el lugar u hogar de nacimiento no determine la trayectoria de vida.

Desigualdad de ingresos: un freno para el desarrollo humano

Los ingresos de un hogar pueden provenir de diversas fuentes, como los ingresos laborales de los ocupados, los ingresos laborales per cápita del hogar, los ingresos primarios más pensiones per cápita del hogar, y los ingresos primarios más pensiones y transferencias, menos impuestos per cápita del hogar. Es crucial analizar cuáles son los principales impulsores y obstáculos de la desigualdad.

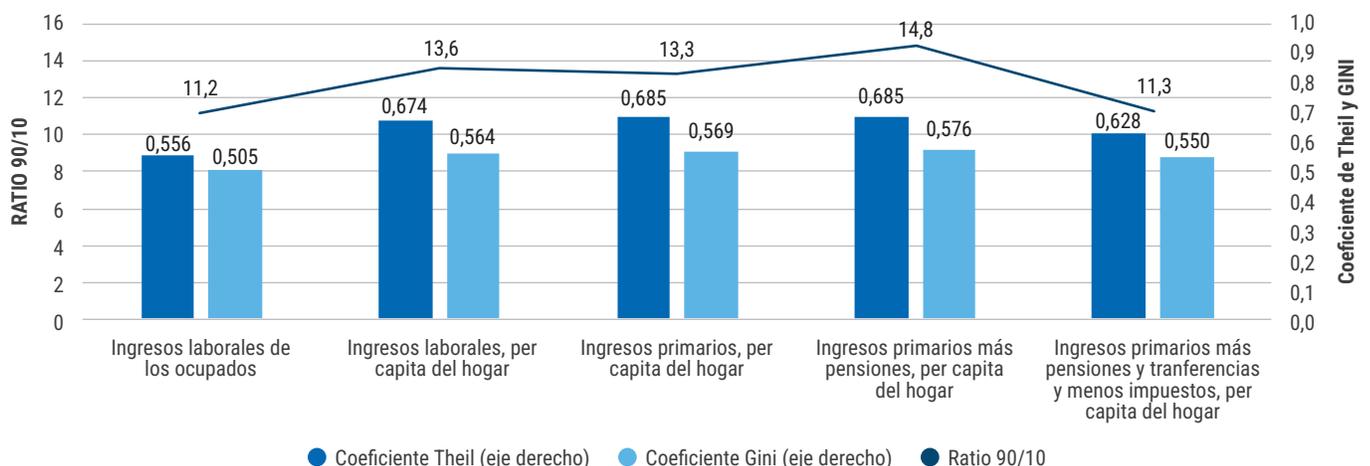
Los ingresos laborales de los ocupados constituyen la principal fuente de ingresos de los hogares. Durante 2022, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, de los ingresos laborales de los ocupados fue de 0,505, mientras que la desigualdad medida por el coeficiente de Theil¹⁴ fue de 0,556. La razón de deciles también muestra que el 10% de los ocupados con mayores ingresos recibieron, en promedio, 11,2 veces el ingreso del 10% de los ocupados con menores ingresos¹⁵. Esto significa que la principal fuente de ingresos de los hogares colombianos no está distribuida de forma equitativa, en parte debido a la acumulación de desigualdades a lo largo de toda la vida.

La desigualdad se agrava al considerar los ingresos laborales de todo el hogar y estimar su valor per cápita (gráfica 2.7). El coeficiente de Gini aumenta de 0,505

a 0,564, y el coeficiente de Theil de 0,556 a 0,674. Es decir, cuando se analiza la distribución de la totalidad de los ingresos laborales frente a la totalidad de miembros del hogar, no solo de los ocupados, las mediciones de desigualdad son aún más profundas. Esto sugiere que la composición de los hogares en el país agudiza las desigualdades. El acumulado de ingresos laborales del hogar y el número de personas en el hogar están correlacionados con la desigualdad.

Por otro lado, considerando la totalidad de los ingresos primarios, es decir, la suma de los ingresos laborales, los ingresos de capital, los ingresos por el valor del arriendo imputado de las viviendas habitadas por sus propietarios y las pensiones, la desigualdad medida por cualquier indicador aumenta. Esto indica que las demás fuentes de ingreso de los hogares contribuyen también a aumentar la disparidad de ingresos, en lugar de mitigarla. Las únicas fuentes que reducen la desigualdad de ingreso, aunque de forma leve, son las transferencias del Gobierno y los impuestos. No obstante, este efecto no logra reducir de forma significativa la desigualdad en Colombia (PNUD, 2023). Por tanto, el país revela poca justicia distributiva.

Gráfico 2.7. Indicadores de la desigualdad de ingresos en Colombia (2022)



Fuente: Lora (2023), con datos de la GEIH del DANE (2022).

En suma, las fuentes de ingreso están fuertemente concentradas, especialmente el ingreso recibido por el capital y las pensiones. En cambio, la menos concentrada es el ingreso laboral. Sin embargo, el ingreso laboral, al ser el que más pesa como porcentaje total de los ingresos (67,8%), se convierte en el principal determinante de la desigualdad total. El ingreso laboral aporta específicamente más de dos terceras partes del Gini total de los hogares, mientras que los ingresos por arriendos imputados aportan el 10,9% y las pensiones el 17,1%. Por su parte, las transferencias y los impuestos contribuyen de forma negativa, es decir, reducen el Gini, con aportes muy leves, del orden de 0,1% y 1,2%, respectivamente.

Ahora bien, considerando que los ingresos laborales son la principal fuente de recursos de los hogares, resulta relevante analizar cómo están distribuidos estos ingresos a la luz

de características poblacionales y territoriales que permitan identificar sistémicamente la desigualdad. En ese sentido, en 2022 la dispersión de los ingresos laborales de las mujeres es similar a la de los hombres, aunque los hombres ganan más en promedio. Hay más desigualdad entre las mujeres que entre los hombres (Lora, 2023); la intersectorialidad es mayor en las mujeres. Asimismo, la desigualdad de ingresos laborales aumenta con la edad. Por otro lado, existe una gran desigualdad de ingresos entre niveles educativos, donde a mayor nivel educativo, mayores son los ingresos laborales promedio. En particular, hay una alta desigualdad de ingresos al interior de los grupos de universitarios y posuniversitarios, lo cual podría deberse a las grandes disparidades de calidad y pertinencia de esta educación, así como a su valoración en el mercado laboral (PNUD, 2023a).

La percepción sobre la magnitud de la desigualdad disminuye la demanda de políticas distributivas

La alta acumulación de desigualdades, acentuada por las características de las personas, los hogares y los territorios donde residen, ha generado fragmentaciones que incluso se reflejan en la percepción de los colombianos sobre la pobreza y la desigualdad, lo cual no favorece la movilidad social en el país. En 2021, cerca de un tercio de los hogares clasificados como pertenecientes a la clase pobre no se consideran dentro de esta categoría, mientras que cerca del 50% de la clase vulnerable¹⁶ y el 25% de la clase media se consideran pobres. En las zonas rurales, 7 de cada 10 personas se auto percibieron como pobres en 2021, lo cual contrasta con la tasa de pobreza monetaria para ese año, que se situó en 45%. Los pobres no salen de la pobreza porque no demandan políticas públicas redistributivas, en parte porque no se han dado cuenta de que son pobres (PNUD, 2023b).

Por otro lado, en cuanto a la percepción de movilidad social¹⁷, el 49% de los encuestados en la Encuesta Pulso Social del DANE de 2022 espera que sus hijos sean más ricos que ellos cuando tengan su edad, el 43% no prevé cambios significativos y solo el 8% espera una movilidad

social descendente para sus hijos. El hecho de que la mitad de la población espere una movilidad social ascendente para sus hijos refleja optimismo hacia el futuro¹⁸, lo cual contrasta con los indicadores objetivos que muestran una muy baja movilidad social en el país¹⁹. Sin embargo, estas expectativas de movilidad social difieren entre grupos: a mayor nivel educativo, mayores son las expectativas de movilidad. En la misma línea, mientras el 46% de la población en el quintil más bajo de ingresos cree que sus hijos lograrán mayores ingresos, este porcentaje aumenta hasta el 53% para el quintil más alto.

Para 2022, los colombianos más preocupados por la desigualdad atribuyen mucha responsabilidad al Gobierno para reducir las disparidades de ingresos (59%), en contraste con aquellos que toleran los niveles de desigualdad actuales (31%). Estos resultados son significativos al considerar que la mayor tolerancia hacia la desigualdad se encuentra entre las personas que creen pertenecer a las posiciones sociales más altas, tienen un mayor nivel educativo y aquellos que experimentaron o tienen la expectativa de tener una movilidad social ascendente.

Este hallazgo es relevante porque muestra que las personas que se perciben como más favorecidas apoyan en menor medida la responsabilidad atribuida al Gobierno de reducir la desigualdad de ingresos, es decir, las políticas redistributivas. Los resultados también indican que no existe un consenso sobre quiénes deberían pagar impuestos y hay una baja disposición a contribuir fiscalmente por parte de toda la sociedad. Aunque la mayoría de los colombianos respaldan una tributación progresiva (92%), existen diferencias de opinión en cuanto al nivel de ingresos a partir del cual los hogares deberían comenzar a contribuir fiscalmente. La tributación progresiva es un instrumento para compensar las desigualdades, pero implica un ejercicio de acuerdo social en torno a una mejor distribución. Por ejemplo, el 35% de los encuestados creen que incluso los hogares del 10% más pobre deberían pagar impuestos en cierta medida, mientras que el 65% restante no lo considera así (Latinobarómetro, 2020).

En resumen, los colombianos tienen una percepción distorsionada de la pobreza y no comprenden la magnitud de la desigualdad de ingresos. Esto resulta en una esca-

sa responsabilidad solidaria y contribuye a la persistencia de la desigualdad, lo que lleva a que esta se perpetue a lo largo del tiempo en Colombia.

Para 2022, los colombianos más preocupados por la desigualdad atribuyen mucha responsabilidad al Gobierno para reducir las disparidades de ingresos (59%), en contraste con aquellos que toleran los niveles de desigualdad actuales (31%).

Mercado laboral, tejido empresarial e ingresos laborales: ingredientes que explican el círculo vicioso entre desigualdad y productividad

Las desigualdades acumuladas a lo largo del ciclo de vida y, particularmente, la desigualdad de ingreso laboral que surge como consecuencia de la disparidad de oportunidades para desarrollar las capacidades básicas y aumentadas de las personas, inciden en el aparato productivo de Colombia. La formación y creación de capacidades son factores habilitantes para que las personas se integren adecuadamente en la sociedad y moldeen la vida que desean vivir. La vinculación al mercado laboral es uno de los canales que permite que esto sea posible. A su vez, la pertinencia de la educación frente a la inserción en el mercado laboral es determinante para que las personas aprovechen

al máximo las habilidades y capacidades adquiridas, y para que obtengan un trabajo decente.

Como se ha descrito en las secciones anteriores, las bajas capacidades desarrolladas por la población y las pocas oportunidades para construir una trayectoria educativa de calidad y pertinente conllevan a que el mercado laboral seleccione (“de manera natural”) aquellas personas con mayores habilidades, ofreciendo trabajos formales, bien remunerados y con posibilidad de cotizar a la seguridad social. Mientras que los trabajos informales o el trabajo por cuenta propia, de menor remuneración y sin posibilidad de cotizar a la seguridad social, se asocian con personas con menores habilidades o con

una mayor acumulación de desigualdades. La simple caracterización de los trabajadores informales muestra una estrecha relación entre la desigualdad de oportunidades y características individuales: hay una mayor probabilidad de ser informal si se es migrante, mayor, mujer y se vive en áreas rurales.

En ese sentido, es importante analizar las características de los sistemas productivos para entender cómo la productividad en el país se relaciona con la desigualdad a través de los ingresos laborales. Caracterizar el tejido empresarial es una buena aproximación para comprender cómo se conecta la trayectoria educativa con las oportunidades de ingresar al mercado laboral y la aparición de la informalidad como un estado subóptimo pero importante en la economía colombiana.

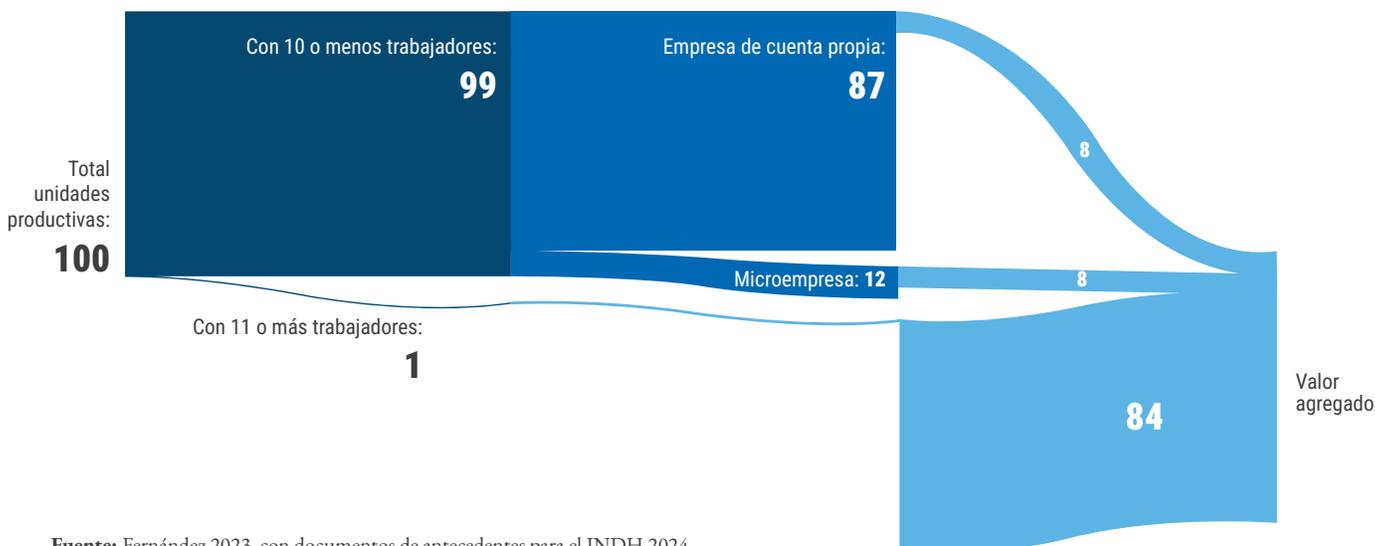
La alta relación entre las características de las personas y sus hogares, y las formas de generación de ingresos, exige una caracterización más amplia que la tradicional. Para entender el universo empresarial completo, se estudia el tejido empresarial no solo desde el lado de las unidades económicas, sino también desde el lado de los hogares a los que pertenecen las personas que dirigen o trabajan en esas unidades económicas. Para ello, se construyó una base de datos llamada EEG, que se compone de la Encuesta de Micronegocios (Emicron), encuesta para las unidades con menos de 10 trabajadores o micronegocios; encuestas estructurales como las Encuestas Anuales Manufacturera, de Servicios y de Comercio (EAM, EAS y EAC), que contienen unidades

con más de 10 trabajadores; y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que tiene información de todos los hogares colombianos y, por lo tanto, se puede obtener información de los propietarios y trabajadores (Fernández, 2023). Como resultado de la incorporación de toda esta información, es posible estudiar el tejido empresarial no solo desde el lado de las unidades económicas, sino también desde el lado de los hogares a los que pertenecen las personas que dirigen o trabajan en esas unidades económicas.

Este estudio arroja una visión de un tejido empresarial colombiano sustentado en un 99% por unidades productivas de 10 o menos trabajadores (micronegocios). Dentro de este universo de micronegocios, el 87% son cuenta propia (gráfica 2.8)²⁰. De acuerdo con la GEIH de 2021, en Colombia hay 20 millones de trabajadores, de los cuales el 44% son trabajadores por cuenta propia, una tasa superior a la observada en otros países de Latinoamérica. Incluyendo los trabajadores por cuenta propia, las empresas de menos de 10 trabajadores emplean cerca del 65% de la fuerza laboral.

A su vez, las unidades productivas pequeñas se caracterizan por ser en su mayoría informales. Solo el 25% de las unidades productivas tienen registro en la Cámara de Comercio y apenas el 2% tienen registro renovado, llevan contabilidad formal y pagan impuestos o están exentos de hacerlo. Es decir, que el 75% restante de unidades económicas son informales. Estos micronegocios tienden a emplear más trabajadores informales (Fernández, 2023).

Gráfica 2.8. Tejido empresarial colombiano



Fuente: Fernández 2023, con documentos de antecedentes para el INDH 2024.

Caracterizar el tejido empresarial es una buena aproximación para comprender cómo se conecta la trayectoria educativa con las oportunidades de ingresar al mercado laboral y la aparición de la informalidad como un estado subóptimo pero importante en la economía colombiana.

El tamaño y desempeño del tejido empresarial están relacionados con la vulnerabilidad socioeconómica de los trabajadores y sus propietarios. En los micronegocios de dos a tres trabajadores, el 13% de los propietarios está en condición de pobreza, frente al 2% en las unidades de más de 51 trabajadores. La incidencia de la pobreza es más marcada en el caso de los trabajadores que de los propietarios, donde estos porcentajes ascienden a 32% y 9%, respectivamente. En las unidades por cuenta propia, este indicador es aún mayor, con una incidencia de pobreza del 27% en el caso de los trabajadores.

La gran heterogeneidad al interior del tejido empresarial da señales de los diferentes factores que se deben considerar para construir políticas que fortalezcan el aparato productivo del país. En particular, y dada la relevancia de los micronegocios en el sector productivo, es importante caracterizar la robustez de estas unidades productivas. De acuerdo con las estimaciones del Índice Multidimensional de Micronegocios (Imicro) para 2021, en Colombia dos terceras partes de los micronegocios son débiles (66,9%) y acumulan en promedio el 85,4% de las carencias consideradas²¹. En general, las principales carencias son el uso de canales de pago, la digitalización y equipos, la formalidad del propietario y contar con Registro Único Tributario (RUT) en la Cámara de Comercio. Se observa una relación entre el tamaño del micronegocio y su debilidad, siendo más débiles los más pequeños, en especial aquellos en los que trabaja solamente el propietario, es decir, los de cuenta propia²².

En suma, el aparato productivo de Colombia se sostiene principalmente en unidades de negocio pequeñas, mayormente informales y débiles, que operan en sectores poco rentables y dependen en gran medida de trabajos informales. El trabajo de Fernández (2023) también muestra que,

en el caso de las unidades por cuenta propia, existe una relación directa entre las características del líder, las horas de trabajo y su nivel de cualificación, y la productividad. Por lo tanto, es evidente la correlación con los resultados económicos esperados de estas unidades, que suelen tener un bajo valor agregado y poca productividad. En consecuencia, los ingresos laborales suelen ser más bajos, lo que refuerza las condiciones iniciales de las personas y los hogares.

El hecho de que las personas en situación de pobreza, los pertenecientes a los deciles más bajos de la distribución de ingresos y aquellos de grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes y los migrantes, tengan una mayor participación en unidades económicas más pequeñas y con menor rendimiento productivo, sugiere un problema estructural para la sociedad colombiana. Especialmente en el caso de las mujeres, que tienen una alta representación en la categoría de empleadas y por cuenta propia, es importante señalar que enfrentan tasas de desempleo más elevadas y representan entre el 60% y el 70% de la población fuera de la fuerza laboral, con una significativa dedicación a las tareas domésticas. Además, las mujeres que son propietarias de unidades por cuenta propia tienden a trabajar solas. Dado que la productividad de estas unidades está relacionada con el tiempo dedicado, las mujeres que enfrentan una alta carga de trabajo y responsabilidades domésticas probablemente tendrán unidades menos productivas que aquellas dirigidas por hombres.

En resumen, las grandes desigualdades que se acumulan a lo largo de la vida, acentuadas por las características de la población, están impidiendo que la sociedad colombiana aproveche todo el potencial de las personas. Solo al considerar el caso de las mujeres, la sociedad está excluyendo cerca de la mitad de su capacidad productiva.

Las grandes desigualdades que se acumulan a lo largo de la vida, acentuadas por las características de la población, están impidiendo que la sociedad colombiana aproveche todo el potencial de las personas.

La baja productividad laboral limita el desarrollo humano en Colombia

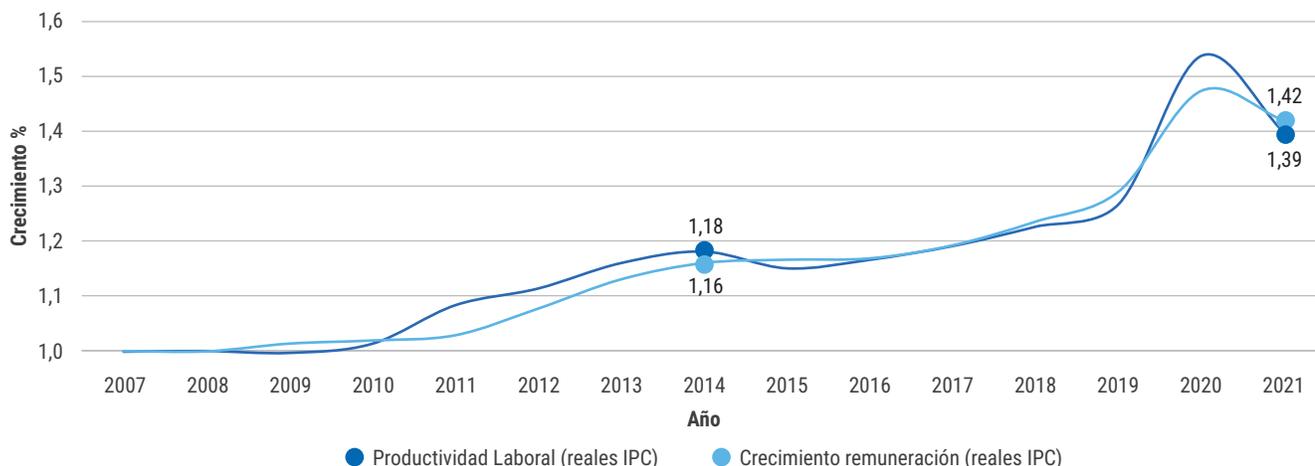
El análisis del vínculo entre desigualdad y productividad se completa al examinar cómo las disparidades que las personas acumulan a lo largo de la vida impactan no solo en los hogares, sino también en el tejido productivo de la sociedad. Este sistema, que a su vez contribuye al bienestar social, no ha alcanzado su potencial para fomentar el desarrollo humano en Colombia. Por ende, es crucial comprender las conexiones entre desigualdad y productividad, esta última vinculada al desarrollo del potencial de individuos, empresas, instituciones y territorios, para generar capacidades y bienestar inclusivo y sostenible.

Existe consenso en la literatura respaldado por evidencia empírica sobre la relación positiva entre la eficiencia de las empresas y de los trabajadores (productividad laboral) y los ingresos que estos perciben. En esta perspectiva, los ingresos laborales constituyen el mecanismo más directo

mediante el cual las ganancias en productividad y, por ende, el crecimiento económico, se traducen en beneficios para los trabajadores. Bajo estas condiciones, el aumento de la productividad impacta positivamente en el bienestar y es un impulsor significativo de los estándares de vida a largo plazo (OCDE, 2021).

La alta correlación a mediano y largo plazo entre la productividad laboral y los ingresos reales es fundamental para que la productividad contribuya al desarrollo humano. En Colombia, los salarios reales de los trabajadores están estrechamente relacionados con la productividad laboral²³ (gráfica 2.9). El crecimiento promedio de la productividad laboral coincide con el incremento de los ingresos reales de los trabajadores, y la proporción de estos ingresos en el PIB se mantiene en alrededor del 35%, incluso con un aumento gradual en los últimos 15 años.

Gráfico 2.9. Crecimiento de la remuneración y productividad laboral (2007-2021)



Fuente: elaboración propia, con datos de cuentas nacionales del DANE (2023).

Al revisar la relación entre ingresos laborales y productividad a la luz del tejido empresarial, se aclara la importancia de estos dos elementos. En general, la gran cantidad de unidades económicas pequeñas, informales y débiles aportan tan solo el 16% del valor agregado del país, mientras que las unidades económicas de más de 100 trabajadores, que representan tan solo el 1% del tejido empresarial, representan el 84% del valor agregado. Estos micronegocios emplean personas con menores capacidades y, por ende, ofrecen remuneraciones salariales más bajas.

La remuneración baja en unidades económicas pequeñas está asociada a los costos salariales. El mercado laboral formal exige por ley el pago de seguridad social a los empleados basado en el salario mínimo. Se estima que el costo laboral representa el 53% del salario básico a cargo del empleador y el 8% a cargo del trabajador. Para una unidad económica pequeña, débil e informal, resulta costoso contratar trabajadores bajo esas condiciones. Por lo tanto, es más común para este tipo de micronegocios contratar trabajadores con menores capacidades que representen menos costos y estén dispuestos a aceptar condiciones de trabajo informal.

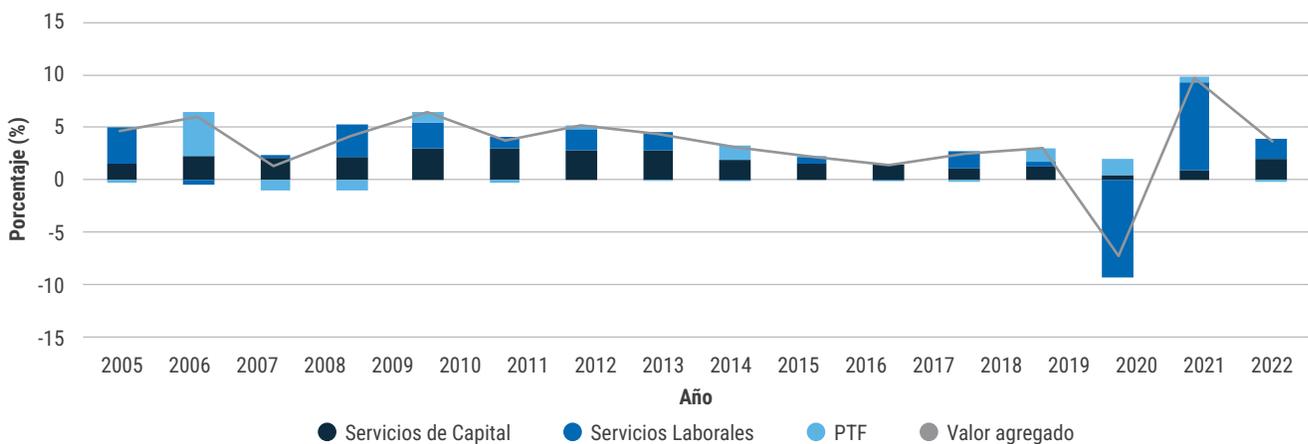
Dadas las condiciones socioeconómicas de los hogares y los territorios, el emparejamiento bajo este escenario es subóptimo para la economía, ya que no se está utilizando el potencial de las personas, sino que se está priorizando la subsistencia de las unidades económicas. Como resultado, el desempeño de estas empresas se ve afectado.

Ahora bien, si agrupamos estos efectos a nivel país, es posible identificar cuál es la configuración de la productividad a nivel nacional que promueve o no el crecimiento económico del país. En ese sentido, la productividad total de los factores (PTF), también entendida a nivel país como una medida del desempeño económico que compara la cantidad de bienes y servicios producidos con la cantidad de insumos utilizados para producirlos, es decir, mide qué tan bien un país, un sector o una unidad productiva convierte la mano de obra, el capital y los materiales que utiliza (la entrada al proceso de producción) en bienes y servicios (la salida del proceso de producción).

La PTF mide la eficiencia en el proceso productivo y se define como la relación entre la producción y la contribución combinada de los insumos utilizados. Una forma de medir la PTF es a partir de la porción del crecimiento del producto que no puede explicarse por el crecimiento de los factores de producción, y su análisis se basa en los cambios de un período a otro, no por los niveles en un momento dado.

En Colombia, el crecimiento de la actividad económica se ha caracterizado por ser estable y relativamente favorable, con un promedio anual de alrededor del 3,5% en las últimas décadas. Sin embargo, este crecimiento ha sido impulsado principalmente por la acumulación de factores de producción como el capital (inversión) y el trabajo (crecimiento de horas trabajadas por habitante), mientras que la eficiencia en su uso, medida por PTF, ha tenido, en el mediano plazo, una contribución baja (gráfica 2.10).

Gráfica 2.10. Descomposición del crecimiento del PIB en Colombia (1990-2022)



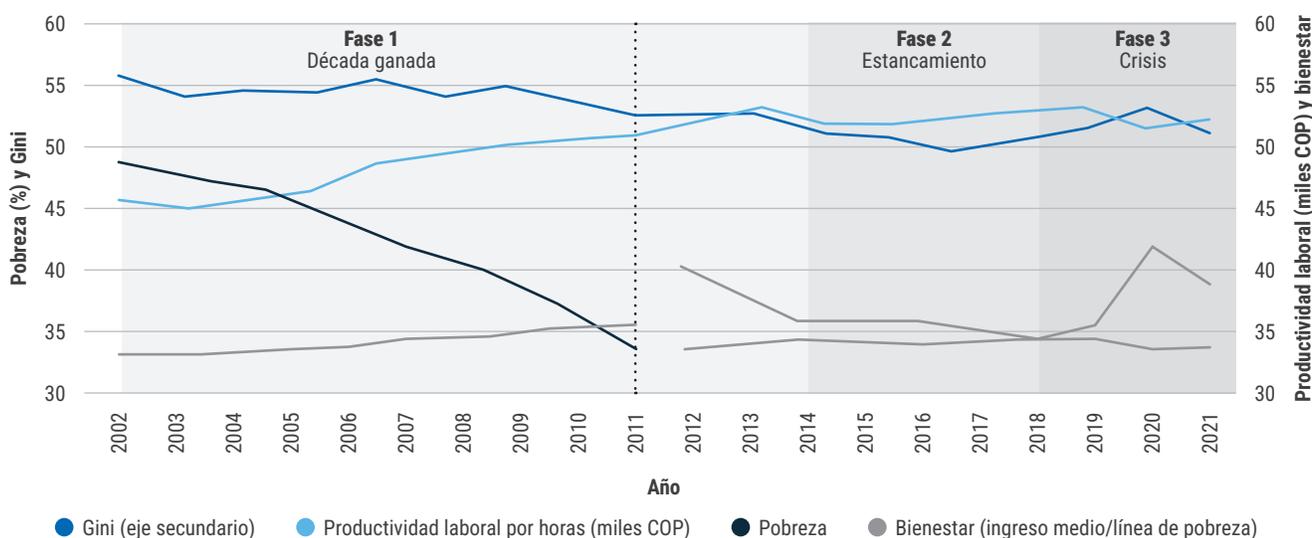
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2022).

Esto quiere decir que la productividad en Colombia ha sido consistentemente baja y no ha contribuido suficientemente para generar un bienestar agregado que permita avanzar en el desarrollo humano del país.

Desde la década de los noventa, la productividad y la desigualdad han estado íntimamente relacionadas. En particular, la relación entre productividad y desigualdad

entre 2002 y 2014 fue favorable para el bienestar de la población. La productividad laboral aumentó, mientras que la desigualdad de ingresos se redujo. Esto favoreció la reducción de la pobreza monetaria. Con lo cual, la relación entre desigualdad y productividad laboral está presente: a mayor productividad, menor desigualdad (gráfica 2.11).

Gráfica 2.11. Fases del cambio social en Colombia (2002-2021)



Fuente: elaboración propia con cálculos de Inclusión SAS (2023), con datos de la GEIH (2012-2021).

En parte, lo anterior se explica porque las zonas rurales han mostrado, en general, un mayor crecimiento de los ingresos en comparación con las zonas urbanas en las últimas dos décadas. El efecto redistributivo generado en el cambio de ingreso ha sido mayor en las zonas rurales. La productividad en la zona rural ha crecido en mayor proporción que en la zona urbana como resultado de mayores crecimientos en los años y retornos de educación (Inclusión SAS, 2023). Para los trabajos en zonas rurales, las mejoras han respondido más a incrementos marginales en capacidades básicas debido al aumento de la participación en sistemas educativos. A pesar de las limitaciones en calidad, el aumento en el acceso a la educación sí ha permitido una mejora en las capacidades básicas.

A partir de 2017, se empiezan a revertir los logros (finalizó el *boom* de *commodities* 2014-2017). La desigualdad de ingresos cambia de tendencia, al tiempo que la pobreza

La productividad en Colombia ha sido consistentemente baja y no ha contribuido suficientemente para generar un bienestar agregado que permita avanzar en el desarrollo humano del país.

monetaria empieza a aumentar. Esta situación se acentuó con el impacto de la pandemia por el COVID 19 en el 2020. Sumado a esto, las crecientes presiones inflacionarias se mantuvieron a lo largo del 2022, afectando de forma importante la pobreza. Nuevamente, entre 2002 y 2021, la pobreza monetaria se redujo cuando hubo crecimiento económico positivo.

Se evidencia entonces que la baja productividad está relacionada con las limitadas capacidades del aparato productivo y, por ende, con la acumulación de desigualdades en la población, lo que impide el desarrollo de capacidades. Esto debe llamar a la acción del Estado para generar las condiciones necesarias para una mayor participación de grupos aislados en los mercados, como las mujeres (incorporando los sistemas nacional y territorial de cuidado) y aumentar la acumulación de capacidades a través de la educación para el trabajo (corto plazo) y el acceso, pertinencia y calidad desde la primera infancia (mediano y largo plazo).

Conclusión

Las desigualdades de oportunidades se van acumulando a lo largo del ciclo de vida de las personas, determinando los escenarios o caminos posibles que individuos, hogares, negocios y comunidades pueden transitar. El desarrollo de capacidades básicas y aumentadas está condicionado por los contextos geográficos y socioeconómicos, que a su vez determinan cómo opera el aparato productivo. En un contexto de altas desigualdades, la productividad es baja debido a que no se logra aprovechar el potencial de las personas y la sociedad en general. La consecuencia de esto es que el crecimiento económico no resulta suficiente para aumentar el bienestar de la sociedad; por el contrario, es más probable que el ciclo vicioso de baja productividad y alta desigualdad se perpetúe en el tiempo.

En las últimas décadas, Colombia ha experimentado un crecimiento estable pero bajo, caracterizado por una alta desigualdad de ingresos y baja productividad. El origen de este círculo vicioso está fundamentado en la gran acumulación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida de los colombianos. En Colombia, el hogar, el origen, el lugar o la condición económica en la que se nace importan. La posibilidad de un proyecto de vida que cada persona desea

vivir depende del punto de partida en la construcción de capacidades básicas. Sin una provisión suficiente de bienes y servicios públicos que compensen las condiciones iniciales, se restringe el abanico de oportunidades futuras.

Como se ha destacado a lo largo del capítulo, la educación emerge como un elemento esencial en la construcción de la vida de cada individuo, y su importancia colectiva para el desarrollo social y económico. Sin embargo, Colombia enfrenta desafíos significativos en el acceso, calidad y pertinencia educativa, especialmente en áreas con menor desarrollo humano y entre poblaciones vulnerables como la rural, afrodescendiente, indígena y personas pobres. La acumulación de desigualdades a lo largo de la vida repercute en las posibilidades que tiene una persona para vincularse al mercado laboral, ya que la desigualdad de capacidades básicas y aumentadas determina el tipo de empleo que puede desarrollar.

Lo anterior se relaciona directamente con los ingresos laborales, que constituyen la principal fuente de ingresos en los hogares y el mayor contribuyente a la desigualdad. La distribución de ingresos laborales es desigual, siendo los hombres quienes en promedio ganan más que las mujeres, y esta disparidad se agrava con la edad y niveles educativos más altos. Este escenario se desarrolla en un contexto donde la mayoría de las unidades de negocio son pequeñas, informales y débiles, con menos de 10 trabajadores, y donde predominan los trabajadores por cuenta propia. Estas unidades operan en sectores poco rentables y con bajos niveles de productividad, lo que se traduce en ingresos laborales más bajos, perpetuando así las condiciones iniciales de pobreza. La alta participación de personas en situación de vulnerabilidad en estas unidades sugiere un problema estructural para el desarrollo humano.

Por otro lado, se observa cómo las percepciones de las personas influyen en la desigualdad. Los colombianos tienden a tener una percepción distorsionada de la pobreza y subestiman la magnitud de la desigualdad de ingresos. Aquellos con mayor tolerancia hacia la desigualdad suelen creer estar en posiciones sociales más altas, tener un mayor nivel educativo o esperar una movilidad social ascendente. Además, no existe consenso sobre quiénes deberían pagar impuestos, y hay una baja disposición general a contribuir fiscalmente. Esta falta de solidaridad contribuye a la persistencia de la desigualdad en Colombia a lo largo del tiempo.

Finalmente, la relación positiva entre la eficiencia de las empresas y de los trabajadores (productividad laboral) y los ingresos que reciben es una condición fundamental para que la productividad promueva el desarrollo humano. Dadas las condiciones socioeconómicas de los hogares y los territorios, cuando se perciben bajos salarios, producto de empresas poco productivas, el emparejamiento bajo este escenario resulta ser subóptimo para la economía, ya que no se está aprovechando el potencial de las personas, sino que se está priorizando la subsistencia de las unidades económicas. Por tanto, será necesario avanzar hacia esquemas que permitan mejorar la productividad del tejido empresarial y, por ende, promover la creación de trabajo decente para todas las personas.

En el centro de la lucha contra las desigualdades está el concepto de productividad humana. La reducción de las disparidades en desarrollo humano en Colombia requerirá de una inversión de largo plazo de recursos públicos y privados. Pero esta inversión no será suficiente. Se requiere además que estos recursos sean utilizados de manera eficiente y aumenten las capacidades y oportunidades reales de las personas. Para lograr la convergencia, el aumento de la eficiencia tiene que ser además más acelerado en las zonas históricamente marginadas del país.

En un contexto de
altas desigualdades, la
productividad es baja debido
a que no se logra aprovechar
el potencial de las personas
y la sociedad en general.

Notas

1. Los datos más recientes para el cálculo del Gini son de 2020.
2. La definición de productividad laboral que equipara esta con la remuneración por hora trabajada del empleado es, naturalmente, limitada. Sin embargo, a pesar de reconocer su carácter imperfecto debido a los supuestos que implica, puede resultar útil en el ámbito del análisis del bienestar de los hogares. Al respecto, Kakwani (2009) señala que: “Productividad es definida aquí como la remuneración laboral por hora de trabajo. Esta es una definición restringida y es válida únicamente bajo el supuesto en el que los trabajadores siempre y en todo lugar se les paga su producto marginal. A pesar de que este supuesto no es estrictamente válido, los trabajadores de alta productividad tienden a tener salarios por hora más altos. Por lo tanto, la ganancia por hora se puede utilizar como proxy de la productividad. Además, dado que nuestro propósito es evaluar el nivel de vida de los hogares, esta definición restringida es más relevante porque está directamente relacionada con el estándar de vida de los hogares”.
3. Cuentas Nacionales (Dane, 2023).
4. En cuanto al concepto de Estado de derecho, se trata de contraponer un Estado que respeta la ley y las libertades del ciudadano al despotismo del Estado absolutista. La idea básica de este concepto consiste en que la tarea del Estado es asegurar la libertad y la propiedad del ciudadano, promover el bienestar individual y, de esa manera, conformar su carácter como un “ente común” (res publica) (Villar, 2007).
5. El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad que se basa en la distribución de los ingresos dentro de una sociedad. Su valor oscila entre 0 y 1, donde 0 representa total igualdad de ingresos entre las personas y 1 indica total concentración.
6. Hasta la fecha de redacción de este documento, el Banco Mundial solo ha publicado datos del coeficiente de Gini para 54 países en estos años.
7. Es importante destacar que la disminución del coeficiente de Gini se debió a una reducción de los ingresos en los quintiles más altos, y no a mejoras en los quintiles 1 o 2 de ingresos.
8. Es crucial tener en cuenta que estos valores experimentaron una actualización metodológica, lo que significa que no son estrictamente comparables con los años anteriores.
9. Para obtener más información sobre la metodología utilizada, se recomienda consultar el anexo metodológico del Índice de Desarrollo Humano.
10. Aquellas personas que se encuentran por encima de la línea de pobreza, pero que tienen una probabilidad del 10% de volver a caer en la condición de pobreza.
11. La educación posmedia se define como el tipo de formación que las personas inician una vez finalizado el ciclo de educación básica y media. Esta etapa se compone principalmente de tres rutas: 1) educación superior; 2)

- Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH); y 3) el recientemente creado Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT), que permite, en parte, reconocer los aprendizajes previos.
12. Hoy en día, las habilidades digitales también son importantes para los empleados en la escala baja de ingresos.
 13. Se define la tasa de cobertura bruta como el número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independiente de la edad, expresada como porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza.
 14. El coeficiente de Theil es una medida de desigualdad que permite descomponer sus fuentes. Puede tomar valores entre 0 e infinito, donde cero representa una distribución en la cual los ingresos de la sociedad se distribuyen por igual entre las personas (o unidades de análisis); valores más altos indican una mayor desigualdad (Lora y Prada, 2016; Núñez et al., 2022).
 15. La razón de deciles 90/10 se define como el coeficiente de participación de ingresos/gastos del 10% superior de la población en relación con el 90% inferior. Cuanto mayor sea la proporción, mayor será la desigualdad. Una disminución de esta proporción indica una disminución de la desigualdad (Núñez et al., 2022).
 16. La clase vulnerable es aquella que supera la línea de pobreza pero que es susceptible de caer nuevamente en la pobreza.
 17. La movilidad social subjetiva se define como la percepción que tienen los individuos sobre los cambios en su posición relativa a lo largo del tiempo o de generaciones (Jaime et al., 2011).
 18. Es importante tener en cuenta que la fuente de esta información, la Encuesta de Pulso Social, se realiza únicamente en las 23 ciudades más grandes y sus áreas metropolitanas, por lo tanto, los resultados respecto a la percepción podrían ser diferentes si se tuviera en cuenta la población rural.
 19. Angulo et al. (2012) demostraron en términos objetivos que la movilidad intergeneracional en Colombia es baja en comparación con otros países de la región, ya sea si se mide con base en los años de educación o en un indicador de riqueza que considera la posesión de bienes durables y otros activos fijos del hogar.
 20. Bajo los criterios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los trabajadores por cuenta propia se consideran empresas si tienen la propiedad de los medios de producción.
 21. El Índice Multidimensional de Micronegocios fue desarrollado por Inclusión SAS (2023). Este índice analiza la debilidad/robustez de los micronegocios a partir de tres dimensiones: contabilidad y finanzas, TIC y formalización. Los micronegocios que acumulen menos del 66% de carencias se consideran “robustos”, mientras que aquellos que acumulen el 66% o más de carencias se consideran “débiles”.
 22. Es importante resaltar que los micronegocios de cuenta propia tienen la motivación por falta de empleo (87,1%), o por no tener otra alternativa de ingresos (77,3%).
 23. Este fenómeno se explica en parte por la existencia de un salario mínimo legal. El incremento salarial se negocia con base en la inflación y unos puntos adicionales por productividad. Si la productividad se encuentra en promedio solo en el 1%.



3



Las desigualdades del conflicto y la paz como punto de convergencia



Introducción

La promoción del desarrollo humano requiere paz, y el logro de la paz exige desarrollo humano. La paz, en un sentido amplio, implica tanto la ausencia de violencia personal (paz negativa) como la eliminación de la violencia estructural, entendida como la promoción del desarrollo y la justicia social (paz positiva) (Galtung, 1969). De hecho, las condiciones de violencia y las situaciones de precariedad socioeconómica impiden que las personas puedan ejercer sus libertades y ampliar sus opciones para vivir la vida que consideren valiosa (Sen, 2000).

El desarrollo humano requiere una condición básica: la seguridad humana, que implica que las personas puedan vivir libres de diferentes tipos de amenazas que pongan en riesgo la posibilidad de que sus vidas se realicen plenamente. Esto implica libertad para vivir sin miedo, sin miseria y en condiciones de dignidad (PNUD, 1994), es decir, en un entorno donde se disfrute de paz negativa y positiva. Sin una debida protección de estas libertades básicas, se trunca el proceso de creación de capacidades humanas y su realización, incluyendo la capacidad de agencia para que las personas actúen con autonomía.

Una fuente clara de riesgos en contra de la seguridad humana ha sido el conflicto armado que ha afectado al país durante décadas (PNUD, 2003), así como las actuales dinámicas de violencia que impactan los territorios y las condiciones socioeconómicas de sus habitantes. El conflicto armado ha sido una fuente importante de divergencias territoriales y ha dificultado el avance del crecimiento económico y la promoción del bienestar social en los territorios más afectados. Existe amplia evidencia en el país de la relación existente entre el bajo crecimiento económico y el conflicto armado (Durán, 2011; Gil y Uribe, 2017; Villa *et al.*, 2014), que ha afectado en particular a los departamentos de las regiones periféricas del país (Arboleda *et al.*, 2021; Sierra, 2016) y ha sido un factor de divergencia territorial en los indicadores de pobreza (Gutiérrez, 2017). Como se muestra en el Capítulo 2, las condiciones de seguridad son peores en departamentos con desarrollo humano débil, los cuales se caracterizan por una alta pobreza y desigualdad, bajos

niveles de productividad, presencia de economías ilegales y una débil institucionalidad.

Existe una relación estrecha y bidireccional entre el conflicto armado y las nuevas dinámicas de violencia con las desigualdades sociales y económicas. La exposición a contextos de inseguridad perpetúa y amplifica la desigualdad en el desarrollo humano en aspectos como los derechos, la salud, la educación, entre otros, y constituye un telón de fondo para ampliar la divergencia entre los territorios expuestos a mayor violencia y aquellos que no lo están (PNUD, 2011).

El conflicto armado es también un factor desestabilizante de la economía y un obstáculo para alcanzar mayores niveles de desempeño económico. La confrontación armada dificulta las oportunidades de desarrollo productivo, eleva los niveles de riesgo e incertidumbre, y puede desincentivar la inversión (Collier *et al.*, 2004). Asimismo, afecta la acumulación de factores de producción, dificulta el cumplimiento de los contratos y tiende a modificar la senda de crecimiento a largo plazo (Vargas, 2003). Además, conduce a una asignación menos eficiente de los recursos productivos de la sociedad al destruir vidas humanas, infraestructura, capital social, y se desvían inversiones que podrían ser canalizadas hacia actividades económica y socialmente más rentables (Collier *et al.*, 2004; PNUD, 2021).

Aún más, el conflicto armado afecta profundamente la productividad humana. La violencia obstaculiza la transformación eficiente de recursos financieros e intangibles (como tiempo y esfuerzo) en avances significativos en desarrollo humano. Por ejemplo, en zonas que experimentan conflicto, la violencia puede interrumpir el acceso a una educación de calidad y servicios de salud, fundamentales para el desarrollo de capacidades humanas. Las escuelas a menudo cierran u operan bajo amenaza, y la infraestructura sanitaria sufre daños o escasez de personal, lo que limita gravemente el bienestar y el potencial productivo de las comunidades. Este deterioro en dimensiones como la educación y la salud no solo frena el progreso individual, sino que también restringe el desarrollo humano colectivo.

Aunque la magnitud del conflicto armado ha disminuido para el conjunto del país, producto de distintos escenarios de negociación con grupos armados y de las políticas de paz implementadas, el país vive un nuevo escenario de violencia, cuya configuración de actores y motivaciones es diferente con respecto a las décadas de conflicto armado precedentes. La constante, sin embargo, es que los fenómenos de violencia organizada y control de mafias territoriales continúan afectando de forma más desproporcionada a los territorios más desfavorecidos y donde, en muchos casos, se siguen concentrando los esfuerzos por la construcción de paz territorial.

En síntesis, el contexto colombiano presenta un escenario único y complejo para abordar el desarrollo humano desde la perspectiva de conflicto y paz. La presencia constante de grupos armados y las nuevas dinámicas de violencia han creado un entorno en el que las iniciativas de desarrollo humano enfrentan desafíos significativos, limitando los avances debido a las conflictividades. Estos obstáculos podrían superarse mediante la aplicación de medidas integrales y multidimensionales.

En consecuencia, la paz se erige como una condición indispensable para revertir la divergencia y las desigualdades, así como para ampliar las oportunidades y mejorar el bienestar de las personas en los territorios más afectados por diversas formas de violencia. Este proceso demanda la construcción de una paz territorial, donde las menores dinámicas de violencia estén acompañadas de un desarrollo en el que el Estado y las comunidades construyan conjuntamente prácticas y normas que regulen la vida pública y fomenten el bienestar social (Jaramillo, 2014).

Las estrategias para la construcción de la paz, como el Acuerdo Final para la terminación del conflicto¹ firmado entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016, representan tanto un cese en las hostilidades armadas como un conjunto de medidas que contribuyen significa-

tivamente a resolver las causas estructurales del conflicto. Por lo tanto, para que la construcción de paz sea sostenible, es fundamental promover el desarrollo sostenible desde los territorios, con la activa participación de las instituciones estatales y con esquemas de toma de decisiones que fortalezcan la capacidad de agencia e incidencia de las personas y las comunidades.

El presente capítulo parte de la premisa de que, aunque el conflicto armado y las nuevas dinámicas de violencia han sido obstáculos notables para fomentar el desarrollo humano y reducir las desigualdades, especialmente en zonas rurales, su persistencia no justifica ni explica la falta de acciones para llevar a cabo las transformaciones territoriales necesarias para mejorar las condiciones de vida de las personas. Es crucial combatir la violencia en todas sus formas, pero también es imperativo avanzar en los esfuerzos para promover el desarrollo territorial, incluso en medio de confrontaciones armadas. La falta de una solución adecuada a las deudas históricas en términos de desarrollo humano puede incluso exacerbar aún más los escenarios de violencia.

Este capítulo, en primer lugar, analiza la evolución del conflicto armado en Colombia. Se destaca que, a pesar de las mejoras en indicadores de seguridad a lo largo de las últimas dos décadas, recientemente han surgido nuevas dinámicas de violencia que afectan de manera desproporcionada a los territorios prioritarios en la implementación del Acuerdo de Paz y, por lo tanto, suponen un reto mayor para lograr una paz territorial estable y duradera.

En segundo lugar, se presentan las persistentes desigualdades que dificultan la construcción de una paz positiva y el desarrollo, especialmente en zonas rurales y en los territorios más afectados por el conflicto armado y las nuevas dinámicas de violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Asimismo, se reitera cómo la construcción de paz territorial constituye una oportuni-

La paz se erige como una condición indispensable para revertir la divergencia y las desigualdades, así como para ampliar las oportunidades y mejorar el bienestar de las personas.

dad para mitigar las afectaciones del conflicto y cerrar disparidades históricas. Dicho análisis se revisará a la luz de cinco ejes de construcción de paz: 1) la reforma rural integral; 2) la participación política y ciudadana; 3) el Estado de derecho, que incluye seguridad, justicia y protección a liderazgos; 4) abordar los problemas derivados de las economías ilícitas; y 5) proporcionar oportunidades para las

víctimas del conflicto. Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo, donde se destaca que la disminución de la violencia armada es insuficiente por sí sola para garantizar el desarrollo humano a nivel territorial, por lo que resulta fundamental acelerar la construcción de paz territorial para que las personas puedan vivir plenamente la vida que consideran valiosa.

Dinámicas de la violencia en Colombia en las últimas décadas

Esta sección se enfoca en analizar las dinámicas de la violencia que han afectado el desarrollo humano en las últimas décadas en Colombia a la luz de la negociación y firma del Acuerdo de Paz con las extintas FARC-EP, el periodo posterior al Acuerdo y los recientes diálogos con grupos como el ELN, entre otros. Al examinar las principales dinámicas de conflicto y paz, es posible evidenciar que la violencia armada ha experimentado una reducción significativa en promedio en todo el país, pero ha sufrido un deterioro importante en los últimos años, lo que ha llevado a una situación de contrastes: si bien el país avanza en la construcción de la paz, las dinámicas de violencia han evolucionado y las disparidades en el desarrollo humano persisten.

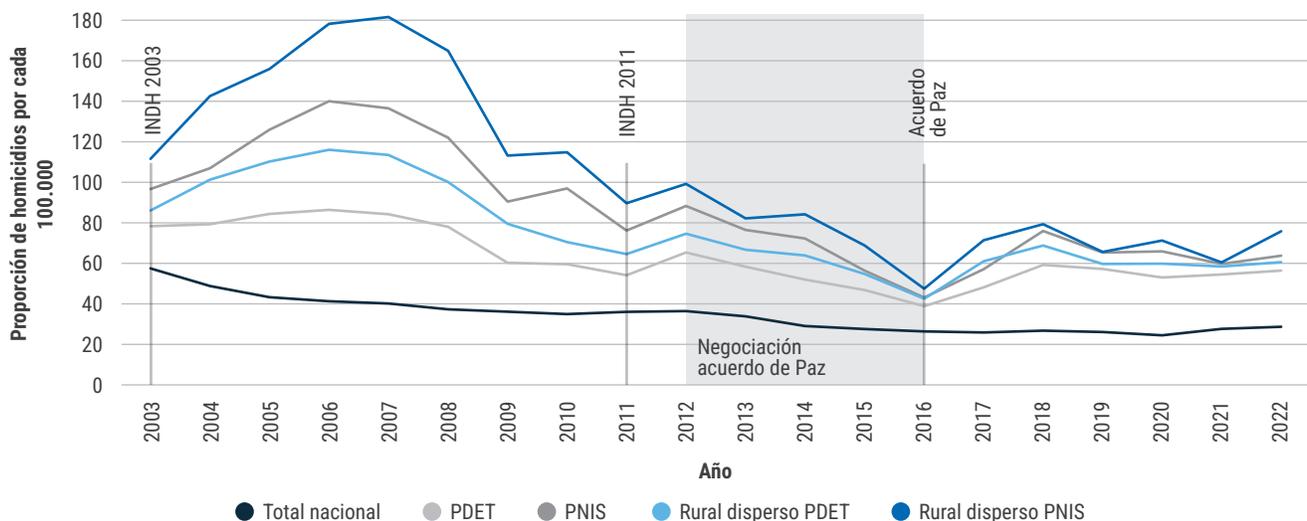
Esfuerzos de construcción de paz desde inicios del siglo

El país ha experimentado décadas de conflicto armado interno, con profundas implicaciones sociales, políticas y económicas. La historia política de Colombia se ha

caracterizado por una tensión constante entre la guerra y la búsqueda de la paz. Esta búsqueda ha sido uno de los principales objetivos del Estado en diversos momentos y escenarios históricos, a través de varios intentos de negociación con diferentes guerrillas y grupos armados. Durante décadas, las FARC, el ELN y otros grupos armados, así como los paramilitares, entre otros, han sido actores centrales en el conflicto armado colombiano. El conflicto se intensificó con el tiempo, y la violencia alcanzó su punto máximo en los años 90, con un aumento en los secuestros, las masacres y los desplazamientos forzados, y un auge del narcotráfico. Según datos de la Comisión de la Verdad, el 45% de las victimizaciones del conflicto en Colombia ocurrieron entre 1995 y 2004, y en términos de homicidios, 450.664 personas perdieron la vida debido al conflicto armado entre 1985 y 2018 (Comisión de la Verdad, 2022).

La violencia armada ha experimentado una reducción significativa en promedio en todo el país, pero ha sufrido un deterioro importante en los últimos años.

Gráfico 3.1. Tasa de homicidios en Colombia y municipios PDET y PNIS (2003-2022)



Nota: se calcula como el número de homicidios anuales por cada 100.000 habitantes.
Fuente: elaboración propia con datos de Policía Nacional (2023) y DANE (2018).

Aunque en la década del 2000 se intentaron diálogos de paz, estos fueron frustrados por la intensificación del conflicto. Un intento de desescalamiento de la violencia fue la desmovilización de las Autodefensas en el 2003. En el proceso de paz con los paramilitares, se destacó el desafío de abordar la impunidad y garantizar que las víctimas recibieran justicia. Este proceso, del cual se desprende el primer intento de Justicia Transicional a través de la Ley de Justicia y Paz, estuvo marcado por críticas sobre la falta de transparencia y la continuidad de violaciones de derechos humanos. En última instancia, este intento de paz no resolvió cambios estructurales, lo que permitió que las violencias y estructuras criminales persistieran en el país.

Otras iniciativas para abordar los efectos del conflicto incluyen la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, promulgada en 2011 como respuesta a las graves violaciones de derechos humanos y desplazamientos forzados ocurridos durante el conflicto armado. Esta ley reconoce y garantiza los derechos de las víctimas, así como busca la reparación integral y la restitución de tierras a aquellos que fueron despojados. Además, establece un marco legal para reconocer la condición de víctima, otorgando derechos y beneficios a quienes han sufrido por el conflicto armado. Igualmente, proporciona medidas de reparación integral, incluyendo asistencia psicosocial, acceso a la educación, atención en salud y compensaciones económicas a las víctimas.

En este complejo camino hacia la búsqueda de la paz, los intentos de negociación y desmovilización, así como otras políticas públicas relacionadas, reflejan la complejidad de abordar décadas de conflicto y violencia. La construcción de una paz duradera en Colombia requiere un enfoque integral que aborde no solo la desmovilización de grupos armados, sino también la justicia transicional,

La construcción de una paz duradera en Colombia requiere un enfoque integral que aborde no solo la desmovilización de grupos armados, sino también la justicia transicional, la participación ciudadana y la implementación efectiva de reformas estructurales.

la participación ciudadana y la implementación efectiva de reformas estructurales. En vista de lo anterior, el Acuerdo de Paz con las FARC ha sido uno de los primeros marcos que apuesta por esta visión integral, abordando las problemáticas estructurales y promoviendo un proceso amplio y participativo. Por eso, el Acuerdo de Paz marca un punto de inflexión en la historia de Colombia. Es innovador y forma parte de una nueva generación de acuerdos de paz. Contiene más instrumentos de salvaguarda, garantías y verificación en comparación con otros acuerdos a nivel global, lo que aumenta la probabilidad de que se cumpla. También aborda de manera más profunda las causas estructurales del conflicto colombiano, como la tenencia de la tierra, la participación política y la lucha contra el narcotráfico. El Acuerdo también adopta un enfoque de derechos humanos en todos sus puntos y presenta una perspectiva importante e innovadora en términos de género, brindando oportunidades para la incidencia de las organizaciones LGBTI, con enfoque étnico, y resaltando la importancia de las víctimas (Cabanzo y Gindele, 2023)

El Acuerdo de Paz como habilitador de nuevas trayectorias de desarrollo humano

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP representa un hito constitucional crucial con efectos notables en la normativa, las instituciones y las políticas públicas. Este hito es fundamental para superar las dinámicas del conflicto armado en Colombia y promover el desarrollo humano. Sin embargo, el desafío radica en su implementación efectiva, la cual requiere la participación activa de las comunidades locales y las víctimas, así como una coordinación entre los niveles de gobierno nacional y territorial.

Concebido con el objetivo de poner fin a las confrontaciones armadas entre el Gobierno y la insurgencia, el Acuerdo de Paz busca transformar el país, abordando los ejes estructurales que han generado históricamente conflictos. Este esfuerzo busca ampliar los canales de participación democrática y mejorar los niveles de desarrollo socioeco-

nómico e institucional, especialmente en las regiones más afectadas por la violencia y con altos índices de pobreza y debilidad institucional. Además, el Acuerdo se compromete a reconocer y atender las necesidades específicas de colectivos y grupos especialmente vulnerables, cuyas situaciones de precariedad se han agravado debido al conflicto armado.

El Acuerdo contiene seis puntos para lograr una paz estable y duradera. Este reconoce que constituyen un “todo indivisible” y que los puntos guardan interdependencia entre sí. Se abordan aspectos relacionados con las transformaciones del mundo rural (Punto 1 sobre reforma rural integral), la ampliación de la participación política (Punto 2), las condiciones para la terminación del conflicto armado (Punto 3), la solución al problema de las drogas ilícitas (Punto 4), los derechos de las víctimas (Punto 5) y el proceso de implementación, verificación y refrendación del Acuerdo (Punto 6).

Una oportunidad única ha surgido para catalizar cambios significativos en la distribución de recursos a lo largo de la transición hacia la paz, gracias a las iniciativas impulsadas por el Acuerdo de Paz. Este esfuerzo incluye mejorar el acceso a tierras, aumentar la disponibilidad de bienes públicos y facilitar la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP. Se formula el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Se promueve activamente la participación ciudadana y se lleva a cabo una reforma rural integral, guiada por los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales Sectoriales, con el fin de asegurar una compensación justa a las víctimas, entre otros importantes objetivos.

A nivel internacional, el Acuerdo se destaca por su efectiva integración de los enfoques de género y étnico, logrando avances notables en el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres y la comunidad LGBT. Este enfoque demuestra un compromiso sólido con la equidad y la inclusión, asegurando que las medidas adoptadas en el marco de la paz y la reconciliación aborden las distintas necesidades y vulnerabilidades de la población afectada por el conflicto.

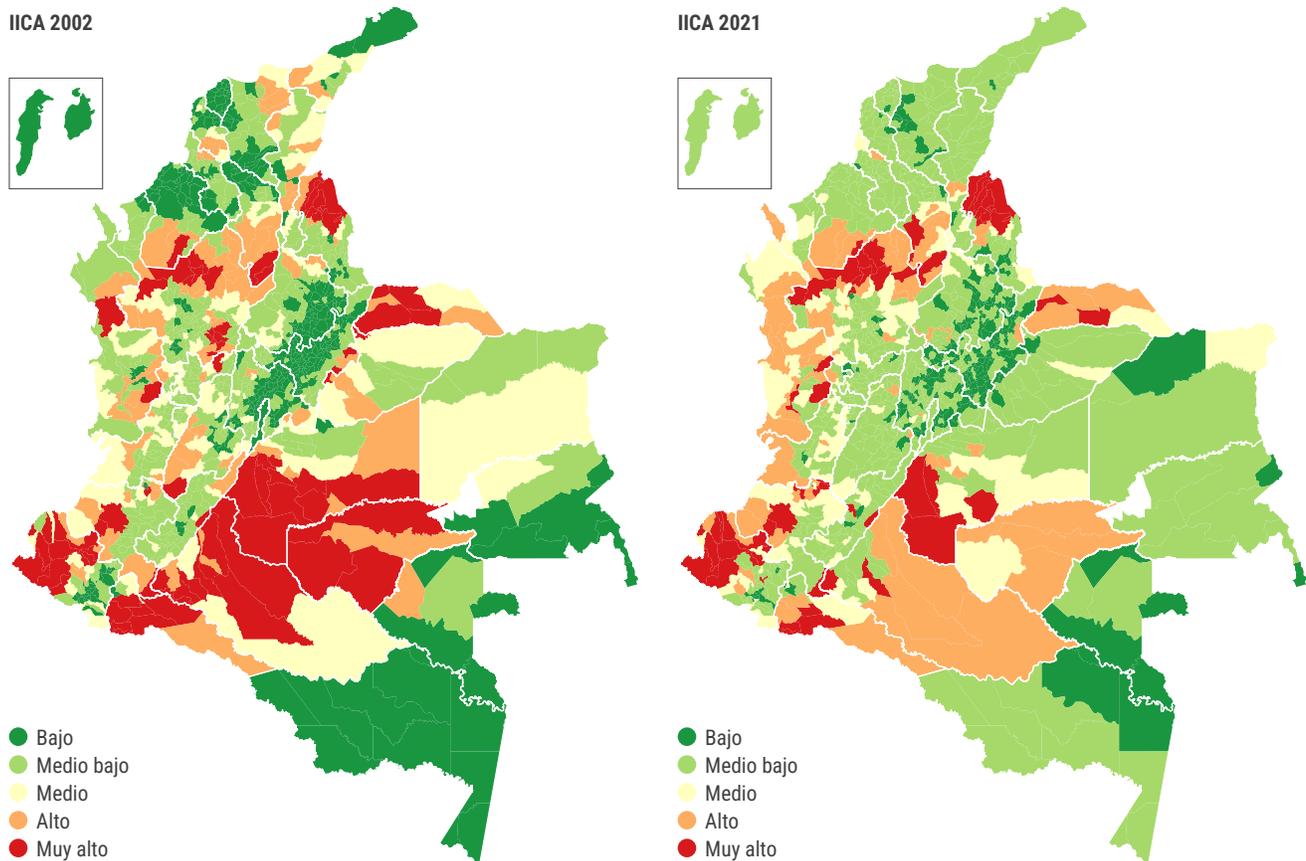
Si bien esta sección no detalla los progresos específicos o retrocesos del Acuerdo, sí revisa de manera agregada cómo su incipiente implementación marcó un punto de inflexión para la disminución significativa de indicadores de violencia; sin embargo, esto no ha sido suficiente para cerrar las disparidades sociales y detener el surgimiento de nuevas dinámicas de violencia.

Uno de los efectos más significativos del Acuerdo, además de la posibilidad de llegada de inversiones y acciones en el territorio, fue la disminución del conflicto armado en muchas áreas del país. La dejación de armas de las FARC y el cese al fuego bilateral contribuyeron a una reducción en el número de víctimas del conflicto armado, y a un mejoramiento de la seguridad y el bienestar de las comunidades afectadas. Según Indepaz (2021), en comparación con la situación anterior a las negociaciones y firma del acuerdo, se registra una disminución en homicidios en ocasión del conflicto, pasando de 81.190 casos en 2002 a menos de 697 en 2019; una disminución en el total de víctimas, pasando de un promedio anual de 430.000 personas en 2003 a menos de 100.000 en un promedio anual entre 2016 y 2021;

y una disminución en más del 95% de indicadores de desaparición forzada, ejecuciones sumarias y falsos positivos, secuestro y tortura.

La disminución generalizada en la intensidad del conflicto armado en el país entre 2002 y 2021 es evidente, al pasar de un 37% a un 13% del total de municipios con una incidencia alta o muy alta. Sin embargo, las divergencias territoriales persisten (mapa 3.1). Por ejemplo, sigue siendo motivo de preocupación, según el informe del INDH de 2011, que la mayoría de los municipios con los niveles de incidencia más altos sean rurales y rurales dispersos. En 2002, el 70% de los municipios que hoy son conocidos como PDET tenían una incidencia alta o muy alta; en 2011, esta cifra disminuyó al 44% y en 2021 aumentó al 53%, lo que refleja un deterioro reciente en la seguridad.

Mapa 3.1. Índice de Incidencia del Conflicto Armado en Colombia en 2002 y en 2021



Fuente: elaboración propia con datos del DNP (2022).

Es igualmente importante destacar que, a pesar del espíritu innovador del Acuerdo de Paz, especialmente reconocido por su enfoque pionero en género, la realidad indica que la vida de las mujeres y niñas aún no ha experimentado la transformación esperada. Desde mediados de 2018, la implementación de las medidas de género ha sufrido una desaceleración, con un 50% de ellas avanzando de manera insatisfactoria y logrando solo desarrollos parciales (Grupo Género en la Paz [GPAZ], 2023). Este estancamiento, exacerbado por la definición de metas mínimas en algunas medidas, ha limitado la posibilidad de un impacto significativo en la vida de las mujeres, resaltando un área crítica donde el Acuerdo aún debe cumplir con sus promesas de cambio y mejora en la igualdad de género.

Aunque el Acuerdo de Paz ha servido como facilitador para abordar transformaciones estructurales y comenzar a cerrar las disparidades de desigualdad en las áreas más afectadas por el conflicto, es evidente que la paz sigue siendo frágil y que un Acuerdo por sí solo no es suficiente. En este sentido, dada la estrecha relación entre la paz sostenible y el desarrollo territorial, es imperativo seguir trabajando en políticas integrales que aborden las desigualdades de manera holística. Esto implica no solo resolver conflictos pasados, sino también crear entornos propicios para un crecimiento equitativo y sostenible.

La reconfiguración de las dinámicas de violencia

El período posterior al Acuerdo de Paz ha marcado una nueva etapa en la que las dinámicas de la violencia se han transformado. En la actualidad, persiste la presencia y presión de grupos armados en el país, especialmente en las zonas periféricas de Colombia. Esta situación contribuye, en parte, a la continuación del conflicto armado y a la expresión de nuevas formas de violencia en el país. El post Acuerdo se caracteriza por la atomización y el aumento de los Grupos Armados No Estatales (GANE), y esta fragmentación ha tenido un impacto desigual en el territorio. Aproximadamente el 40% de los municipios colombianos continúan siendo afectados por la violencia y se encuentran bajo la influencia de GANE; la expansión territorial de estos grupos no ha mostrado signos de disminución (ONU, 2023).

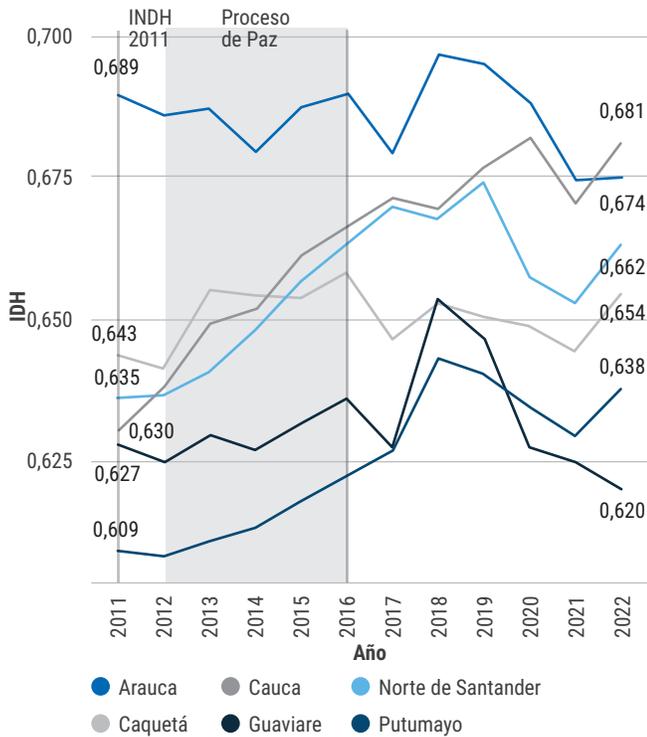
Los tres grandes grupos armados a nivel nacional son el ELN, el Clan del Golfo y el autoproclamado Estado Mayor Central, compuesto en gran parte por disidencias de las extintas FARC. Las disputas y alianzas entre estos actores se dan estratégicamente en torno a los negocios ilegales y el control territorial. Las confrontaciones con la Fuerza Pública ya no son el eje central del conflicto, sino que la mayor parte de la violencia y los enfrentamientos ocurren entre los propios grupos armados, quienes buscan expandir o defender su control territorial. Sus principales fuentes de ingresos son el narcotráfico, la minería ilegal y las extorsiones.

Es erróneo considerar que el país enfrenta el mismo tipo de conflicto armado que prevaleció décadas atrás, con un protagonismo de los grupos armados insurgentes y una apuesta del Estado por resolver sus disputas por el poder político y territorial. El país se encuentra en un escenario híbrido, caracterizado por una multiplicidad de grupos armados organizados, con distintos móviles, y con presencia territorial diferenciada (FIP, 2022b). En algunos casos, las organizaciones criminales locales sostienen acuerdos con grupos armados con presencia nacional o con organizaciones transnacionales para lograr la integración de operaciones y rentas. Estos acuerdos no necesariamente implican subordinación, sino beneficio mutuo bajo arreglos de gobernanza transitorios.

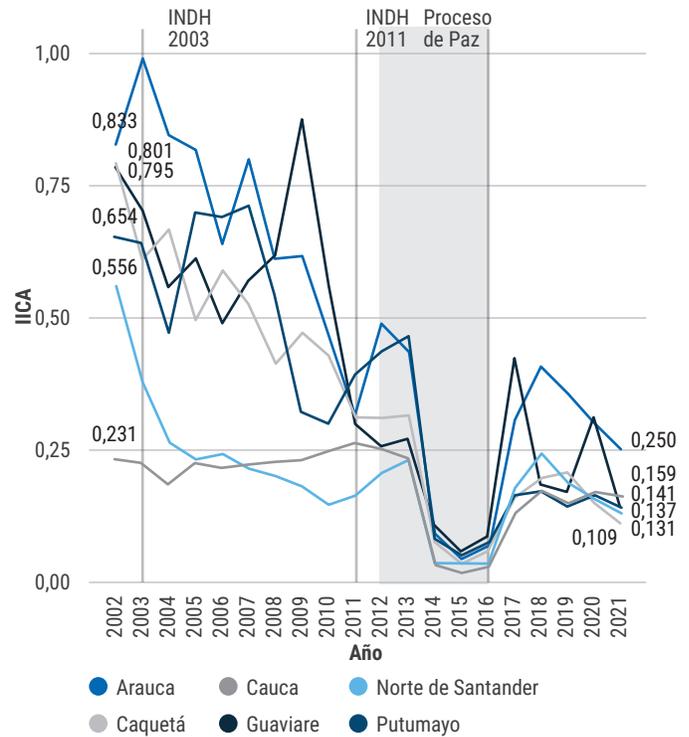
Aunque el Acuerdo de Paz ha servido como facilitador para abordar transformaciones estructurales y comenzar a propiciar la convergencia en las áreas más afectadas por el conflicto, es evidente que la paz sigue siendo frágil y que un Acuerdo por sí solo no es suficiente.

Gráfica 3.2. Décadas de violencia han profundizado las divergencias y la baja productividad

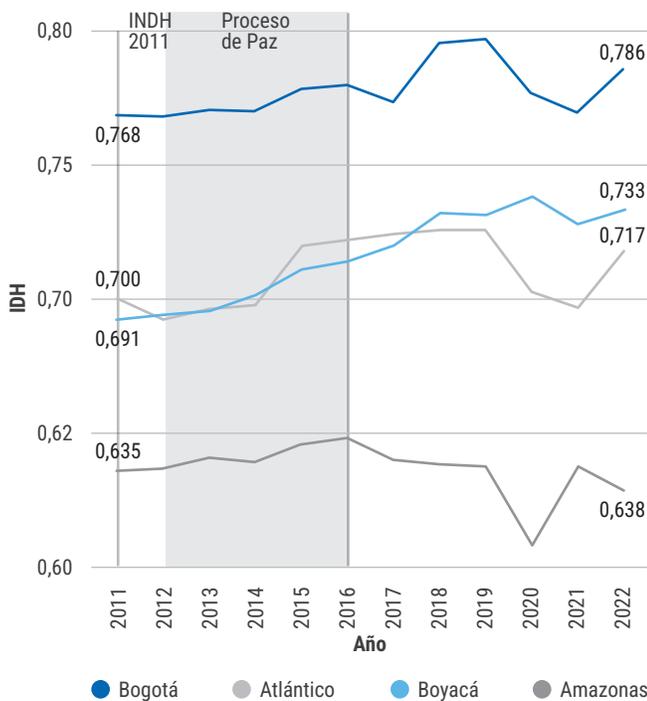
3.2a Evolución del índice de desarrollo humano (IDH) en los Departamentos con mayor conflicto (2011-2022)



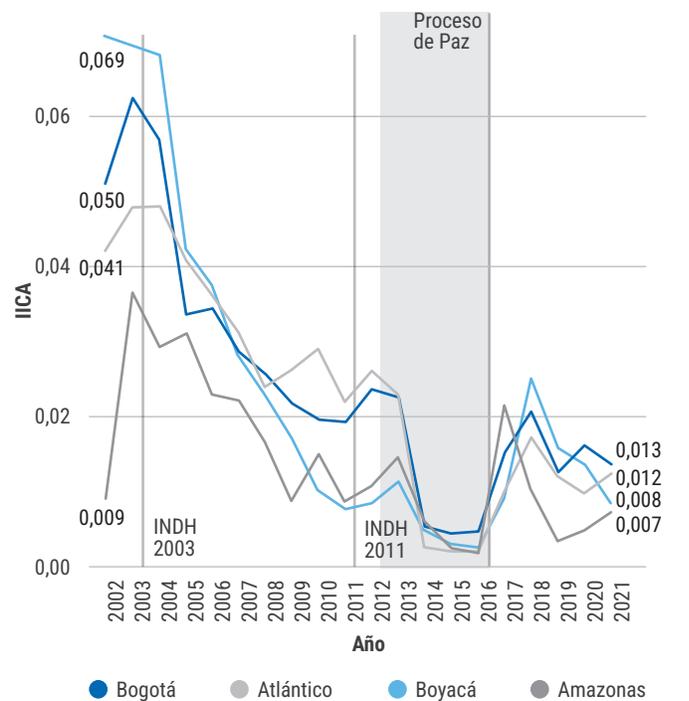
3.2b Evolución del índice de incidencia del conflicto armado (IICA) en los Departamentos con mayor conflicto (2002-2021)



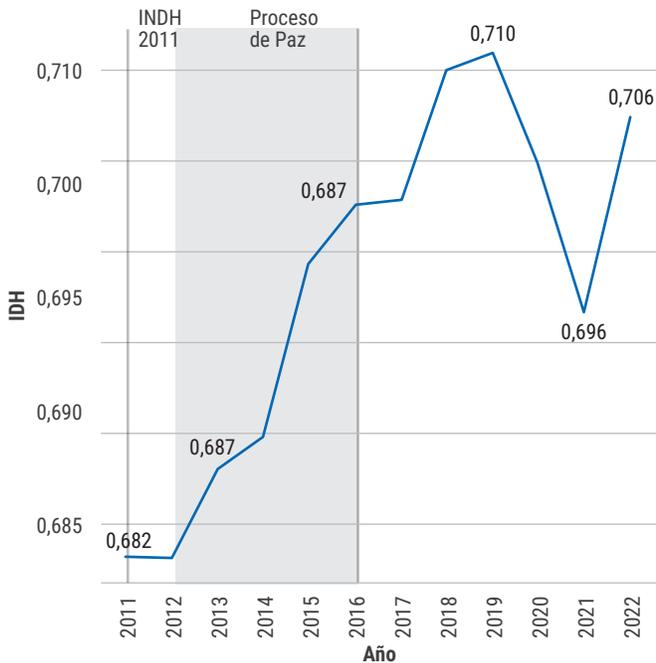
3.2c Evolución del índice de desarrollo humano (IDH) en los Departamentos con menor conflicto (2011-2022)



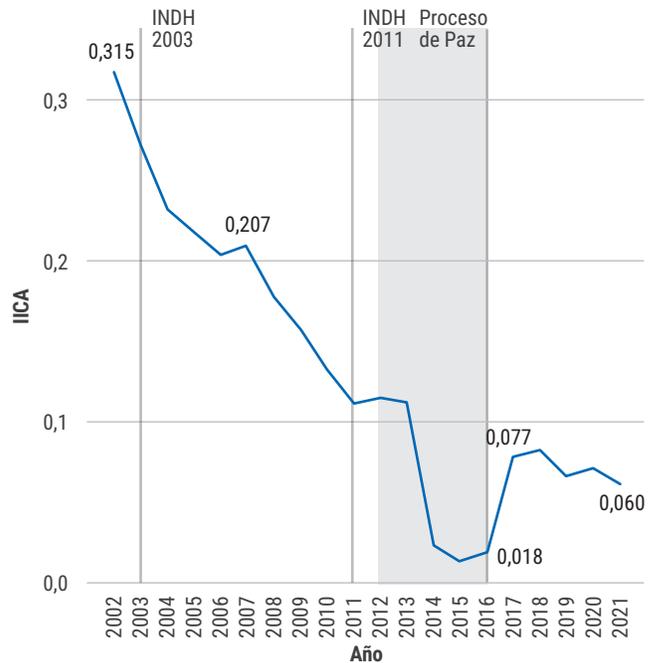
3.2d Evolución del índice de incidencia del conflicto armado (IICA) en los Departamentos con menor conflicto (2002-2021)



3.2f Evolución del índice de desarrollo humano (IDH) a Nivel nacional (2011-2022)



3.2g Evolución del índice de incidencia del conflicto armado (IICA) a Nivel nacional (2002-2021)



El control territorial en Colombia ha experimentado cambios significativos desde el auge del conflicto armado entre 1998 y 2010. En aquel entonces, el dominio territorial estaba marcado por la violencia militar de grupos armados, caracterizado por masacres, desplazamientos masivos, despojo sistemático de tierras, centrado en el negocio del narcotráfico. En contraste, en la actualidad, esta forma de dominación es menos prevalente. Grupos consolidados como el Clan del Golfo ejercen su control no solo a través de la violencia directa, sino mediante estrategias más sofisticadas que incluyen el manejo de estructuras sociales y económicas existentes, la infiltración en asociaciones comunitarias para controlar la población, asesinatos y agresiones selectivas contra liderazgos sociales con el fin de silenciar las demandas comunitarias, y la explotación de múltiples fuentes de ingresos ilícitos junto con la cooperación de recursos legítimos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por alcanzar la paz y reconfigurar el tejido social y político, persisten conflictos que se han transformado, incorporando nuevos intereses políticos y económicos que representan riesgos específicos. Un ejemplo claro de esto son las mujeres líderes y defensoras, quienes enfrentan vulnerabilidades particulares debido a su género y al tipo de trabajo que realizan (Corte Constitucional, 2013, p. 19). La presencia

de actores armados en los territorios donde ejercen la defensa de los derechos humanos las expone a mayores riesgos, no solo por ser mujeres sino también por desafiar los patrones patriarcales y los estereotipos de género discriminatorios en su labor comunitaria y territorial. Las agresiones contra ellas buscan mantener y reforzar la violencia y discriminación estructural de género (Corporación Sisma Mujer, 2022). Este contexto subraya la complejidad de la situación en Colombia, donde los avances hacia la paz conviven con desafíos persistentes y donde las dinámicas de poder y violencia siguen impactando de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables.

La posibilidad de hacer frente a estos nuevos escenarios es aún incierta, y genera gran expectativa. Actualmente, se llevan a cabo nuevos diálogos en el marco de la política de Paz Total, la cual busca en la actual coyuntura alcanzar una salida negociada al conflicto con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y con el Estado Mayor Conjunto (EMC) conformado por las disidencias de la extinta FARC-EP. La estrategia de esta política no solo se centra en resolver los conflictos con estos grupos, sino también, en atender las causas estructurales de la violencia, superar las desigualdades sociales, fortalecer las instituciones y gestionar la participación ciudadana incidente como herramienta para la construcción de paz.

La paz como habilitante del desarrollo humano

Esta sección se fundamenta en la lógica de la paz positiva para superar la noción de la terminación del conflicto y abordar sus causas estructurales mediante la transformación territorial. Para esto, se proponen cinco ejes de análisis a partir de las problemáticas que más afectan el desarrollo humano en el territorio y que pueden ser abordadas desde una perspectiva de paz territorial. Varios de estos ejes surgen de las agendas de negociaciones de paz, las demandas ciudadanas y las políticas públicas sobre el conflicto a lo largo de los años. Para cada eje, se analiza cómo el conflicto se arraiga en grandes desigualdades y las perpetúa, se describen algunas de esas desigualdades y se presentan algunas reflexiones sobre la importancia de la construcción de paz positiva para cerrar disparidades en el desarrollo humano. Los ejes no son exhaustivos ni se analizan en profundidad, pero arrojan luz sobre la relación entre paz, desarrollo y desigualdades.

Reforma rural integral

El conflicto armado en Colombia ha sido principalmente rural. Como se presentó en el Informe de Desarrollo Humano de 2011 (PNUD, 2011), el modelo de desarrollo rural ha sido excluyente, inequitativo y concentra la propiedad, creando condiciones para el surgimiento de conflictos. Algunos grupos poblacionales, como campesinos, indígenas y afrocolombianos, se encuentran en una situación de exclusión en cuanto al acceso a la tierra y otros recursos rurales, y han sufrido fenómenos de despojo y desplazamiento forzado, lo que afecta negativamente su bienestar. La inequidad se refleja entre pequeños y grandes productores rurales, en términos de incrementos en productividad, acceso y adopción de nuevas tecnologías e innovación, así como en las disparidades entre el mundo rural y los centros urbanos. Esto provoca que la reducción de la pobreza rural sea más lenta de lo deseado. El modelo

de desarrollo rural ha generado la concentración de la tierra, lo que provoca conflictos por su uso y tenencia. Esta situación se agrava por la disputa con actividades económicas minero-energéticas, ganaderas y de economías ilícitas en zonas con aptitud para el desarrollo de actividades agrícolas legales.

Las desigualdades en el uso y tenencia de la tierra tienen implicaciones en el desarrollo de las personas en la ruralidad colombiana. Debido a las inequidades en propiedad y participación, se ha truncado el proceso de generación de capacidades humanas y la realización de los proyectos de vida de las personas. La ruralidad implica mayores niveles de vulnerabilidad social, económica e institucional. El modelo excluyente también invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres. Las tradiciones en la tenencia de la tierra, los estereotipos de género que limitan los roles y responsabilidades de las mujeres en la ruralidad, y la discriminación conducen a mayores desigualdades de género en la vida rural en comparación con la urbana.

En este sentido, los procesos de reforma rural han sido propuestos históricamente para superar las disparidades y disminuir las conflictividades en la ruralidad. Más recientemente, el Acuerdo Final de Paz de 2016 reconoce esta necesidad y propone enfrentar los desafíos del ordenamiento territorial agropecuario para el desarrollo rural en Colombia, como las ineficiencias en el mercado agropecuario y la baja competitividad, el rezago en la productividad, la informalidad en la tenencia y en el mercado de tierras, la ineficiencia en el uso del suelo agropecuario y los conflictos de uso del suelo (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018). La reforma rural integral persigue al menos tres objetivos: mejorar el acceso a tierras por parte de la población rural más excluida, fomentar el acceso a bienes y servicios sociales con inversiones públicas transformadoras, y aumentar la productividad rural para mejorar el acceso a los mercados y promover el desarrollo económico sostenible.

Acceso a la tierra

Los conflictos por la distribución, el uso y la tenencia de la tierra están entre las principales causas del conflicto armado en Colombia (CNMH, 2013, p. 119). Históricamente, el acceso a la tierra ha estado concentrado en pocos, ya sea por acaparamiento o despojo, mientras que las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes han enfrentado barreras para adquirir y mantener la propiedad de la tierra. El 0,1% de las fincas de más de 2000 hectáreas ocupa el 60% de toda la tierra (OXFAM, 2018). En el mismo sentido, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la medición del índice de Gini en la distribución de tierras en Colombia es del 89,9% (IGAC, 2016).

La tierra se ha convertido en un medio de acumulación (poder económico), prestigio (vía de legitimación en un orden social jerarquizado), influencia (poder político) y control territorial. Los grupos armados ilegales, así como terratenientes y empresarios, se han disputado el control de vastas áreas del territorio colombiano, utilizando la violencia o mecanismos legales como medio para expandir su dominio y controlar recursos naturales estratégicos. El conflicto armado profundiza el conflicto agrario con sus efectos: el desplazamiento de la población y el despojo de tierras por vías de hecho o mediante el uso ilegal de instrumentos jurídicos. Estas dinámicas históricas han generado concentración de la propiedad de la tierra e incertidumbre jurídica sobre la propiedad, lo que a su vez ha recrudecido los conflictos territoriales y aumentado las desigualdades socioeconómicas.

En el caso de los despojos de tierras, el conflicto armado ha generado desplazamientos masivos de población rural. Más de 7 millones de personas han sido obligadas a abandonar sus hogares y tierras debido a la violencia y la persecución. El desplazamiento forzado ha exacerbado la concentración de la tierra en manos de unos pocos; muchos desplazados han perdido sus propiedades y no han podido

retornar a sus lugares de origen. Los datos indican que 6,5 millones de hectáreas han sido abandonadas y/o despojadas, lo que equivale al 15% de la superficie agropecuaria del país. Además, el 82% de la población desplazada perdió un bien a causa del desplazamiento (ACNUR, 2012).

Por otra parte, numerosas comunidades rurales en Colombia enfrentan la ausencia de títulos de propiedad o están sujetas a tenencias precarias que no les brindan una seguridad jurídica suficiente sobre sus terrenos. Aproximadamente 2 millones de propiedades rurales carecen de formalización, y el 54% de las propiedades rurales enfrentan situaciones técnicas y jurídicas informales o defectuosas, lo que genera incertidumbre legal y limita el acceso a la oferta institucional (UPRA, 2022). Esta carencia de certeza legal obstaculiza la inversión en el desarrollo rural, restringe el acceso al crédito y deja a las comunidades vulnerables ante desalojos forzados y conflictos territoriales.

Así como el conflicto debilita el acceso a tierras de la población campesina rural, los problemas asociados con la tierra generan desigualdades sociales. El acceso a la tierra está estrechamente ligado a la capacidad de generar ingresos y riqueza en áreas rurales. Aquellos que no tienen tierra o han sido despojados de ella debido al conflicto armado tienden a enfrentar dificultades económicas significativas. Sin tierra para cultivar o desarrollar actividades agropecuarias, muchas familias se ven obligadas a depender de trabajos informales o migrar a áreas urbanas en busca de oportunidades, lo que puede perpetuar un ciclo de pobreza y exclusión económica.

Es importante destacar que el acceso a la tierra presenta disparidades adicionales para aquellos que, además, enfrentan normas sociales que les niegan e imponen obstáculos para disfrutar de este derecho, como es el caso de las mujeres y las niñas. Estas barreras adicionales agravan las dificultades para acceder a recursos esenciales, perpetuando desigualdades y limitando aún más sus oportunidades de desarrollo económico y social.

Así como el conflicto debilita el acceso a tierras de la población campesina rural, los problemas asociados con la tierra generan desigualdades sociales.

La reforma rural integral propuesta en el Acuerdo Final de Paz de 2016 propone medidas para mejorar el acceso y tenencia de tierras. Entre las medidas clave de esta reforma se encuentran la creación de un Fondo de Tierras para garantizar la redistribución de tierras a los campesinos, la delimitación de la frontera agrícola, la protección de áreas de especial interés ambiental, el fortalecimiento de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos, el establecimiento de una jurisdicción agraria, la formalización de la propiedad para asegurar la seguridad jurídica, la actualización del catastro rural para fortalecer las finanzas locales, el fomento de la economía solidaria y cooperativa rural, así como el aumento de la productividad agrícola.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para implementar políticas agrarias y de desarrollo rural después de la firma del Acuerdo de Paz, estos han sido insuficientes para abordar las desigualdades estructurales y promover una distribución equitativa de la tierra. Persisten limitaciones en la ejecución efectiva de las políticas relacionadas con la cantidad, el tipo y la distribución de bienes que ingresan al Fondo de Tierras, así como la escasez de recursos para avanzar en la formalización de predios y en la cobertura del Catastro Multipropósito. Parte de estas limitaciones se dan por los problemas de corrupción, la escasa coordinación interinstitucional y la debilidad de las instituciones encargadas de su implementación.

En temas de tierras, el país no ha avanzado en la solución de los principales conflictos asociados al acceso, uso y propiedad, pero tampoco ha convergido hacia medidas de desarrollo humano que mitiguen los impactos que surgen de estas problemáticas. A 7 años del inicio de la implementación del Acuerdo de Paz, los progresos han sido mínimos y no se observa, por ejemplo, un impacto significativo en la reducción de las disparidades de género. Si las políticas continúan implementándose de la misma manera, las posibilidades de lograr un cambio real se ven aún más disminuidas.

Para cerrar disparidades en esta materia, es imperativo que el país refuerce acciones y concentre esfuerzos en las medidas ya contempladas en el Acuerdo Final sobre reforma rural. Esto implica incrementar el número de hectáreas incorporadas al Fondo de Tierras en los municipios afectados por la violencia, especialmente en los territorios PDET y aquellos con presencia de cultivos ilícitos. Según datos de la Procuraduría General de la Nación (Congreso de la República, 2023), hasta el 31 de marzo de 2023, el

progreso real en la implementación de la disposición de asignar tres millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras es del 0,65%. Este avance se refleja en la adjudicación de 19.663,98 hectáreas. Asimismo, en lo que respecta al objetivo de formalizar siete millones de hectáreas, se ha registrado un total de 3.147.942,75 hectáreas, lo que representa un cumplimiento del 44,9% de la meta establecida. Estas medidas impulsarán la consolidación del desarrollo rural y promoverán un acceso equitativo a la tierra, facilitando la ejecución de programas relacionados con la adecuación de tierras, el acceso a créditos, la asistencia técnica y la comercialización de la producción agrícola.

Además, es crucial ampliar la cobertura del Catastro Multipropósito en los municipios PDET, aspirando a alcanzar el 100% de cobertura en estos territorios, y avanzar en la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Por último, para alcanzar los objetivos de acceso a la tierra, se requiere una revisión exhaustiva de las capacidades de las entidades y agencias encargadas de ejecutar la reforma rural integral (RRI), así como un fortalecimiento tanto en términos de equipos y recursos, como en la actualización tecnológica de dichas entidades.

La provisión de bienes y servicios públicos en la ruralidad

Aún existen disparidades sustanciales entre lo urbano y lo rural en la garantía de derechos sociales, como el acceso a la salud y la educación, así como en servicios básicos de calidad, como agua potable, energía eléctrica, saneamiento básico y vivienda digna. Los problemas de seguridad y las dificultades de acceso a ciertos territorios por el control ejercido por los grupos armados al margen de la ley han aumentado las dificultades para sostener inversiones en bienes y servicios públicos rurales. Esto se suma a las complejidades de realizar inversiones públicas en lugares remotos, con población dispersa, con barreras geográficas y con débil infraestructura física y tecnológica. El conflicto reproduce el círculo vicioso entre baja inversión pública en la ruralidad dispersa y condiciones sociales que favorecen la reproducción de la violencia.

La falta de acceso a la tierra, explicada en la subsección anterior, también limita el acceso a otros recursos y servicios básicos, como educación, salud, infraestructura y servicios públicos. Las comunidades rurales sin tierra pueden enfrentar mayores dificultades para acceder a servicios de calidad y a

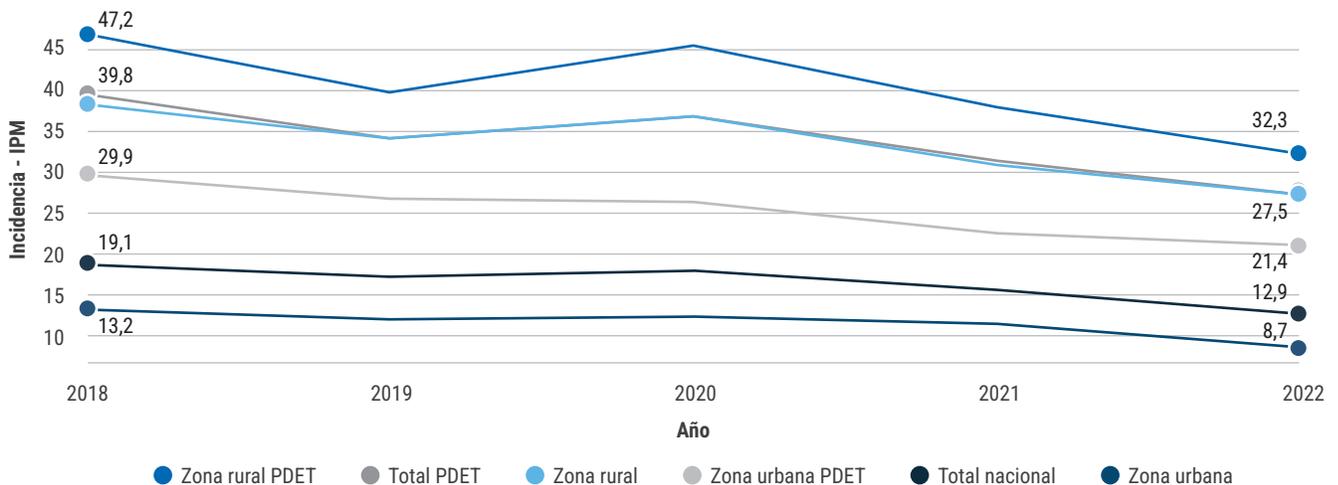
infraestructura básica, lo que agrava la disparidad entre zonas urbanas y rurales en términos de desarrollo humano y calidad de vida. Además, las personas y comunidades afectadas por el conflicto y el despojo de tierras enfrentan desafíos adicionales en el acceso a la justicia y la protección de sus derechos humanos. La impunidad y la falta de protección estatal pueden dejar a estas comunidades vulnerables a abusos y violaciones de derechos por parte de actores armados, terratenientes o empresas interesadas en el control de la tierra.

Como parte de las estrategias para construir la paz territorial, el Estado colombiano ha avanzado en la planificación y ejecución de políticas y programas de desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto, con el fin de cerrar las disparidades sociales entre el campo y la ciudad. Por ejemplo, como se ha mencionado anteriormente, los PDET son un instrumento de gestión y planificación cuyo propósito es impulsar el desarrollo económico, social y ambiental en las áreas rurales más afectadas por el conflicto armado interno, abarcando 170 municipios priorizados. Los PDET tienen como objetivo reducir las desigualdades en la ruralidad; mejorar la infraestructura con la construcción de carreteras, escuelas, hospitales y otros servicios esenciales; promover oportunidades de empleo en las comunidades rurales; involucrar a las comunidades en la toma de decisiones sobre el desarrollo de su municipio; e impulsar la paz y la reconciliación, fomentando la convivencia y la seguridad en la ruralidad. Principio del formulario

En los últimos años, Colombia ha avanzado en el cierre de disparidades en la garantía de servicios sociales en la ruralidad, especialmente en las zonas más afectadas por el conflicto. Por ejemplo, la pobreza multidimensional ha experimentado una reducción mayor en las zonas rurales (11,3 pp.) que en las urbanas (4,5 pp.) y aún más en las zonas rurales de los municipios PDET (14,9 pp.) (gráfico 3.3). En este contexto, la disparidad entre lo urbano y lo rural también continúa disminuyendo y, aunque sigue siendo considerable, la tendencia es positiva, especialmente considerando los resultados más destacados en los municipios PDET, donde los esfuerzos de construcción de paz y promoción del desarrollo territorial están más focalizados.

El conflicto reproduce el círculo vicioso entre baja inversión pública en la ruralidad dispersa y condiciones sociales que favorecen la reproducción de la violencia.

Gráfico 3.3. Pobreza multidimensional en zonas rurales y urbanas en Colombia y en zonas PDET (2018-2022)



Fuente: PNUD con base en ECV y CGPV, DANE 2019 - 2022.

Al analizar las variables que componen el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) durante el periodo 2010-2022, se observa que ha habido mejoras en algunos aspectos de la disparidad entre lo rural y lo urbano, mientras que en otros aspectos ha habido un deterioro. En variables como el analfabetismo, la falta de aseguramiento en salud y el rezago escolar, se evidencian cambios positivos significativos en las zonas rurales, lo que se traduce en una disminución considerable de la disparidad en comparación con las zonas urbanas. Por otro lado, en variables como las barreras de acceso a servicios de salud y la inasistencia escolar, aunque los indicadores eran bajos en 2010, se ha registrado una reducción notable.

Según datos oficiales de la Plataforma Central PDET de la ART, se han entregado 1.863 proyectos de los cuales el 63% corresponden a “pequeñas” obras comunitarias PDET. Sin embargo, estos datos contrastan con la percepción de los ciudadanos en estos territorios PDET, según un estudio desarrollado por el PNUD (2023a). Para 2023, el 55,2% de los habitantes PDET consideraba que en sus territorios “no” se había observado un aumento en la construcción de bienes comunitarios. Esta percepción ha disminuido significativamente respecto a los años 2019 (64,1%) y 2021 (72,6%). Esto coincide con la disminución del porcentaje de habitantes PDET que indican que no ha habido una mayor presencia del Estado desde la firma del Acuerdo de Paz, pasando del 82,9% al 73,4% entre 2021 y 2023. En el mismo sentido, y mirando hacia el futuro, el 40,8% de los entrevistados prefieren que sus impuestos se destinen a salud (clínicas y hospitales), y el 19,9% a mejorar la educación. Además, ante la pregunta sobre su preferencia en la asignación de fondos públicos, el 65,6% prefiere que los recursos se inviertan en salud y el 24,8% en educación. Para cerrar las disparidades, es esencial que las acciones llevadas a cabo por las instituciones estatales sean precisas, cuantificables y orientadas hacia metas claras. La implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) debe ser participativa, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades directamente afectadas. Los indicadores de seguimiento deben abarcar variables como los recursos utilizados, las actividades ejecutadas, los resultados obtenidos y los impactos generados, considerando un enfoque integral que incluya el análisis de género. Esto implica una evaluación detallada de cómo cada factor influye de manera distinta

en hombres y mujeres, asegurando que la perspectiva de género se integre como un componente fundamental en la evaluación y mejora continua de los PDET.

Lo anterior indica que, en el contexto de la ruralidad colombiana afectada por la violencia, especialmente en los territorios PDET, a pesar de las nuevas dinámicas del conflicto, se ha avanzado en medidas de desarrollo humano y ha sido posible impulsar acciones integrales y multisectoriales diseñadas para abordar las complejidades y desafíos inherentes a las situaciones de violencia propias de estos territorios. Sin embargo, es necesario acelerar la convergencia hacia un desarrollo humano más equitativo y sostenible, promoviendo la participación del sector privado en la sostenibilidad de los proyectos y fomentando un ecosistema para la creación de empleo e infraestructura. Esto incluye medidas para prevenir y mitigar la aparición de nuevos conflictos, como dificultar la cooptación y el control de recursos por parte de actores armados (FIP, 2024), con el fin de que los territorios puedan desempeñar un papel clave en el cumplimiento de los PDET. Además, es crucial invertir en infraestructura de conectividad, como carreteras, caminos rurales y acceso a internet, para facilitar la movilidad y la comunicación en las zonas rurales, promoviendo el acceso a mercados, servicios y oportunidades de desarrollo. La estrategia para cerrar las disparidades en la ruralidad también debe ir acompañada de un diálogo sostenido e inclusivo con la sociedad civil y las comunidades, garantizando una convergencia entre realidades y percepciones.

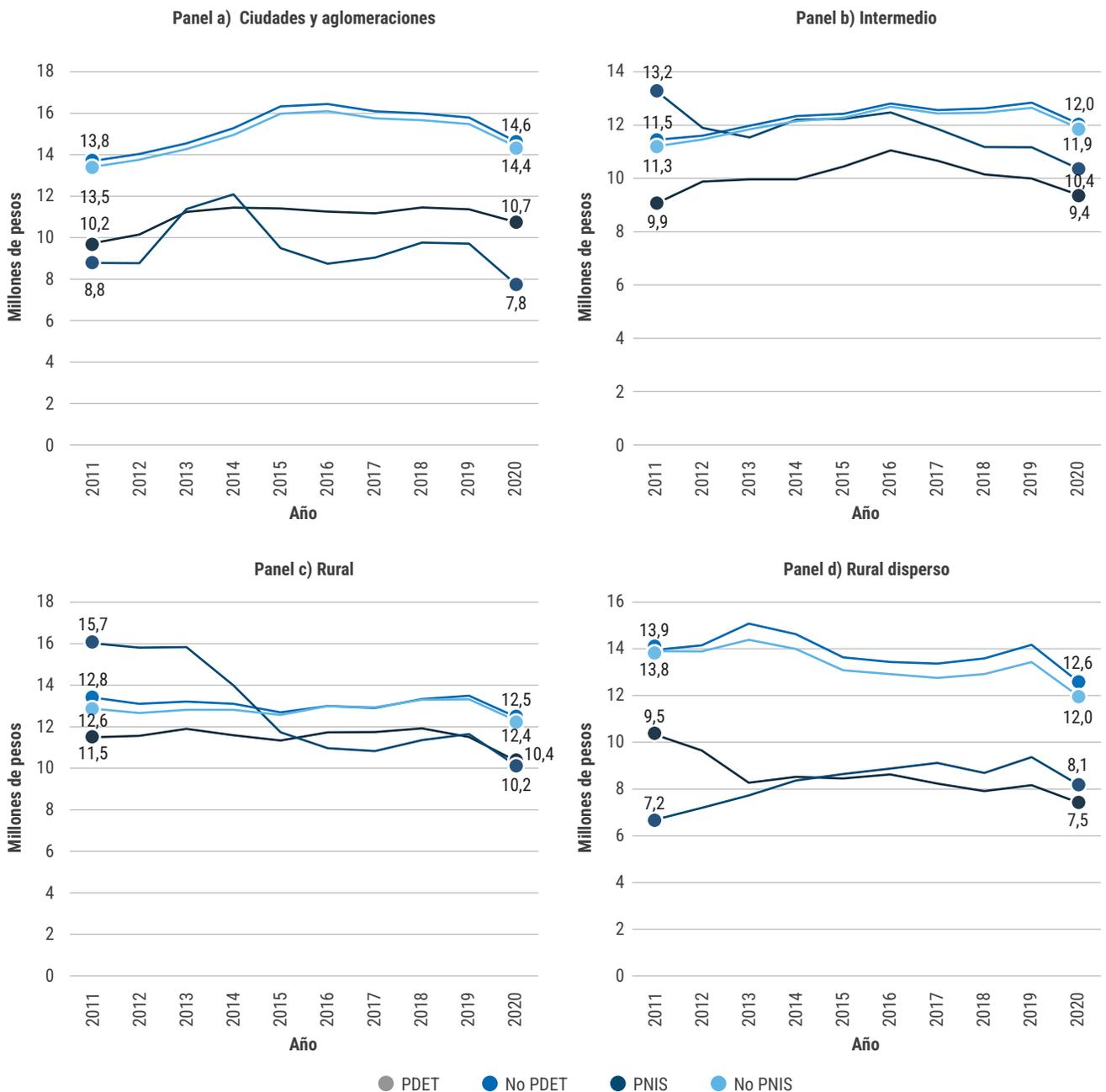
Desarrollo económico rural

Aunque las zonas rurales son menos vulnerables actualmente en comparación con una década atrás y la pobreza ha disminuido, aún persisten importantes disparidades entre lo urbano y lo rural. Continúa la exclusión de ciertos grupos de población de las zonas rurales del país y la desigualdad de ingresos apenas ha disminuido. En términos económicos, en la ruralidad colombiana y en los territorios PDET y PNIS, la generación de riqueza, la productividad agropecuaria, el crecimiento de la formalidad laboral y el recaudo tributario aún distan de alcanzar resultados óptimos.

Al analizar el valor agregado per cápita de los municipios, se observa que en la última década la disparidad entre municipios urbanos y rurales se ha ampliado. Asimismo, el valor agregado municipal per cápita tiende a ser más bajo en los municipios PDET y más alto en los municipios rurales no

PDET (gráfico 3.4). Esto ocurre a pesar de la implementación de políticas públicas como los incentivos tributarios en los municipios catalogados como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) bajo un mecanismo de impuesto progresivo de renta para las empresas.

Gráfico 3.4. Valor agregado municipal per cápita en municipios PDET y PNIS, por categoría de ruralidad (2011-2021)



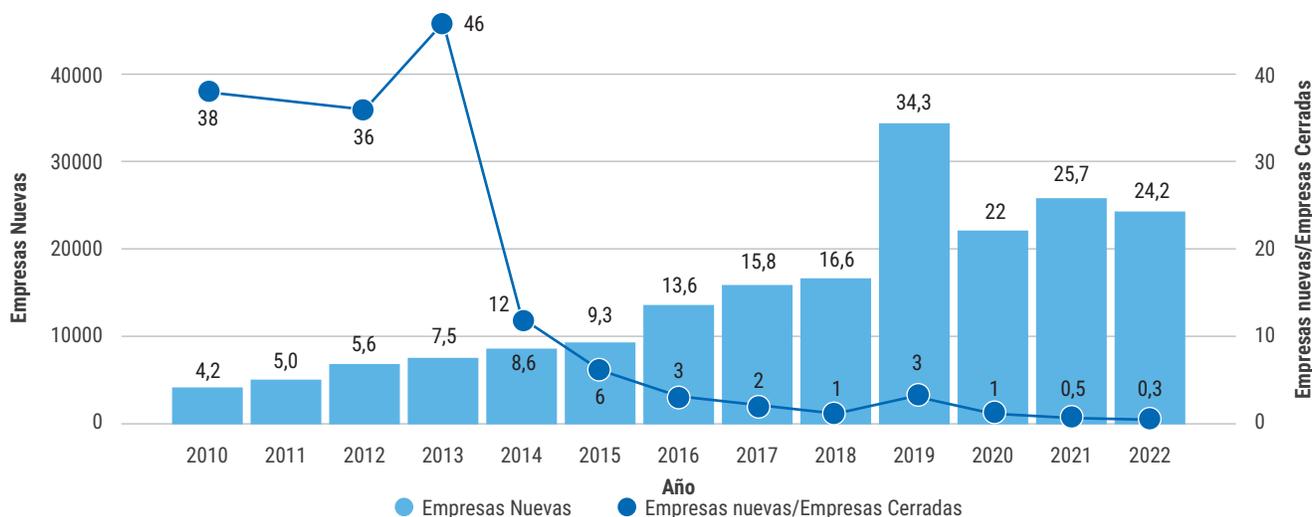
Fuente: elaboración propia con datos de DANE (2018) y DNP (2014).

Durante los últimos años, la dinámica del tejido empresarial en los territorios PDET ha mostrado un incremento anual sostenido en el número de empresas nuevas, al menos antes de la pandemia. En 2019 se evidenció el mayor aumento registrado, con un 106% respecto de 2018. A pesar del impacto económico del COVID-19, el número de empresas nuevas entre 2020 y 2022 ha continuado mostrando un crecimiento. Es posible que las nuevas condiciones brindadas por el Acuerdo hayan influido en estos resultados. Sin embargo, al establecer la relación entre empresas nuevas y empresas que cierran cada año, a partir de 2013 se identifica una caída importante, es decir, el número de empresas que han clausu-

rado sus operaciones ha aumentado significativamente (gráfico 3.4). Esta tendencia decreciente podría estar relacionada con las nuevas dinámicas de violencia que han afectado de manera desproporcionada a los territorios PDET y PNIS.

En cuanto a la tasa de supervivencia empresarial, que mide el número de empresas que se mantienen activas cada año en comparación con un año base, se observa que los municipios PDET tienen un comportamiento similar al del total de empresas a nivel nacional, donde a los 5 años de creada una empresa, la tasa de supervivencia es un poco más del 30%. No obstante, este indicador ha sido ligeramente mayor en los PDET en los últimos años.

Gráfico 3.5. Empresas nuevas y relación entre empresas nuevas y cerradas en territorios PDET (2010-2022)



Fuente: Elaboración propia con datos de OIP (2023), una iniciativa del Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE) y su aliado en Colombia Jaime Arteaga y Asociados (JA&A).

En el mercado laboral, se han observado mejoras significativas en la relación entre las personas afiliadas al régimen contributivo de seguridad y aquellas que están bajo el régimen subsidiado en la última década. No obstante, estas mejoras son más pronunciadas en las zonas urbanas del país y en los territorios que no son considerados PDET. A pesar de estos avances, las disparidades entre lo urbano y lo rural, así como entre los territorios PDET y no PDET, continúan siendo considerablemente amplias. Este diagnóstico del desarrollo económico rural, que destaca los matices entre la ruralidad y lo urbano, evidencia una vez más que el país ha progresado en la implementación de medidas que impactan en el desarrollo. Sin embargo, aún no se ha logrado una convergencia

territorial lo suficientemente rápida como para impulsar la productividad en el campo de manera significativa.

El fin del conflicto armado con las FARC-EP generó expectativas sobre el dividendo económico para el país, que se esperaba se utilizaría para mejorar otros aspectos del desarrollo. Según algunas estimaciones, se anticipaba que el Acuerdo impulsaría un crecimiento adicional del PIB de entre 1,1 y 1,9 pp., así como un aumento del 54% en el PIB per cápita. Asimismo, se preveía un aumento en el consumo de los hogares (2,5 pp.), en la inversión (5,5 pp.), un triplicamiento de la inversión extranjera y una ampliación de la apertura comercial (Gaviria *et al.*, 2015). A día de hoy, aún no se puede determinar si este dividendo se ha materializado.

Los hallazgos destacan que, a pesar del cierre de algunas disparidades en términos de pobreza monetaria, crecimiento económico y acceso al mercado laboral, el desarrollo económico y social ha sido limitado. Para impulsar el desarrollo económico local, es necesario promover iniciativas de integración económica basadas en la vocación productiva de los territorios, así como impulsar las cadenas productivas que absorban la producción campesina local. Además, se requiere fortalecer la presencia del Estado para garantizar la seguridad jurídica de las iniciativas productivas y fomentar la articulación interinstitucional entre entidades nacionales que promueven iniciativas productivas, acceso al mercado laboral y formación de capacidades, junto con las autoridades locales. Es esencial reconocer cómo el enfoque de género actúa como un habilitador que permite lograr resultados transformadores y diferentes. Por lo tanto, es necesario considerarlo como un factor de análisis y un elemento que acelera los logros alcanzados para obtener resultados transformadores. Al mirar el género bajo esta perspectiva, se pueden identificar oportunidades para implementar estrategias más inclusivas y efectivas que contribuyan significativamente al desarrollo económico y social.

Participación política y ciudadana local

Una causa fundamental del conflicto armado en Colombia radica en el cierre del espacio civil y la débil democracia local, que se refleja en el acceso desigual a los canales de participación democrática y representación. De hecho, los acuerdos entre los partidos del establecimiento para restringir el acceso de fuerzas de izquierda y alternativas a los espacios de representación política y de incidencia fueron utilizados como argumento central de legitimación de la lucha armada durante varias décadas en el siglo XX. Aunque los procesos democráticos que condujeron a la Constitución Política de 1991 establecieron nuevos canales de participación política y ciudadana, los desafíos para una incidencia efectiva en la toma de decisiones y el acceso real por parte de los grupos más excluidos continúan obstaculizando la profundización de la democracia local en las zonas más afectadas por la violencia.

Además, la persistente presencia de condiciones de violencia y control poblacional en gran parte de las regiones periféricas del país ha dificultado el pleno ejercicio de la

democracia. Las organizaciones sociales se han visto debilitadas y desarticuladas, tanto por la violencia dirigida contra sus líderes como por la escasez de recursos para consolidar metas compartidas y llevar a cabo acciones colectivas. La falta de un entorno político propicio para la participación democrática efectiva en los procesos de toma de decisiones públicas obstaculiza el desarrollo de las capacidades de los habitantes rurales. Esto limita su capacidad para diversificar y enriquecer sus proyectos de vida, así como para fomentar el empoderamiento y garantizar sus libertades políticas y económicas (PNUD, 2011).

Décadas de conflicto armado han restringido la participación en organizaciones y la asociatividad, lo que ha resultado en una baja participación democrática en diversos ámbitos del país. El modelo de desarrollo rural sigue siendo poco democrático, lo cual es especialmente preocupante para estas regiones, dado que la desigualdad política ha sido tanto causa como consecuencia del conflicto armado y de las nuevas dinámicas de violencia. La violencia política se ha manifestado en la región a través de las relaciones y conexiones de grupos armados con políticos y líderes de la sociedad civil, con el propósito de establecer alianzas, apoyos y respaldos políticos que han incidido en la participación política de la ciudadanía y en los resultados electorales. Además, se ha ejercido la violencia política mediante el asesinato de líderes sociales, sindicales, políticos, concejales y alcaldes.

En el marco de la construcción de paz territorial, es fundamental que las comunidades locales sean consideradas sujetos activos en la planeación e implementación de su desarrollo

La falta de un entorno político propicio para la participación democrática efectiva en los procesos de toma de decisiones públicas obstaculiza el desarrollo de las capacidades de los habitantes rurales.

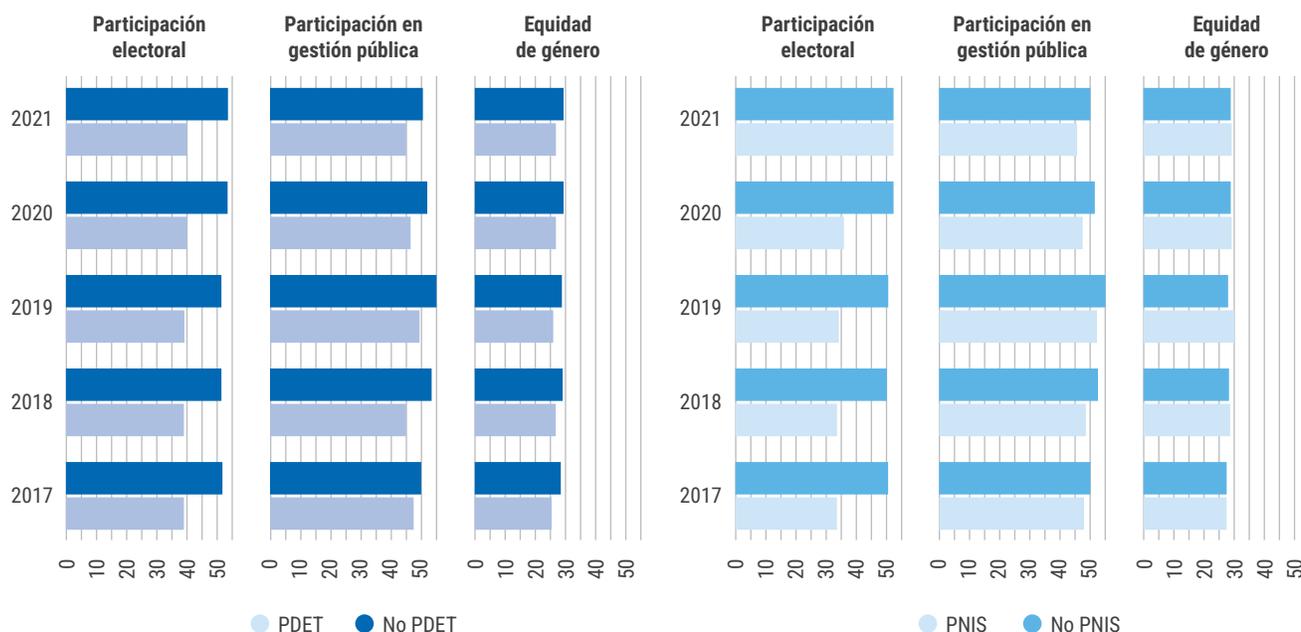
territorial. Esto implica reconocer las capacidades existentes en los territorios y comprender que una construcción de paz concebida de esta manera puede ser más sostenible (Jaramillo, 2014). Incluso en un contexto de violencia sistémica, es esencial promover la inclusión de una amplia gama de actores sociales y garantizar la toma colectiva y transparente de decisiones. Como se explicó en el apartado anterior, el proceso de construcción de los PDET implicó un extenso proceso participativo que involucró a más de 200 mil personas. En general, este proceso participativo es recordado de manera positiva por sus participantes y representa un hito significativo en la planificación inclusiva (FIP, 2022a).

Sin embargo, se ha observado una disminución en la participación ciudadana en la implementación de las iniciativas de los PDET. En el año 2021, el 30% de los habitantes de los municipios PDET manifestaron sentirse menos cómodos participando en política y ejerciendo sus derechos en comparación con el periodo previo a la firma del Acuerdo de Paz. En contraste, el 48% reportó sentirse

igual de cómodo, y solo el 16% afirmó estar más cómodo para participar. Por lo tanto, surge el desafío de asegurar que las personas que residen en las zonas más afectadas por la violencia cuenten con los mecanismos y espacios necesarios para participar en la vida política, así como con condiciones de seguridad que les permitan utilizarlos adecuadamente (PNUD, 2023a).

En los últimos años, se ha observado una baja participación electoral, especialmente en los municipios PDET y PNIS, comparada con los no PDET o PNIS, una tendencia constante en todas las categorías de ruralidad. Además, otros indicadores de participación, como la participación en la gestión pública y la presencia de mujeres candidatas y electas a nivel municipal, muestran niveles más bajos en los municipios PDET que en otras regiones del país. Por otro lado, en los municipios PNIS, aunque la participación en la gestión pública también es reducida, se observa una participación femenina similar a la masculina, incluso en las diversas categorías de ruralidad (gráfico 3.6).

Gráfico 3.6. Participación política en municipios PDET y PNIS en Colombia (2017-2021)



Nota: en la participación electoral se incluyen los niveles de participación en elecciones presidenciales y territoriales, así como los riesgos relacionados con distorsiones en los resultados electorales y actos violentos. En cuanto a la participación en la gestión pública, se considera la adopción de la política de Gobierno Digital y la política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública de la Función Pública. Respecto a la equidad de género, se toma en cuenta el porcentaje de mujeres aspirantes a la alcaldía municipal sobre el total de aspirantes, y la proporción de curules del concejo municipal ocupadas por mujeres en comparación con el total de curules del concejo.

Fuente: elaboración propia a partir de PNUD (2022).

La participación en años recientes también ha registrado cifras bajas en términos del porcentaje de personas que forman parte de grupos, organizaciones e instancias, tanto a nivel nacional como en las zonas PDET. Más del 71,3% de las personas en municipios PDET no participan en estas figuras. Sin embargo, se observa una ligera mayor participación en Juntas de Acción Comunal (19,5%) y organizaciones religiosas (4,9%) (FIP, 2023). Además, la adhesión a organizaciones es más notable en las áreas rurales y en los municipios PDET en comparación con el promedio nacional.

Al esfuerzo de construcción de los PDET se le añade el reciente impulso de los Diálogos Regionales Vinculantes, los cuales incorporaron las perspectivas de aproximadamente 250.000 personas mediante 89.788 propuestas, las cuales se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Este ejercicio participativo se concibió como un mecanismo para reconciliar a las personas con las instituciones, fortaleciendo así la democracia deliberativa. Las propuestas se organizaron en torno a transformaciones clave como el ordenamiento territorial (30,1%), la seguridad humana (21,8%), la convergencia regional (17%), el derecho a la alimentación (15,5%) y la economía productiva junto con la lucha contra el cambio climático (15,5%) (DNP, 2023). La puesta en marcha de esta agenda resultará clave para afianzar la legitimidad de estos amplios ejercicios participativos.

Dicho esto, se abren algunas reflexiones frente a cómo consolidar una efectiva participación en medio del conflicto y la paz. A pesar de que se reflejan cifras desalentadoras, la paz ha abierto espacios importantes para que

La paz ha abierto espacios importantes para que la ciudadanía, las comunidades y la sociedad civil sean escuchados y tomados en cuenta, tal como muestra el caso de los PDET.

la ciudadanía, las comunidades y la sociedad civil sean escuchados y tomados en cuenta, tal como muestra el caso de los PDET. Se debe seguir potenciando la fuerza transformadora de estos procesos, ya que la confianza ciudadana persiste, así existan prevenciones sobre su implementación. Buena parte de esa confianza se construyó durante la etapa de planeación participativa (como se dijo anteriormente), bajo un enfoque que proponía reconocer las particularidades de cada territorio y vincular activamente a la ciudadanía en su transformación. La participación no solo debe ser vista como un instrumento para ganar el respaldo ciudadano, sino para escuchar a la ciudadanía y buscar alternativas articulación con los procesos participativos locales.

Estado de derecho

La situación en Colombia se caracteriza por la debilidad, o incluso ausencia, de un Estado que garantiza derechos en gran parte de las regiones del país, fenómeno identificado en el seno del conflicto armado como apartheid institucional (García y Espinoza, 2013). Este término hace referencia al abandono institucional que genera una profunda segregación y discriminación, inhibiendo el reconocimiento real de los derechos de las poblaciones en amplias áreas del país. La esencia de este problema radica en la falta de un amparo institucional, lo cual es particularmente crítico en lo que respecta a la garantía de condiciones de seguridad y el acceso a la justicia, razones primordiales para la existencia del Estado. Las desigualdades en el Estado de derecho no solo son la base del conflicto y la violencia armada, sino que la carencia de presencia y efectividad institucional, junto con el acceso limitado al amparo institucional, han profundizado el apartheid institucional, exponiendo a las personas a una situación de abandono y exclusión aún mayor. En este contexto, la paz duradera está estrechamente relacionada con el fortalecimiento de modelos de seguridad y justicia en los territorios, sin importar si estos temas son abordados en las negociaciones de paz.

A esta situación se añade que la ausencia institucional ha sido un factor determinante en las causas del conflicto y en los impactos diferenciales que se han generado en grupos vulnerables, como las mujeres. La Comisión de la Verdad, en su informe final (2022, Tomo 7), identificó

que la falta de presencia institucional constituyó un factor determinante en la vulnerabilidad y los riesgos a los que estos grupos están expuestos. Este reconocimiento subraya la importancia de abordar la ausencia institucional como una dimensión crítica del conflicto y de las estrategias necesarias para construir una paz duradera y justa, que garantice la protección y el reconocimiento efectivo de los derechos de todas las personas, especialmente de aquellos en condiciones de vulnerabilidad.

Seguridad para la ruralidad

La persistencia de conflictos armados internos en Colombia ha consolidado un modelo militarista de seguridad rural. Este enfoque se caracteriza por priorizar la respuesta represiva a los problemas de seguridad, enfocándose en la neutralización de amenazas más que en la protección y el bienestar de la población civil. Bajo este modelo, las fuerzas militares han desempeñado un papel prominente en la seguridad rural, utilizando tácticas y estrategias militares para enfrentar a los grupos armados ilegales. Sin embargo, este enfoque no es necesariamente efectivo ni apropiado para atender la heterogeneidad de riesgos y amenazas a la seguridad de las personas en la ruralidad. En lugar de priorizar la seguridad de la población civil y abordar las causas subyacentes de los conflictos, el modelo militarista se ha centrado en combatir las manifestaciones visibles del conflicto armado, como la confrontación directa con las bases de los grupos armados. Esto ha llevado a un ciclo de violencia y conflicto prolongado, con consecuencias humanitarias y sociales significativas para las comunidades rurales. Por otro lado, la expansión del modelo militarista ha conllevado también un débil desarrollo de capacidades de policía y convivencia integrales en la ruralidad.

En materia de seguridad territorial, tal como se indicó en la sección 1 del presente capítulo, es posible evidenciar

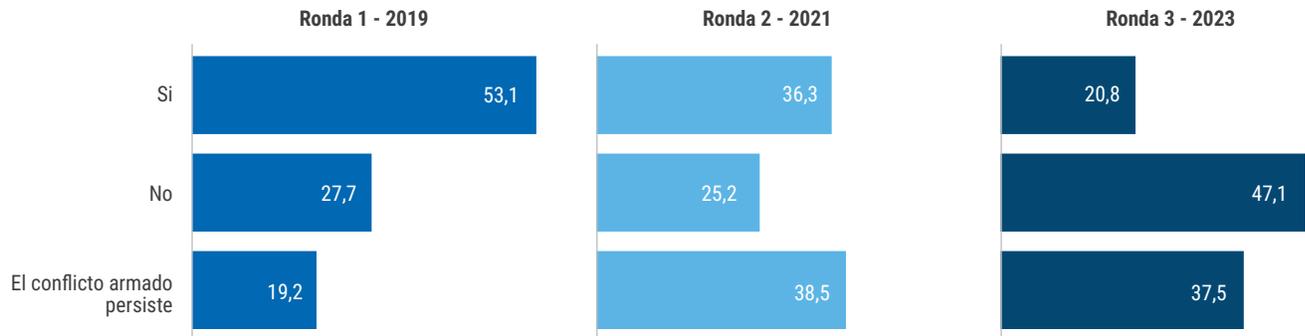
cómo las dinámicas de violencia recientes se han concentrado más en territorios PDET y PNIS, dificultando aún más las posibilidades de consolidar la paz territorial en estos municipios. Como parte de la explicación a estas dinámicas, se encuentra la competencia por el control de economías ilícitas, como la minería ilegal y los cultivos de coca, que contribuye a la violencia, afecta la seguridad de los líderes sociales locales y ha llevado a un aumento en los asesinatos y masacres (PNUD, 2023a).

En los municipios PDET, las percepciones generales de seguridad son preocupantes: aunque el porcentaje que considera la situación como “muy mala o mala” se redujo significativamente entre 2023 y 2021 (de 50,5% a 41,1%), el porcentaje de aquellos que la ven como “buena o muy buena” es solo del 15,7%. En 2023, el porcentaje de los encuestados que informó un empeoramiento en la seguridad en sus comunidades en los últimos 12 meses es de 37,1%. Asimismo, preguntar sobre el posible regreso del conflicto armado en el futuro revela una preocupación creciente: en 2023, el 41,7% cree que el conflicto armado puede volver a sus comunidades, respecto al 36,3% reportado en 2021. Además, el 37,5% de los encuestados en 2023 afirma que el conflicto persiste en sus comunidades. Estos hallazgos sugieren un deterioro de las percepciones de seguridad y una creciente inquietud sobre el futuro en los municipios PDET (PNUD, 2023a).

Asimismo, en el período entre la publicación de los dos INDH anteriores, los asesinatos selectivos y las masacres se redujeron considerablemente, pasando de 18.000 víctimas a un poco más de 1.000 por año (CNMH, 2022). Adicionalmente, los secuestros han disminuido considerablemente, y el terrorismo y las acciones subversivas se han mantenido relativamente estables, aunque se destaca el incremento reciente de estos flagelos (gráfico 3.8). Por su parte, las extorsiones han sido el delito más prevalente y con mayor aumento en los últimos 20 años.

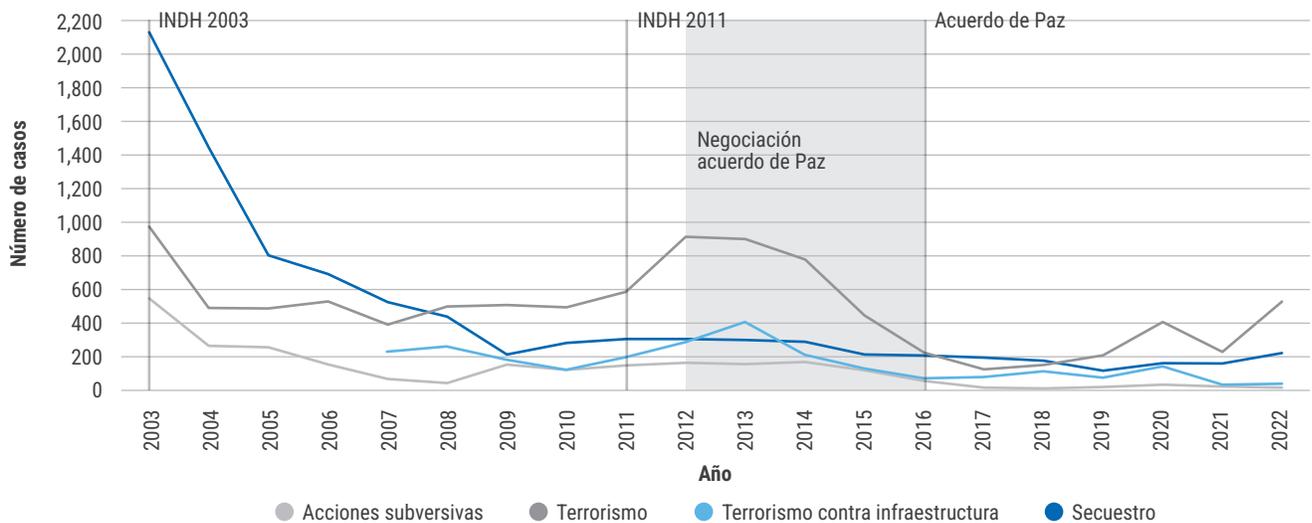
La paz duradera está estrechamente relacionada con el fortalecimiento de modelos de seguridad y justicia en los territorios, sin importar si estos temas son abordados en las negociaciones de paz.

Gráfico 3.7. Percepción de posibilidad de retorno del conflicto armado en el futuro en municipios PDET



Fuente: elaboración propia a partir de datos de PNUD (2023).

Gráfico 3.8. Delitos contra la seguridad pública, la libertad individual y el patrimonio económico en Colombia (2003-2022)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa Nacional (2023).

En resumen, el conflicto armado en Colombia ha tenido un impacto significativo en la forma en que se ha abordado la seguridad en el país, lo que ha dificultado la transformación del sector de seguridad en su totalidad. Una de las manifestaciones de esta disparidad es la marcada diferencia en los enfoques de seguridad entre las áreas urbanas y rurales. El desafío radica en lograr una transición en las áreas rurales hacia un modelo de seguridad más integral, equitativo y centrado en las per-

sonas, similar al enfoque de seguridad ciudadana en las áreas urbanas. Esto implica implementar medidas que aborden no solo las amenazas de seguridad inmediatas, sino también las causas subyacentes del conflicto armado y de las nuevas dinámicas de violencia en las zonas rurales. Es fundamental reconocer que la seguridad va más allá de la ausencia de violencia y debe incluir la protección de los derechos humanos, la justicia social y el desarrollo sostenible.

Es fundamental repensar un modelo de seguridad rural que no solo ponga en el centro el bienestar y la protección de la población civil y la preservación de la vida en todas sus formas, incluyendo una relación armónica y sostenible con la naturaleza, sino que también adopte un enfoque de género. Este modelo debe ser inclusivo, reconociendo y abordando las experiencias y necesidades específicas de seguridad de las mujeres y niñas en todas sus diversidades.

Al centrarse en la seguridad humana, el modelo incluiría medidas de prevención del conflicto, protección de los derechos humanos, fortalecimiento de las instituciones democráticas y promoción del desarrollo socioeconómico en áreas afectadas por la violencia. Esto implica un enfoque multidimensional y colaborativo que involucre a diferentes sectores de la sociedad, incluidos el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional, y que vaya más allá de las narrativas tradicionales centradas en la protección estatal y militar.

Se debe considerar cómo las dinámicas de género influyen en la vulnerabilidad y la exposición al riesgo, reconociendo las formas de violencia y discriminación que afectan de manera desproporcionada a las mujeres en espacios públicos y privados. El rol de la policía rural y la reducción de barreras (económicas, geográficas y culturales) para el acceso efectivo a instituciones de convivencia y acceso a la justicia rural son esenciales en un modelo de seguridad rural. También resulta esencial develar la geografía de la delincuencia y la violencia, ya que hay fenómenos localizados y con incidencia particular en áreas muy locales como veredas o corregimientos, mientras que hay otros que —debido a la naturaleza de los flujos de las rentas ilícitas y las operaciones organizadas— pueden tener síntomas en unas regiones, pero están conectados con otros territorios e incluso con las grandes ciudades.

Acceso a la justicia rural

El acceso efectivo a la justicia es fundamental para proteger los derechos, fomentar el desarrollo humano y garantizar la convivencia pacífica de una sociedad. Implica adoptar normas y medidas que garanticen la posibilidad de participar en procesos justiciables, tanto judiciales como extrajudiciales, y utilizar instrumentos jurídicos para formular pretensiones o defender derechos (PNUD, 2023b). Sin embargo, existen barreras que limitan el acceso a la justicia, afectando la vida de las personas, familias y comunidades, restringiendo su capacidad de llevar a cabo sus proyectos y funcionar en la sociedad. La literatura internacional ha identificado costos importantes asociados con la falta de resolución de problemas legales (OCDE, 2019). Por un lado, están los costos directos relacionados con los recursos monetarios y el tiempo requerido para resolver problemas legales. Por otro lado, están los costos indirectos, como el impacto a largo plazo de la falta de una resolución efectiva, como la exacerbación de la desigualdad, el impacto en la salud física y mental, la reducción de oportunidades sociales y económicas, y la pérdida de productividad a nivel individual y empresarial. Además, los problemas legales no resueltos pueden generar un efecto en cascada que afecta diversas áreas de la vida de las personas, reforzando su vulnerabilidad y perpetuando las desigualdades existentes (Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019).

El acceso efectivo a la justicia conlleva beneficios económicos y sociales significativos. Puede contribuir a reducir la desigualdad, mejorar el bienestar individual y social, aumentar las oportunidades laborales y disminuir la violencia contra las mujeres. También se ha observado que mejora la confianza en el sistema de justicia, su eficiencia y la satisfacción de los usuarios (OCDE, 2019). Las mujeres

El desafío radica en lograr una transición en las áreas rurales hacia un modelo de seguridad más integral, equitativo y centrado en las personas, similar al enfoque de seguridad ciudadana en las áreas urbanas.

que acceden a la justicia pueden obtener beneficios económicos sustanciales, como un aumento en los ingresos y una reducción en la dependencia de servicios públicos de asistencia (Weston, 2022). Invertir en un sistema de justicia centrado en las personas resulta en una relación costo-beneficio efectiva, ya que facilita la prevención temprana de problemas legales y reduce su incidencia. Además, promueve la estabilidad, previene conflictos y brinda oportunidades para el crecimiento y la prosperidad (Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019).

La falta de soluciones efectivas a los problemas judiciales² expone a las personas a la violencia, la intimidación, la corrupción y conlleva una distribución injusta de recursos (ONU, 2009), impactando de manera diferencial a quienes enfrentan condiciones de vulnerabilidad, como las mujeres, las niñas y las personas que viven en áreas rurales. Como destaca el tercer cuaderno del Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2023), “sin acceso a la justicia, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que rindan cuentas los encargados de la adopción de decisiones”. La falta de un sistema de justicia eficaz también afecta la seguridad jurídica de las empresas, lo que repercute en la productividad y desincentiva la inversión. Cuando las empresas no pueden acceder a la justicia, se exponen a hechos de violencia, crimen y pérdida de sus medios de producción (Pleasence *et al.*, 2012). Esto puede resultar en la disminución de la productividad y en desincentivos para la inversión, afectando así el crecimiento de las empresas y de la economía en general.

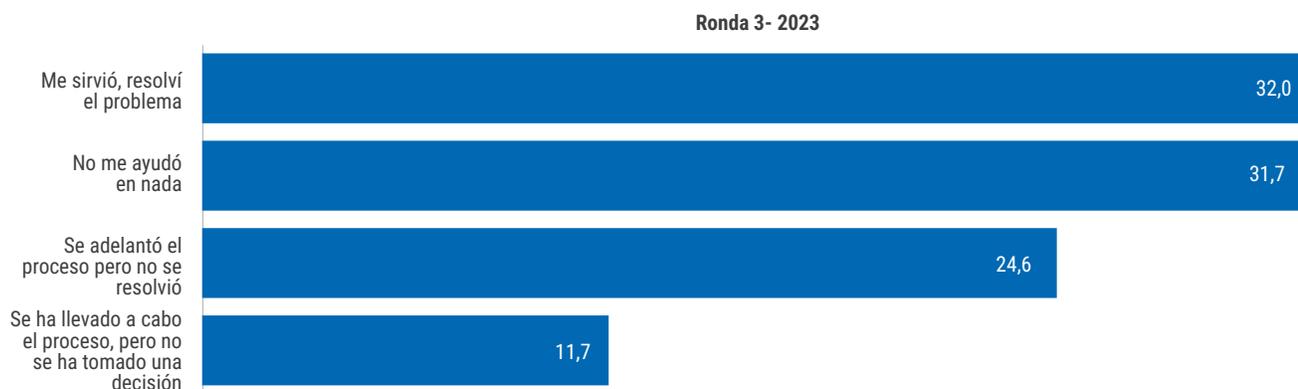
El conflicto en Colombia se ha alimentado del débil acceso a la justicia, pero también lo ha perpetuado y profundizado, especialmente en las zonas de confrontación armada. El acceso es desigual entre la población colombiana y el nivel de afectación puede ser heterogéneo entre grupos poblacionales y territoriales, exacerbando desigualdades preexistentes. Las personas con niveles de vulnerabilidad más elevado (como las personas incapacitadas para trabajar, en condición de discapacidad, divorciadas o separadas, o pertenecientes a grupos indígenas o étnicos) se ven más afectadas por la falta de acceso a la justicia. Territorialmente, el acceso a la justicia es más débil en las zonas donde ha habido una mayor confrontación armada, regiones donde también se ha concentrado la implementación del Acuerdo Final de Paz.

En cuanto a los conflictos agrarios, la falta de una institucionalidad robusta y eficiente para gestionarlos también ha contribuido al estancamiento en la solución de estas problemáticas. Ha persistido la debilidad del Estado para hacer cumplir la ley y garantizar la seguridad jurídica, generando un clima de impunidad que ha permitido la violación sistemática de los derechos de las comunidades rurales. El acceso a la justicia está estrechamente relacionado con la democratización del acceso y la tenencia de tierras abordados anteriormente, y en consecuencia, con la garantía de los derechos territoriales de las comunidades.

A partir de la encuesta de percepciones sobre la implementación del Acuerdo en municipios PDET (PNUD, 2023a), solo el 4.2% de las personas encuestadas en 2023 afirmaron haber recurrido a instancias de justicia en los últimos 12 meses, sin incrementos significativos respecto a lo reportado en 2019 y 2021. Esta baja tasa es preocupante, ya que los delitos en estos municipios continúan aumentando, y el débil acceso a la justicia dificulta la relación cercana entre los ciudadanos y el Estado, fomentando la impunidad, la desconfianza en las instituciones, y en algunos casos las vías de hecho para resolver problemas.

Respecto a la autoridad judicial a la que recurren, no hubo una variación significativa entre 2019 y 2021. La Fiscalía General de la Nación fue la opción más común, siendo elegida por el 40,0% de las personas que acudieron a instancias de justicia en 2023, y por el 42,8% de estas personas en 2021. En cuanto a la resolución de los problemas a través de instancias de justicia, menos de una tercera parte de los encuestados indicó que se resolvió el problema. En cuanto al resultado de acudir a estas instancias, el porcentaje de personas que afirman que resolvieron el problema fue solo del 32,0%, mientras que aquellos que afirman que el proceso “no ayudó en nada” es del 31,7% (gráfico 3.8), lo que puede disuadir a los ciudadanos de denunciar. La delincuencia común se identificó como el principal problema de los municipios de residencia de los encuestados, y sin respuestas oportunas del Estado y el sistema de justicia, los delitos podrían quedar impunes, comprometiendo la disuasión del crimen necesaria (PNUD, 2023a).

Gráfico 3.9. Percepción de resultado de acudir a una instancia de justicia en municipios PDET



Fuente: elaboración propia a partir de datos de PNUD y PRIO (2021).

La construcción de paz positiva en los territorios afectados por la violencia requiere una apuesta decidida por ampliar la oferta localizada de justicia, que además debe ser pertinente, integral y adecuada al contexto y las necesidades de la población. Una oferta de justicia rural para la paz incluye mecanismos formales adaptados —de ahí la importancia del desarrollo de la jurisdicción agraria que está iniciando su despliegue en Colombia—. Pero también implica un mayor despliegue de mecanismos de resolución alternativa de conflictos, la articulación local de las instancias de justicia transicional, el fortalecimiento de la justicia propia (étnica) en articulación con las comunidades y autoridades étnico-territoriales, y el despliegue de justicia restaurativa para atender casos en que la alternativa penal sea más efectiva para las víctimas, costo-eficiente para el Estado y que apunte a una verdadera resocialización y reconciliación.

El acceso a la justicia bajo el enfoque de desarrollo humano debe entenderse desde el acceso efectivo de las personas, como se insiste en informes y documentos de trabajo de la ONU (DNP y PNUD, 2023; ONU, 2009; Grupo de Trabajo sobre Acceso a la Justicia, 2019). Esto implica entender mejor los problemas justiciables que nunca llegan a llevarse a una instancia judicial y la percepción subjetiva de la efectividad del sistema de justicia, que se ignora para calibrar la oferta de justicia. También se requieren acciones específicas para reducir las múltiples barreras de acceso que sufren las personas para acceder a la justicia, tales como las geográficas (especialmente las dificultades de

acceso en zonas rurales dispersas), económicas (restricciones para cubrir los gastos directos de la acción judicial y la asistencia legal cuando no es gratuita), culturales (cuando el sistema no garantiza una atención plural y adecuada a la diversidad y pertenencia étnica de las personas), institucionales (cuando hay sesgos y estereotipos, especialmente en la atención de casos de violencias basadas en género o violencias contra mujeres y población LGBTIQ+) y de seguridad (cuando los mismos actores armados impiden la recurrencia a las instancias de justicia).

La construcción de paz positiva en los territorios afectados por la violencia requiere una apuesta decidida por ampliar la oferta localizada de justicia, que además debe ser pertinente, integral y adecuada al contexto y las necesidades de la población.

Protección de liderazgos sociales y comunitarios

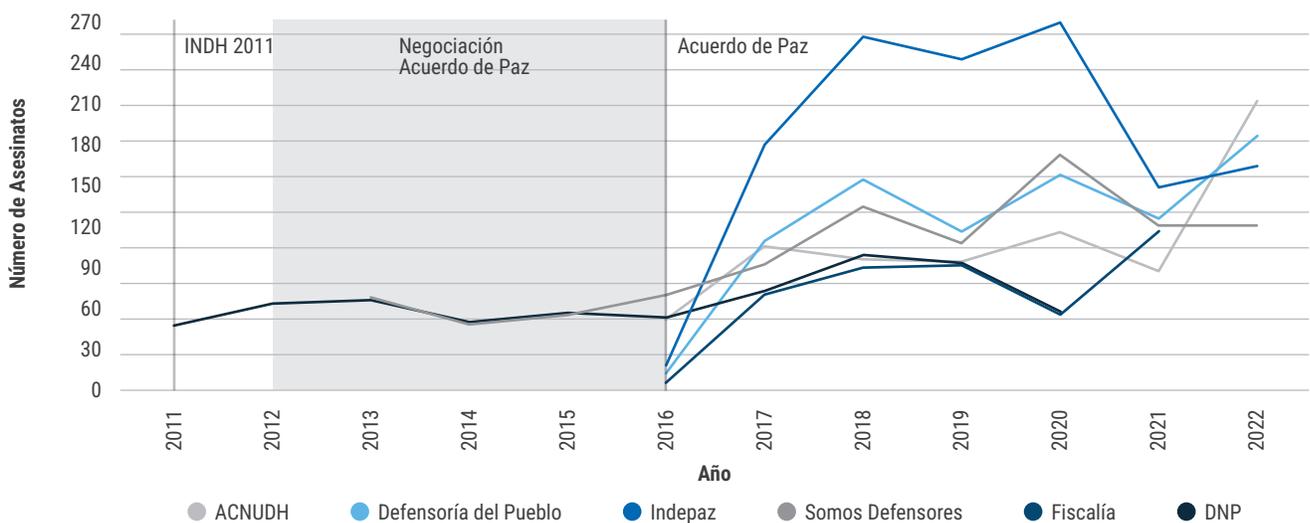
La capacidad de agencia de una persona que lidera comunidades y procesos sociales territoriales trasciende su esfera del bienestar individual y tiene un impacto en familias, comunidades y/u organizaciones. De ahí que los liderazgos sociales sean un vehículo crítico para construir sociedades más justas, equitativas, sostenibles y, en esa vía, alcanzar el desarrollo humano. Las personas líderes sociales pueden movilizar a las comunidades, fomentar la participación ciudadana y la transparencia y, por ende, contribuir al respeto del Estado de derecho. Los liderazgos sociales abordan las necesidades y desafíos que afectan a los segmentos más excluidos y afectados por la violencia: pueden propender por el acceso a servicios sociales, la protección del medio ambiente, la seguridad física y comunitaria de las comunidades, la incidencia en política y decisiones públicas, o la movilización de oportunidades económicas en territorios. En otras palabras, los liderazgos sociales son un canal social.

El trabajo de líderes y lideresas sociales contribuye de manera directa a la inclusión, la igualdad y la protección de los derechos. Sin embargo, esta tarea afronta desafíos como la falta de recursos económicos, de apoyo institucional, de visi-

bilidad, agotamiento y desgaste, lo cual va en detrimento de su labor y ralentiza el desarrollo de sus comunidades. Pero tal vez la afectación más grave está en la falta de garantías de seguridad que se evidencia en el aumento en los últimos años de la estigmatización, las amenazas y los homicidios de líderes y lideresas (PNUD, 2024). Aunque no existe un consenso sobre las cifras exactas, todas las fuentes coinciden en un aumento de homicidios a líderes sociales y personas en proceso de reincorporación entre 2016 y 2018 (gráfico 3.10). Esto pone en riesgo los cimientos del desarrollo desde una perspectiva local y la capacidad de las comunidades para gestionar su propio desarrollo.

Los liderazgos sociales son un vehículo crítico para construir sociedades más justas, equitativas, sostenibles y, en esa vía, alcanzar el desarrollo humano.

Gráfico 3.10. Asesinato de líderes sociales en Colombia por fuente (2011-2022)



Fuente: Somos Defensores (2022), Indepaz (2023), Defensoría del Pueblo (2023), Fiscalía General de la Nación (2023), Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022), Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2021).

La situación crítica del medio ambiente en el marco del conflicto armado y de las nuevas dinámicas de violencia se agrava aún más considerando el asesinato de líderes ambientales en el país, teniendo la cifra más alta acumulada a nivel global desde el año 2012. Los líderes sociales ambientales trabajan en la protección de tierras, recursos naturales y el medio ambiente. Su asesinato interrumpe proyectos ligados a la gestión sostenible de estos recursos, el ecoturismo o la explotación responsable de minerales y con esto el impulso de un desarrollo humano sostenible en los territorios.

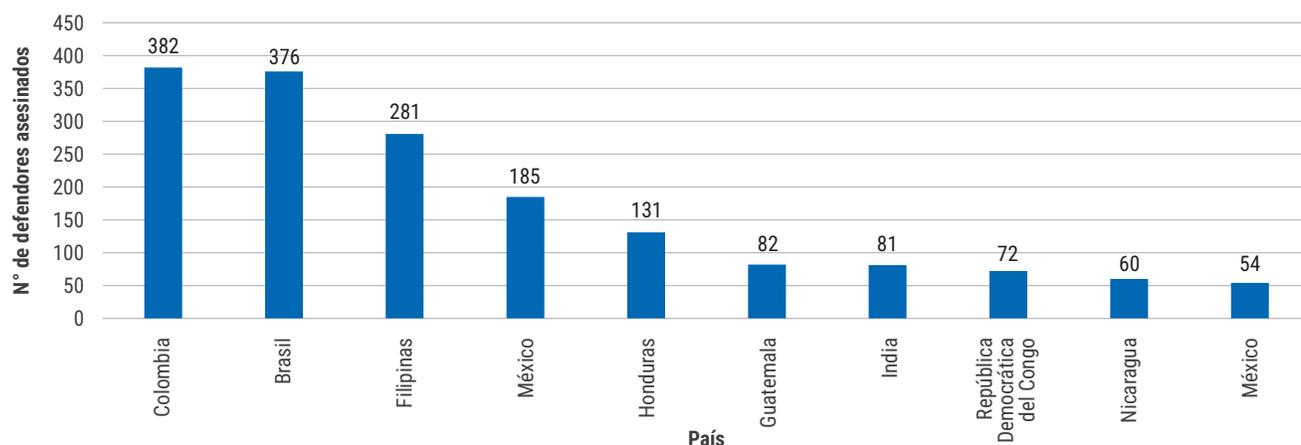
De acuerdo con el más reciente reporte de Global Witness (2023), en Colombia entre los años 2012 y 2022 fueron asesinados 382 defensores y defensoras del medio ambiente, y 60 solo en el último año reportado, cifras muy elevadas en el contexto internacional (gráfico 3.11). Esto hace parte del fenómeno general de asesinato de líderes sociales, una de las dinámicas más preocupantes de la violencia en los últimos años.

Si bien el homicidio es en sí mismo el incidente más grave de seguridad, sus consecuencias resultan mucho más trascendentales cuando afectan a liderazgos sociales, pues terminan silenciando o inhibiendo las acciones de comunidades enteras y promoviendo patrones de represión y exclusión. Con el homicidio de una o un líder social se trunca la posibilidad de transformación en los territorios donde su acción resulta más pertinente. Los líderes sociales son el recurso más tangible de la gestión del desarrollo desde los territorios: los líderes gestionan las necesidades de las comunidades y de los derechos individuales y comunitarios.

De manera específica, las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos enfrentan un contexto de elevada vulnerabilidad, especialmente cuando su labor se desarrolla en zonas influenciadas por grupos armados que imponen su autoridad sobre las dinámicas diarias. Este desafío a los patrones patriarcales y los estereotipos de género discriminatorios a menudo resulta en agresiones específicas contra ellas, con el objetivo de perpetuar la violencia y discriminación de género estructural (Fajardo, 2017). Según la Corte Constitucional (2013, p. 8), estas agresiones son una manifestación de la resistencia a los cambios que las lideresas buscan implementar. Por otro lado, pese al subregistro, las organizaciones de la sociedad civil destacan que las amenazas, asesinatos y violencia sexual constituyen las principales violencias ejercidas contra estas mujeres, marcadas por un profundo sexismo y agravadas por la falta de registros adecuados y la impunidad que prevalece (Corporación Sisma Mujer, 2022). La ausencia de medidas efectivas para investigar y juzgar estos delitos subraya la urgencia de desarrollar estrategias más robustas que protejan a las defensoras y lideresas en su esencial labor de promoción de los derechos humanos.

En este sentido, urge el compromiso del Estado y de la sociedad en general, de respaldar a los liderazgos sociales en el desempeño de su labor. Esto implica abordar las garantías de seguridad desde el cambio de estereotipos (lucha contra la estigmatización y acuerdos políticos para respaldar el rol de líderes y lideresas), la prevención (sistemas de información y alerta temprana, preparación de

Gráfico 3.11. Líderes ambientales asesinados en el mundo (2012-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Global Witness (2023).

comunidades en riesgo), la respuesta rápida frente a los riesgos (protección individual y colectiva con enfoque diferencial), el fortalecimiento de la seguridad rural de forma más permanente (como se expuso en una subsección anterior), y el fortalecimiento de la acción judicial (tanto en investigación y resolución de casos individuales como en la desestructuración de las mafias e intereses que atentan contra líderes y lideresas). Todo lo anterior debe estar respaldado por una adecuada y ágil coordinación interinstitucional para responder a los riesgos de forma oportuna y eficaz, así como por el protagonismo de los y las líderes sociales y sus comunidades en el diseño de soluciones de prevención y protección.

Desarticular las economías ilícitas

El control ejercido por los grupos armados en los territorios donde prosperan las economías ilícitas debilita el Estado de derecho, minando la confianza en las instituciones estatales y en el sistema de justicia. Esta erosión de la confianza institucional tiene consecuencias perjudiciales para la gobernabilidad y la seguridad, ya que las comunidades afectadas a menudo se ven obligadas a depender de las estructuras de poder paralelas impuestas por los grupos criminales. Además, la presencia continua de economías ilícitas obstaculiza la participación social y el surgimiento de liderazgos comunitarios. La intimidación y la violencia asociadas con estas actividades ilegales resultan disuasorias para involucrarse en la vida pública y para abogar por sus derechos y necesidades. Como resultado, se limita la capacidad de las comunidades para gestionar y proteger sus propios intereses y para impulsar el desarrollo sostenible en sus territorios.

En su dimensión económica, los modelos de economías ilícitas, como los cultivos de coca, cannabis y la minería ilegal, muestran una dualidad característica en su rentabilidad: aunque son altamente lucrativos, se sustentan en desigualdades significativas en su cadena de producción. Así, los centros de distribución y el lavado de activos capturan la mayor parte de las ganancias, dejando a quienes participan en la producción primaria en condiciones de precariedad, inestabilidad, y exposición al riesgo jurídico. La intermediación comercial, controlada por mafias altamente organizadas e imbricadas con poderes políticos,

económicos y militares, impone las condiciones de mercado para las personas cultivadoras/recolectoras de cultivos ilícitos o jornaleras de negocios como la minería ilegal y la extracción ilícita de maderables. Además, el control armado de los negocios, derivado de su ilegalidad, limita la asociatividad o los reclamos de quienes se encuentran en la base de la cadena de producción.

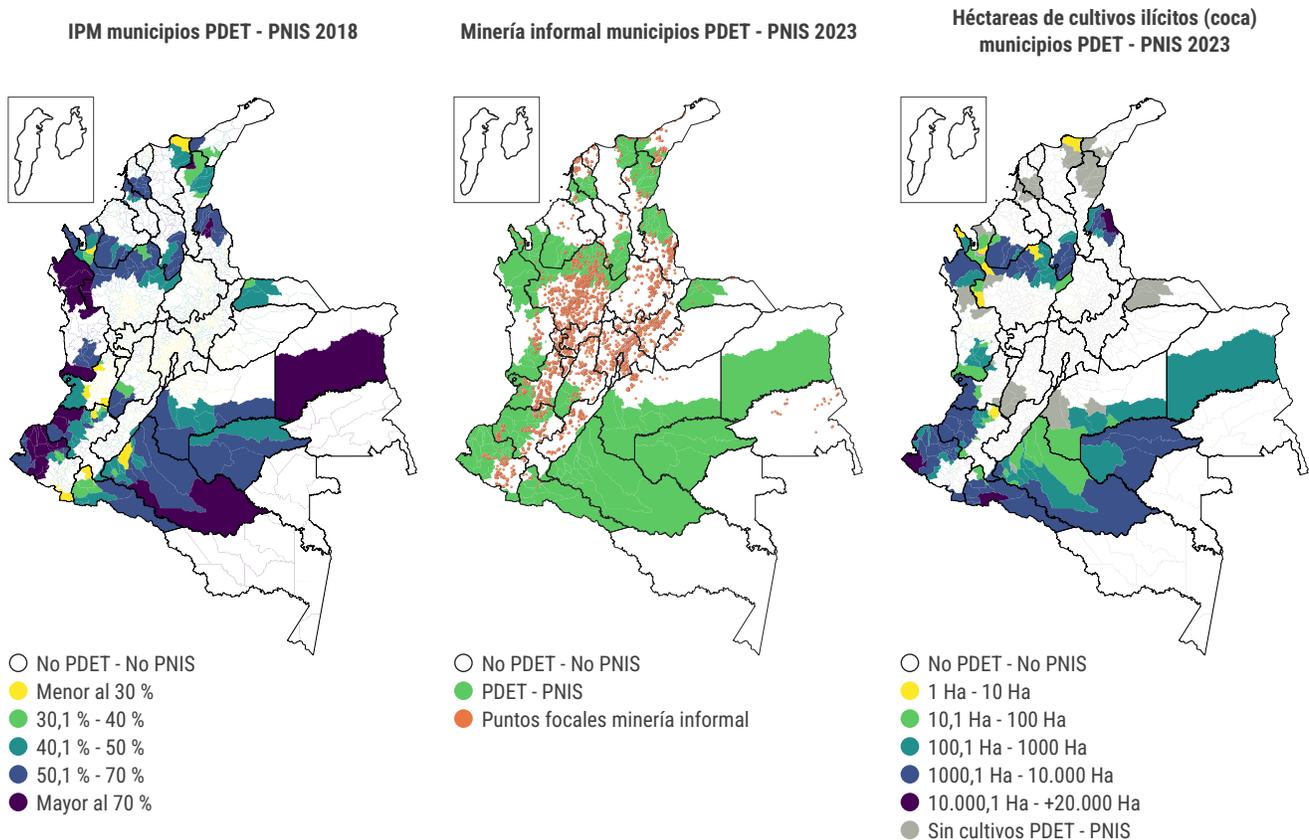
Este desequilibrio económico no solo afecta el bienestar de los individuos involucrados en las economías ilícitas, sino que también tiene consecuencias significativas para el desarrollo local. La dependencia de estas actividades ilegales desincentiva la inversión en sectores legales y la producción local de alimentos y otros productos agrícolas. En lugar de diversificar la economía local y fomentar la creación de empleo en otros sectores agroindustriales, la prevalencia de economías ilícitas tiende a concentrar los recursos y la atención en actividades de alto riesgo y rentabilidad.

En promedio, las familias cultivadoras de coca tienen 0,5 hectáreas en sus fincas (UNODC, 2018). Aunque existen variaciones regionales, se estima que el ingreso mensual promedio neto que obtiene un hogar por cada hectárea cultivada de hoja de coca es de \$410.541, un valor por debajo de un salario mínimo, pero una rentabilidad mayor en comparación con el cultivo de productos lícitos. Estos últimos tienden a ser más importantes en su área cultivada, ya que son un medio para que los hogares campesinos diversifiquen sus fuentes de ingresos y aseguren su subsistencia.

La desigualdad inherente a las economías ilícitas no solo perpetúa la pobreza, sino que también genera un rezago significativo en el desarrollo territorial. En regiones donde estas actividades ilegales predominan, se observa una concentración de riqueza en los niveles superiores de la cadena de producción, dejando a los productores primarios en condiciones de extrema pobreza y marginación. Esta disparidad económica aguda contribuye a la persistencia de la pobreza y al estancamiento del progreso en estas áreas.

Esta mayor rentabilidad se debe a las ventajas comparativas que ofrecen las economías ilícitas, sin que esta necesariamente se traduzca en superación de la pobreza. Por ejemplo, el cultivo de hoja de coca en relación con otros productos agrícolas legales se vuelve atractiva por la venta garantizada de la producción, la recolección directa de la cosecha por parte de los compradores en las fincas de los

Mapa 3.2. Índice de pobreza multidimensional, hectáreas de cultivos ilícitos (coca) y minería informal por municipios



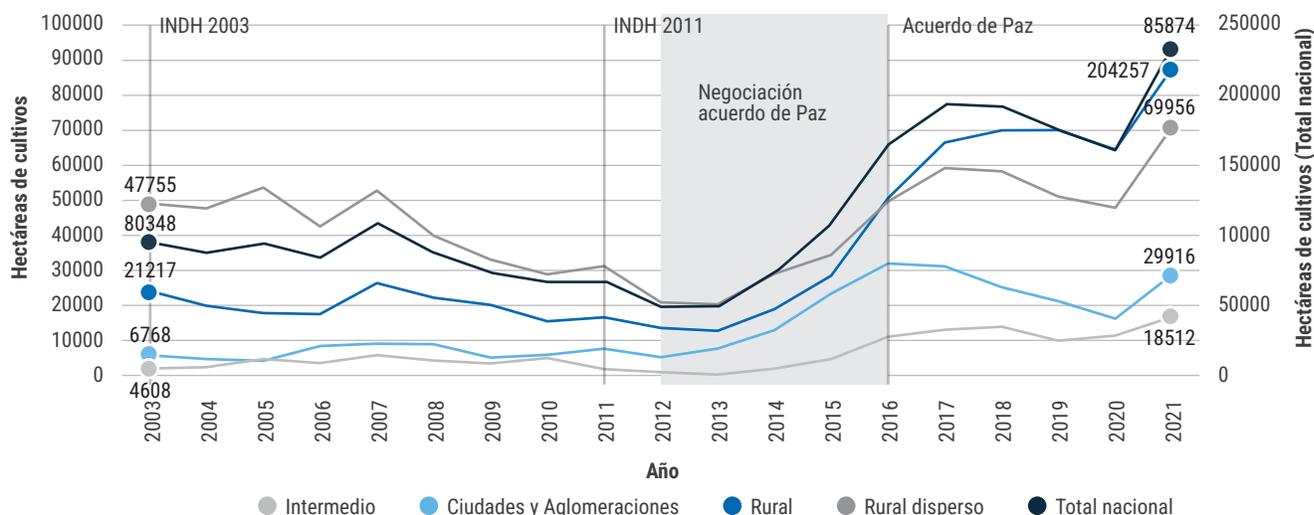
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2018), Observatorio de Drogas de Colombia (2022) y UPME (2023).

productores y el pago de salarios que duplica los de los cultivos legales (Vélez y Dávalos, 2023). Los cultivadores y recolectores manifiestan involucrarse en economías ilícitas a la falta de alternativas más que por la rentabilidad que estos ofrecen (gráfico 3.11). Incluso con esa mayor rentabilidad, las consecuencias de las economías ilegales para el aumento de la desigualdad son enormes. Existe una relación de doble vía entre problemas estructurales que enfrenta el desarrollo rural en Colombia y la prevalencia de economías ilícitas. Por lo tanto, las apuestas de transformación territorial asociadas con la construcción de paz pueden ser un vehículo para disminuir este fenómeno.

Aunque el conflicto armado en Colombia tiene raíces multivariables, las economías ilícitas han servido como combustible para la persistencia y la expansión de los grupos armados al proporcionarles recursos financieros

y territoriales. Por ejemplo, en regiones como el Catatumbo, Cauca, Nariño o el Bajo Cauca, los grupos armados controlan el tráfico de drogas y la minería ilegal, imponiendo su autoridad de manera coercitiva sobre las comunidades locales y socavando la legitimidad del Estado. La presencia de las economías ilícitas ha tenido un impacto severo sobre el medio ambiente, afectando la sostenibilidad como uno de los rasgos del modelo de desarrollo rural destacados en el INDH de 2011. En materia de desarrollo ambiental, como indica el Capítulo 4 del presente informe, la deforestación, como principal problema ambiental de Colombia, ha tenido un repunte en años recientes, en particular después de la firma del Acuerdo de Paz, lo cual puede tener relación con la presencia de actores y actividades económicas que afectan las zonas de bosque natural.

Gráfico 3.11. Hectáreas de cultivos de coca en Colombia por categoría de ruralidad (2003-2021)



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho (2023) y DNP (2014).

El impacto de las economías ilícitas en la desigualdad intergeneracional es significativo, especialmente debido a las graves consecuencias ambientales que conllevan. La presencia de cultivos ilícitos en áreas de Parques Nacionales Naturales ha aumentado en los últimos años, representando una amenaza de deforestación en estas zonas estratégicas desde el punto de vista ambiental y un riesgo para la protección de la biodiversidad. Según datos del Observatorio de Drogas de Colombia (2023), la presencia de estos cultivos en estas áreas disminuyó a principios de la década del 2000, solo para experimentar un resurgimiento a partir de 2012, coincidiendo con las negociaciones del Acuerdo, y un aumento aún mayor entre 2019 y 2022. El repunte en la deforestación y la presencia de cultivos ilícitos se atribuye a la dificultad del Estado en llegar efectivamente a estos territorios después del momento en que las FARC-EP dejaron de ejercer control sobre ellos. En otras palabras, los nuevos grupos armados y disidencias demostraron ser más efectivos que el Estado en el control de territorios rurales dispersos. Este fenómeno de impacto ambiental se abordará en profundidad en el capítulo 4 de este informe.

Bajo un enfoque de seguridad humana, las organizaciones criminales siguen siendo una de las principales fuentes de violencia y zozobra para la población rural, por lo cual deben ser contenidas y desestructuradas de forma contun-

dente. Sin embargo, al entenderlas como organizaciones multi-crimen con fines principalmente rentísticos, el foco debería estar en atacar la estructura del negocio ilícito, que pasa por su manejo financiero para ocultar y lavar dinero y por sus tentáculos con poderes políticos y económicos que facilitan su operación. Por otro lado, esto implica también girar el foco de atención hacia las bases que componen estos

Bajo un enfoque de seguridad humana, las organizaciones criminales siguen siendo una de las principales fuentes de violencia y zozobra para la población rural, por lo cual deben ser contenidas y desestructuradas de forma contundente.

grupos, atacando el modelo de reclutamiento sustentado en la coerción, la falta de oportunidades económicas lícitas y la ausencia de alternativas que dignifiquen y potencien el rol de los jóvenes en la ruralidad. Finalmente, la exploración de usos alternativos lícitos de los cultivos de coca y cannabis podría ofrecer escenarios donde se remplace la economía del negocio sin recurrir necesariamente a la destrucción de las plantas, siempre y cuando se encuentren modelos económicamente viables y sostenibles ambientalmente.

Oportunidades para las víctimas del conflicto

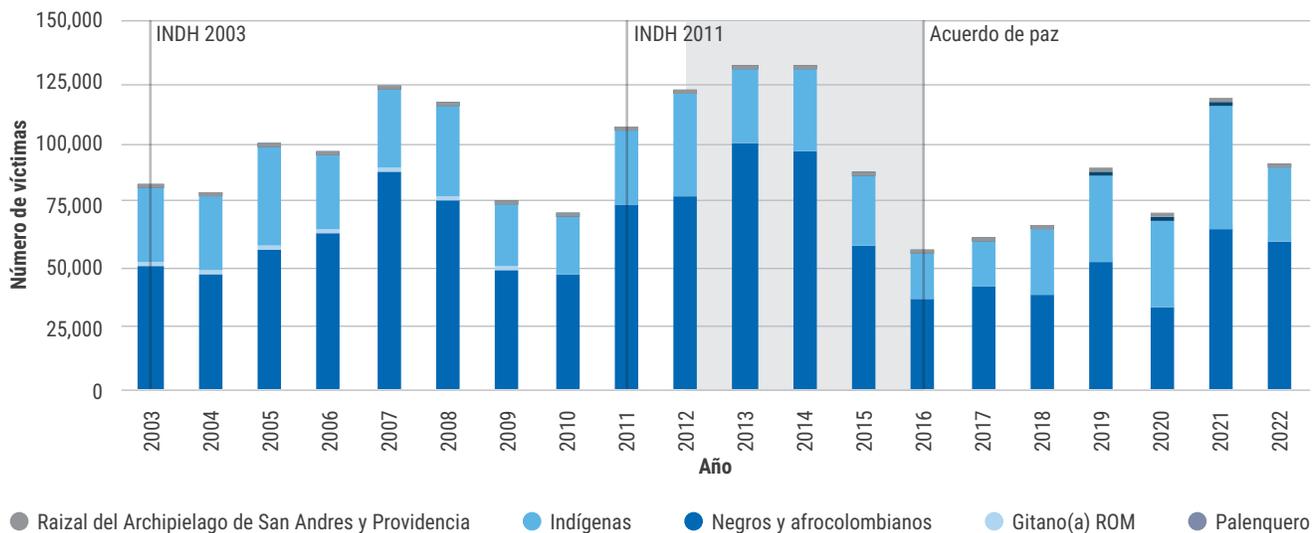
El impacto del conflicto en la vida de personas y comunidades es devastador, con una amplia gama de efectos que van desde la interrupción de la vida misma hasta impactos en la salud mental y física, el deterioro de los lazos sociales, la destrucción de infraestructura física, social y productiva y la profundización de la pobreza y la vulnerabilidad socioeconómica. Según el Registro Único de Víctimas, el conflicto armado en Colombia ha dejado más de 9,5 millones de víctimas individuales y cientos de comunidades y organizaciones con profundas heridas.

La victimización por el conflicto, sin embargo, no es un fenómeno distribuido de manera homogénea, sino

que afecta de manera diferencial a ciertas poblaciones y a la periferia rural. Las poblaciones campesinas y étnicas, como la población afrodescendiente e indígena, están significativamente sobrerrepresentadas en la victimización del conflicto. En este contexto, la violencia exacerbaba las desigualdades, ya que su frecuencia o intensidad afecta de manera desproporcionada y continua a las personas más vulnerables de la sociedad (Arjona, 2021). Estos grupos ya enfrentaban desafíos considerables de exclusión y pobreza en el pasado, y se encuentran en una situación de vulnerabilidad aún mayor como resultado directo del conflicto armado.

El desplazamiento forzado es quizás uno de los fenómenos del conflicto que más reproduce disparidades de desigualdad en múltiples dimensiones. Teniendo en cuenta que este es el principal hecho victimizante (cerca del 80% del universo de víctimas), y que regularmente se conjuga con otros daños sufridos por el conflicto, es imperativo entender el impacto que tiene sobre el desarrollo humano. Las víctimas del desplazamiento forzado, en su mayoría, han sido pobladores rurales de bajos ingresos, personas pertenecientes a comunidades étnicas y campesinas, y, en general, poblaciones con vulnerabilidades socioeconómicas y políticas (Comisión de la Verdad, 2022) (gráfico 3.12).

Gráfico 3.12. Víctimas del conflicto armado pertenecientes a grupos étnicos en Colombia (2003-2022)



Fuente: elaboración propia con datos del Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2023).

La situación de precariedad material antes del conflicto termina multiplicada por el impacto de este en un sinnúmero de dimensiones: pérdida de la vivienda y de activos productivos que permitían la generación de ingresos, nuevas disparidades para acceder a educación y salud en nuevos lugares de asentamiento, riesgos de inseguridad alimentaria, barreras para acceder a mercados laborales, comerciales y financieros, dificultades para participar en decisiones públicas, entre otras. Además, la precariedad material se potencia con la pérdida de seguridad ontológica, es decir, de confianza en poder continuar la vida cotidiana y recuperar los proyectos de vida truncados.

En 2002, los desplazamientos alcanzaron su punto máximo, llegando a afectar a más de 700.000 personas por año. Desde entonces, se ha registrado una reducción significativa, con casi 300.000 víctimas (mapa 3.3). Las dos disminuciones más notables ocurrieron después de la desmovilización de las AUC y el inicio de negociaciones entre el Gobierno y las FARC-EP. Sin embargo, estas mejoras en las cifras tienen interpretaciones diferentes por dos razones. Por un lado, el desplazamiento es una forma de victimización con impactos a largo plazo. Por lo tanto, el número anual es menos relevante para comprender el fenómeno que la cifra acumulada en el tiempo de personas desplazadas que aún no han visto garantizados sus derechos, o incluso que siguen en condiciones de vulnerabilidad. Por otro lado, la reciente cifra de desplazamiento oculta el aumento del confinamiento, una situación que plantea otras afectaciones al desarrollo de las personas.

Se requiere un enfoque integral y centrado en la reducción sostenida de las disparidades para las víctimas del conflicto como condición necesaria para la construcción de la paz territorial. Más allá de la asistencia humanitaria y las indemnizaciones individuales, es esencial replantear el modelo de reparación integral de manera oportuna y transformadora. En este contexto, las reparaciones colectivas desempeñan un papel fundamental para crear condiciones propicias para el desarrollo humano, especialmente en las zonas rurales afectadas por el conflicto. La aceleración de la reparación colectiva, establecida en la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), es uno de los puntos prioritarios en la agenda del Acuerdo Final de Paz. Su objetivo es mitigar las consecuencias del daño causado a comunidades étnicas y no étnicas, así como a organizaciones de la sociedad civil. Aunque el impacto no pueda ser revertido, estas medidas buscan

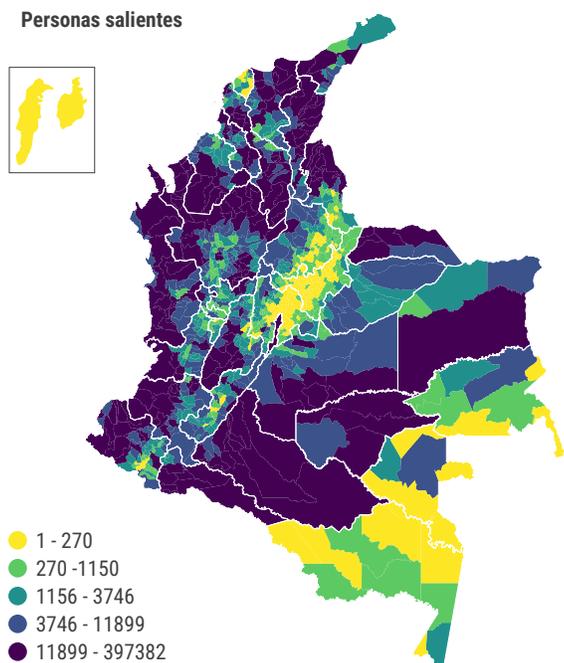
reparar los daños colectivos generados por el conflicto, y su implementación rápida contribuiría a cerrar las disparidades originadas por la combinación de la precariedad inicial y el impacto diferencial del conflicto en estas poblaciones.

En cuanto al desplazamiento forzado, con frecuencia se priorizan medidas paliativas que han prolongado la situación de vulnerabilidad y dependencia de quienes lo sufren. Es imperativo adoptar una perspectiva orientada hacia soluciones a largo plazo que concentre los esfuerzos en cerrar las disparidades que se han ampliado como resultado del conflicto armado. En este sentido, la construcción de la paz ofrece oportunidades significativas, especialmente a través de dos líneas de acción principales. En primer lugar, es crucial abordar las necesidades específicas de la población desplazada, ofreciendo opciones como el retorno a sus lugares de origen, reubicaciones en áreas donde puedan reconstruir sus lazos sociales, o facilitando su integración e inserción socioeconómica en lugares de acogida, especialmente en centros urbanos donde se concentra la gran mayoría de la población desplazada.

Desde una perspectiva de género, es fundamental reconocer las victimizaciones específicas que sufren las mujeres y niñas en el contexto de conflictos armados. La presencia predominante de actores armados, combinada con una escasa presencia institucional, aumenta notablemente su vulnerabilidad. Entre las manifestaciones más alarmantes de esta vulnerabilidad se encuentra la violencia sexual, un problema que evidencia la incapacidad del Estado no solo para prevenir estos crímenes, sino también para ofrecer la atención y protección adecuadas a las víctimas (Comisión de la Verdad, 2022, Tomo 7). La situación se deteriora aún más cuando los actores armados ejercen violencia sexual con impunidad, resultado de la inacción estatal.

Se requiere un enfoque integral
y centrado en la reducción
sostenida de las disparidades
para las víctimas del conflicto
como condición necesaria para la
construcción de la paz territorial.

Mapa 3.3. Desplazamiento forzado en Colombia (1985-2022)



Fuente: elaboración propia con datos del Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2023).

Existe una correlación evidente entre las dificultades para ejercer libertades básicas, disfrutar de derechos económicos, sociales y culturales, y el aumento del riesgo de violencia sexual contra mujeres y niñas en estos contextos. La propensión a ser víctimas de violencia por parte de actores armados se intensifica ante estas barreras, lo que subraya la urgencia de reforzar las instituciones y mecanismos de protección para esta población vulnerable.

En Colombia, las organizaciones de mujeres han desempeñado un papel crucial al proponer mecanismos para el reconocimiento, juicio y reparación de estos crímenes. Han diseñado modelos ejemplares de acompañamiento psicosocial e impulsado estrategias para evitar la repetición de estos hechos. A pesar de sus esfuerzos, la respuesta institucional no siempre ha sido adecuada, existiendo disparidades significativas que impiden que las mujeres y las niñas víctimas de violencia sexual vean sus derechos reconocidos y restaurados. Por ello, es imperativo que el desarrollo territorial incluya medidas enfocadas en reconocer y transformar las normas sociales que han facilitado la violencia sexual, e identificar mecanismos efectivos para prevenir su recurren-

cia, asegurando un futuro donde estos actos de violencia no vuelvan a suceder.

Frente a la magnitud de los desafíos planteados por el conflicto armado en Colombia, es evidente que la construcción de paz y la reparación a las víctimas requieren esfuerzos sostenidos, integrales y enfocados en la transformación de las condiciones que perpetúan la violencia y la desigualdad. La reparación integral y las políticas de paz deben ir más allá de la compensación económica, abordando las raíces estructurales de la violencia y la vulnerabilidad. Es imperativo que el Estado, en colaboración con la sociedad civil y las comunidades afectadas, trabaje para cerrar las disparidades de desigualdad ampliadas por el conflicto, promoviendo el acceso a servicios básicos, oportunidades económicas y participación política para las poblaciones más afectadas. La paz territorial efectiva solo se logrará mediante el reconocimiento y la inclusión de todas las voces, especialmente aquellas que han sido marginadas, en el proceso de reconstrucción del tejido social y en la creación de un futuro equitativo y sostenible para Colombia. Este enfoque no solo honra a las víctimas del conflicto, sino que también sienta las bases para la no repetición y el desarrollo humano integral.

Conclusiones

En este capítulo se ha mostrado cómo el conflicto armado se nutre de desigualdades iniciales de capacidades y oportunidades de las personas, como el acceso a la tierra y activos productivos, la participación en la política y la toma de decisiones públicas, los mecanismos para resolver conflictos, y la protección frente a la violencia armada y cotidiana, entre otros aspectos. También se ha explicado cómo el conflicto armado histórico, arraigado en la reivindicación de lucha política, así como la emergencia de nuevas formas de criminalidad organizada ligadas a las economías ilícitas, potencian la pobreza y desigualdades en las comunidades y territorios más afectados. Esto es evidente en la situación de las víctimas del conflicto, un grupo heterogéneo en el que están sobrerrepresentados pueblos indígenas, comunidades negras y afrocolombianas, mujeres cabeza de hogar monoparentales, campesinas y campesinos sin tierra, entre otros grupos que sufren nuevas formas de exclusión.

La regresividad social y económica de la violencia, que opera con rapidez e impactos sostenidos, se acompaña de

la falta de respuesta institucional, lo que impide lograr transformaciones territoriales sostenibles para cerrar disparidades. La violencia y la confrontación armada alimentan así el ciclo de desigualdad y conflictividad. Este ciclo tiene como motor mecanismos variados y complejos, pero un común denominador en esta dinámica negativa al desarrollo humano en Colombia es el efecto que tienen el conflicto en la productividad humana – o la transformación de todo tipo de recursos en distintas dimensiones del desarrollo humano individual y comunitario.

La nueva reconfiguración de grupos armados y las cambiantes dinámicas de control territorial y poblacional exigen una respuesta estratégica y adaptativa tanto por parte del Estado como de la sociedad colombiana. Más allá del fortalecimiento de las capacidades territoriales y las instituciones, así como de la promoción de la participación ciudadana en la toma y seguimiento de decisiones, es necesario que la implementación de las políticas públicas aborde las causas subyacentes de la conflictividad social y cuente con incentivos para priorizar a los territorios más afectados por la violencia. En otras palabras, la relegitimación del Estado requerirá un enfoque multidimensional que reconozca la complejidad de las dinámicas territoriales, que incluya medidas de seguridad, desarrollo socioeconómico, acceso a la justicia y protección de los derechos humanos. Esta implementación debe articularse entre el nivel nacional, territorial y la sociedad civil. Del mismo modo, este enfoque multidimensional deberá asegurar que los esfuerzos para expandir las capacidades y oportunidades de las personas que viven en territorios en conflicto rindan frutos.

Así como existe una relación bidireccional entre violencia y desigualdad, también hay un vínculo estrecho entre paz territorial y desarrollo humano. En medio de entornos conflictivos, centrarse en el desarrollo humano es una poderosa herramienta no solo para mitigar los impactos devastadores sobre las víctimas y habitantes de los territorios afectados, sino también para prevenir la aparición de nuevos conflictos. Al procurar una distribución equitativa de la tierra, garantizar el acceso a la justicia en los territorios y proteger a los líderes sociales, se crean condiciones propicias para el desarrollo humano.

Esto significa que el desarrollo humano no solo aborda las necesidades inmediatas de la población, sino que también fortalece la resiliencia de las comunidades frente a la violencia. Al considerar a las poblaciones víctimas y

más vulnerables como agentes de cambio y desarrollo, se aprecia y potencia su capacidad de acción. En este sentido, invertir en el desarrollo humano en medio de entornos conflictivos va más allá de las estrategias humanitarias; es también una estrategia fundamental para evitar seguir alimentando el ciclo desigualdad-violencia.

Para abordar los retos del desarrollo humano, la resolución de conflictos y el concepto de construcción de paz deben trascender el asistencialismo presente en programas como el de reparación y atención integral de las víctimas, o los planes de sustitución de cultivos ilícitos. Deben adoptar una visión de desarrollo integral que promueva la conexión de mercados, la sostenibilidad ambiental y social, la articulación con sectores sociales y privados, y las alianzas público-privadas, entre otros aspectos. Promover la integración de las comunidades con los mercados regionales y nacionales facilita el acceso a oportunidades económicas y comerciales, lo que acelera el desarrollo de las personas y los territorios. Además, fomentar la colaboración entre el Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las comunidades locales para diseñar e implementar programas y proyectos de desarrollo genera confianza y garantiza la sostenibilidad de las acciones de construcción de paz.

Incorporar el enfoque de género como catalizador tiene el potencial de acelerar los avances en desarrollo humano, al integrar a las mujeres y niñas, en toda su diversidad, en el objetivo de la paz, lo que conlleva a un mayor progreso territorial. Una estrategia fundamental de este enfoque debe ser la reactivación de las medidas de género establecidas en el Acuerdo de Paz, con el fin de ampliar su impacto y contribuir significativamente al desarrollo humano y a la construcción de una paz duradera.

En esta línea, también es importante reflexionar sobre el alcance de los diálogos de paz. Si bien los diálogos y acuerdos de paz pueden ser un medio para alcanzar ciertos niveles de crecimiento y la reconciliación, no son suficientes por sí solos para garantizar una paz duradera y sostenible. Es decir, la verdadera paz sostenible requiere un enfoque integral que aborde las causas estructurales del conflicto y promueva la transformación territorial. Esto implica un compromiso a mediano y largo plazo con el desarrollo económico y social, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, las garantías de los derechos humanos y la justicia, así como la construcción de una cultura de paz.

El cambio estructural requiere transformaciones institucionales, políticas y prácticas que aborden las causas fun-

damentales del conflicto, como la pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a servicios básicos. Además, es necesario el cambio cultural para modificar las creencias, valores y actitudes de la sociedad hacia la violencia y la percepción de la paz. En Colombia, la normalización de la violencia puede llevar a la aceptación resignada de situaciones violentas como parte inherente de la realidad, debilitando la voluntad de exigir un cambio. La exposición constante a la violencia genera desensibilización, haciendo que la sociedad sea menos receptiva o empática hacia el sufrimiento de los demás. Esto puede resultar en una falta de movilización o acción para abordar las raíces del conflicto y trabajar hacia soluciones pacíficas. El llamado a “reaccionar” destaca la importancia de despertar una conciencia colectiva y movilizar a la sociedad para abordar la apatía y la aceptación pasiva de la violencia. En otras palabras, esto implica un llamado a la acción para cambiar no solo las condiciones estructurales, sino también las actitudes y comportamientos individuales y colectivos hacia la paz.

El Acuerdo Final de Paz en Colombia marca un hito histórico al poner fin a más de cinco décadas de conflicto armado entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). Cumplir con acordado es fundamental, dado que este acuerdo fue el resultado de extensas negociaciones y compromisos entre las partes involucradas. Ambas partes acordaron una serie de medidas destinadas a abordar problemas estructurales y sociales que contribuyeran a la disminución del conflicto armado. Uno de los aspectos centrales del Acuerdo Final es la atención y reparación a las víctimas del conflicto, lo que implica reparación material y simbólica, así como la garantía de no repetición de los hechos violentos. Además, el Acuerdo busca generar transformaciones sociales y políticas en Colombia, abordando aspectos como la reforma rural integral, la participación política de exguerrilleros, la lucha contra el narcotráfico y la protección de líderes sociales, entre otros.

El Acuerdo Final de Paz representa un instrumento poderoso para cerrar brechas y facilitar nuevos procesos de paz con otros grupos armados ilegales en Colombia. Este proceso de negociación y su implementación han brindado valiosas lecciones sobre cómo abordar conflictos armados y construir la paz de manera sostenible. Además, ha recibido respaldo de la comunidad internacional, aumentando así la legitimidad del Gobierno colombiano en su búsqueda de la paz. Este respaldo se debe al establecimiento de un marco y

herramientas que pueden servir como referencia en futuros procesos de paz con otros grupos armados ilegales, incluyendo mecanismos de desmovilización, desarme y reintegración, así como disposiciones para la justicia transicional

Otro punto importante por destacar es el impacto de las reformas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de Vida 2022-2026”. Estas reformas, surgidas de un diálogo nacional con 250 mil personas entre comunidades y sectores, abordan aspectos cruciales como el ordenamiento del territorio en relación con el agua, la seguridad humana y justicia social, el derecho humano a la alimentación, así como las transformaciones productivas y de convergencia regional. Todas estas reformas tienen como punto de partida el territorio y las personas. Con una inversión proyectada de 1.154,8 billones de pesos, se busca reducir las disparidades sociales y económicas entre hogares y regiones, articular los planes de ordenamiento territorial para evitar que las regiones ricas alberguen poblaciones pobres, lograr la protección integral de la población y el acceso a la justicia centrado en las personas, comunidades y territorios; todo lo anterior, con instituciones públicas que sitúen al ciudadano en el centro de sus acciones.

Por otro lado, con el proceso de Paz Total con grupos armados ilegales, se espera que los esfuerzos del Gobierno nacional para alcanzar acuerdos de paz duraderos con diferentes grupos insurgentes no solo pongan fin al conflicto armado, sino que también generen condiciones para la reconciliación nacional, la reintegración de excombatientes a la vida civil y la construcción de una paz sostenible. Esto implica la necesidad de realizar transformaciones territoriales significativas, especialmente en las regiones históricamente afectadas por el conflicto, promover la inclusión social y económica de comunidades marginadas, y proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

Notas

1. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el Gobierno y las FARC-EP.
2. Los problemas justiciables son conflictos o eventos con connotaciones legales o componentes legales que las personas enfrentan en su vida, ya sean reconocidos o no por quienes los experimentan, e independientemente de las acciones para solucionarlos, que involucren el uso de la justicia en cualquiera de sus formas, componentes e instrumentos (Carvacho et al., 2022; Genn, 1999; Gramatikov et al., 2021; Sandefur, 2016).



4



Naturaleza y clima en el desarrollo humano: hacia una nueva convergencia



Introducción

En 2020, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el Informe de Desarrollo Humano titulado *La próxima frontera del desarrollo humano en el antropoceno*. Este informe destacó la estrecha relación entre el desarrollo humano y la protección del planeta; enfatizando la responsabilidad que los seres humanos tienen en la crisis planetaria. Se evidenció que la búsqueda del crecimiento económico convencional ha contribuido a una triple crisis manifestada en la *pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la contaminación*.

Este contexto ha impulsado la adopción de enfoques de sostenibilidad que consideren tanto el bienestar humano como el cuidado del planeta. Esto desafía a las sociedades, gobiernos, organizaciones a ser más conscientes de cómo la mejora de las condiciones de vida debe ir de la mano de acciones que protejan el sistema planetario e integren la protección ambiental como parte fundamental de la estrategia de desarrollo humano.

El cambio hacia un desarrollo humano más integrado se ha fortalecido con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos objetivos explicitan que el progreso humano no puede lograrse de manera aislada, ya que implica avanzar simultáneamente en los ámbitos económico, ambiental y social. Es crucial comprender que no puede haber prosperidad económica o social si se descuida la protección ambiental, y viceversa. Avanzar en el desarrollo sin esta consideración ha sido identificado como la principal causa subyacente de los fenómenos climáticos extremos a nivel global, generando impactos significativos en la vida humana y el equilibrio del planeta.

En este contexto, Colombia enfrenta un gran reto, ya que el país trabaja para eliminar la alta desigualdad y la persistente pobreza, transformar las estructuras heredadas y actuales asociadas al conflicto armado, y fomentar la integración e interconexión territorial para reducir el contraste en el bienestar entre los habitantes de diferentes regiones del país. Todo esto ocurre en un contexto de alta vulnerabilidad al cambio climático, donde el país debe integrar los desafíos ambientales en su modelo de desarrollo para evitar que la degradación de los ecosistemas colombianos contribuya, a la precariedad en el bienestar y el desarrollo futuro de su población.

Este capítulo del informe aborda el desarrollo humano en un sistema interdependiente, donde los seres humanos, el contexto político, económico y social de los territorios, interactúan con la biodiversidad y el clima, dentro de los límites planetarios. Por lo tanto, al hablar de convergencia en el desarrollo, es crucial considerar todo el sistema en lugar de beneficiar únicamente a una parte de este. Es por eso que este informe propone el concepto de desarrollo humano sostenible. Esta idea tiene dos principios fundamentales: la productividad humana y, al mismo tiempo, la necesidad de que el desarrollo se realice dentro de los límites planetarios. La productividad humana sostenible puede entonces convertirse en una referencia en el diseño e implementación de acciones para promover el desarrollo humano. Las intervenciones adecuadas deberán maximizar el avance de las capacidades y oportunidades individuales y proteger el planeta al mismo tiempo.

La primera sección de este capítulo analiza el aporte de la biodiversidad al desarrollo humano y la relación paradójica que existe entre estos dos temas; la segunda sección se enfoca en cómo el cambio climático afecta el desarrollo humano de Colombia; al ser la deforestación uno de los principales problemas ambientales de Colombia que impacta tanto la biodiversidad como el cambio climático, la tercera sección del capítulo enfatiza en los impactos que tiene la deforestación en el desarrollo humano sostenible, con énfasis en regiones importantes para la paz. Finalmente se propone un ajuste al índice de desarrollo humano con el propósito de hacer un mayor reconocimiento al impacto que sobre este tiene, un desarrollo que no sea sostenible.

Es difícil limitar el análisis anterior únicamente a Colombia, ya que el sistema es global. Aunque países megadiversos y altamente vulnerables al cambio climático hagan esfuerzos individuales, si la coordinación global no avanza en la misma dirección, el sistema no podrá converger hacia la sostenibilidad y la triple crisis planetaria solo se agravará aún más.

Figura 4.1. Elementos convergentes para lograr un desarrollo humano sostenible y resiliente



Fuente: elaboración propia.

Paradojas de la biodiversidad y el desarrollo humano

La compleja relación entre la biodiversidad y el desarrollo humano plantea una paradoja fundamental. Los mayores reservorios de biodiversidad se conjugan con bajos niveles de desarrollo humano. Los mayores niveles de desarrollo humano traen tras de sí mayores impactos ambientales. La biodiversidad el bienestar de las comunidades que dependen de ella. A pesar de su importancia crítica, se evidencia una pérdida y degradación aceleradas de esta a nivel global, incluyendo Colombia, a pesar de los esfuerzos dedicados a su protección y reconocimiento como una superpotencia en este ámbito.

Esta sección del capítulo, se enfoca en dos aspectos clave de esta paradoja. En primer lugar, se examina cómo la falta de medidas de protección adecuadas y el uso insostenible de la biodiversidad sobre el que se ha basado el desarrollo,

están incrementando la exposición y el riesgo del país ante eventos climáticos, pero también ante eventos económicos y sociales, así como para territorios prioritarios para la construcción de paz.

En segundo lugar, se muestra la necesidad imperativa de adoptar un enfoque de desarrollo que considere a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que ésta presta no como fuentes de explotación, sino como elementos indivisibles de la economía nacional, la identidad cultural, la seguridad alimentaria y los medios de vida de diferentes comunidades. La biodiversidad no solo contribuye a la protección social y económica de las poblaciones, sino que también es un pilar fundamental para el desarrollo humano global lo cual debe verse reflejado en la destinación de las partidas financieras necesarias para su adecuada gestión.

Estado de conservación o integridad ecológica e índice de desarrollo humano

Colombia se destaca como uno de los países más biodiversos del mundo, tanto por su extensión territorial como por su riqueza biológica por kilómetro cuadrado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021). Esta abundancia natural es un activo invaluable que debe vincularse estrechamente con su importancia económica y monetaria para el país. Según estimaciones del Instituto

A pesar de su importancia crítica, se evidencia una pérdida y degradación aceleradas de esta a nivel global, incluyendo en Colombia, a pesar de los esfuerzos dedicados a su protección y reconocimiento como una superpotencia en este ámbito.

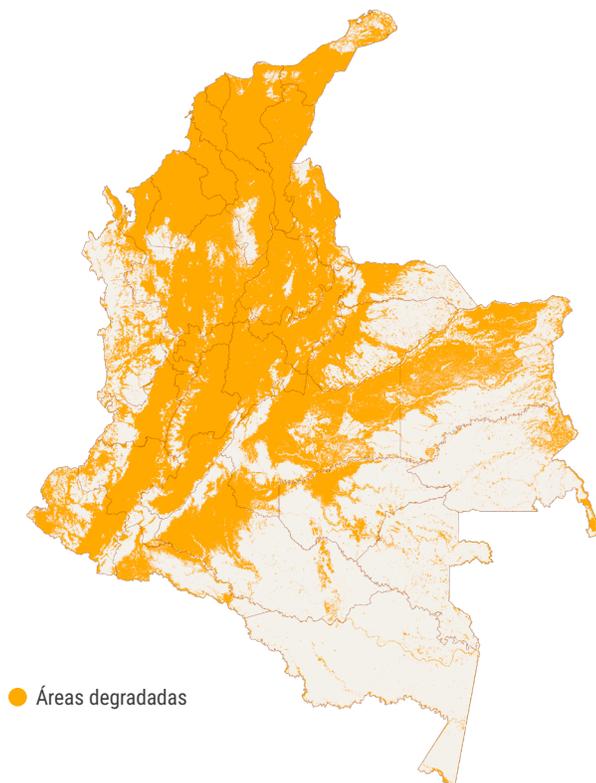
de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt (2015), la biodiversidad colombiana posee un valor potencial de hasta 350 billones de dólares al año en servicios ecosistémicos. Es crucial reconocer que este patrimonio natural es fundamental para el desarrollo humano y económico del país.

Sin embargo, a pesar de su inmenso valor material e inmaterial, Colombia se enfrenta a una realidad paradójica: el riesgo de experimentar una sexta extinción masiva. Aproximadamente la mitad de las áreas terrestres de Colombia están catalogadas como áreas degradadas (mapa 4.1), lo que pone en evidencia la urgencia de actuar para proteger y restaurar estos ecosistemas vitales. La conservación de la biodiversidad no solo es una responsabilidad ambiental, sino también una estrategia esencial para salvaguardar el futuro económico y social del país, garantizando la continuidad de los servicios ecosistémicos que sustentan la vida y la actividad humana.

Por otra parte, el análisis de la Lista Roja de Ecosistemas (LRE) del Instituto Von Humbolt revela que alrededor del 50% de los ecosistemas colombianos están en alto riesgo, categorizados como críticos (CR) o en peligro (EN), principalmente debido a la reducción de su área y distribución geográfica. Los ecosistemas críticos se encuentran en biomas secos, humedales, bosques y montañas, enfrentando amenazas como erosión del suelo, riesgo de incendios y proyectos de infraestructura (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, 2017).

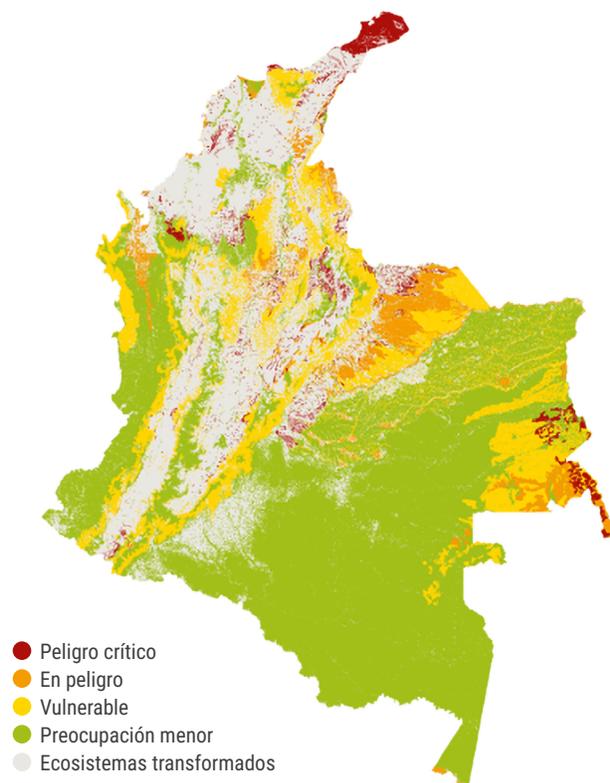
Las actividades humanas están teniendo un impacto devastador en el sistema natural. Se ha perdido más del 70% de las variedades de plantas comestibles en el último siglo, y aproximadamente el 22% de las plantas medicinales están en peligro de extinción debido a la degradación del hábitat y la sobreexplotación (FAO, 2021). Además, la escasez de agua ha aumentado, afectando alrededor del 20% de la población colombiana. En Colombia, existe

Mapa 4.1. Áreas degradadas o en peligro de Colombia



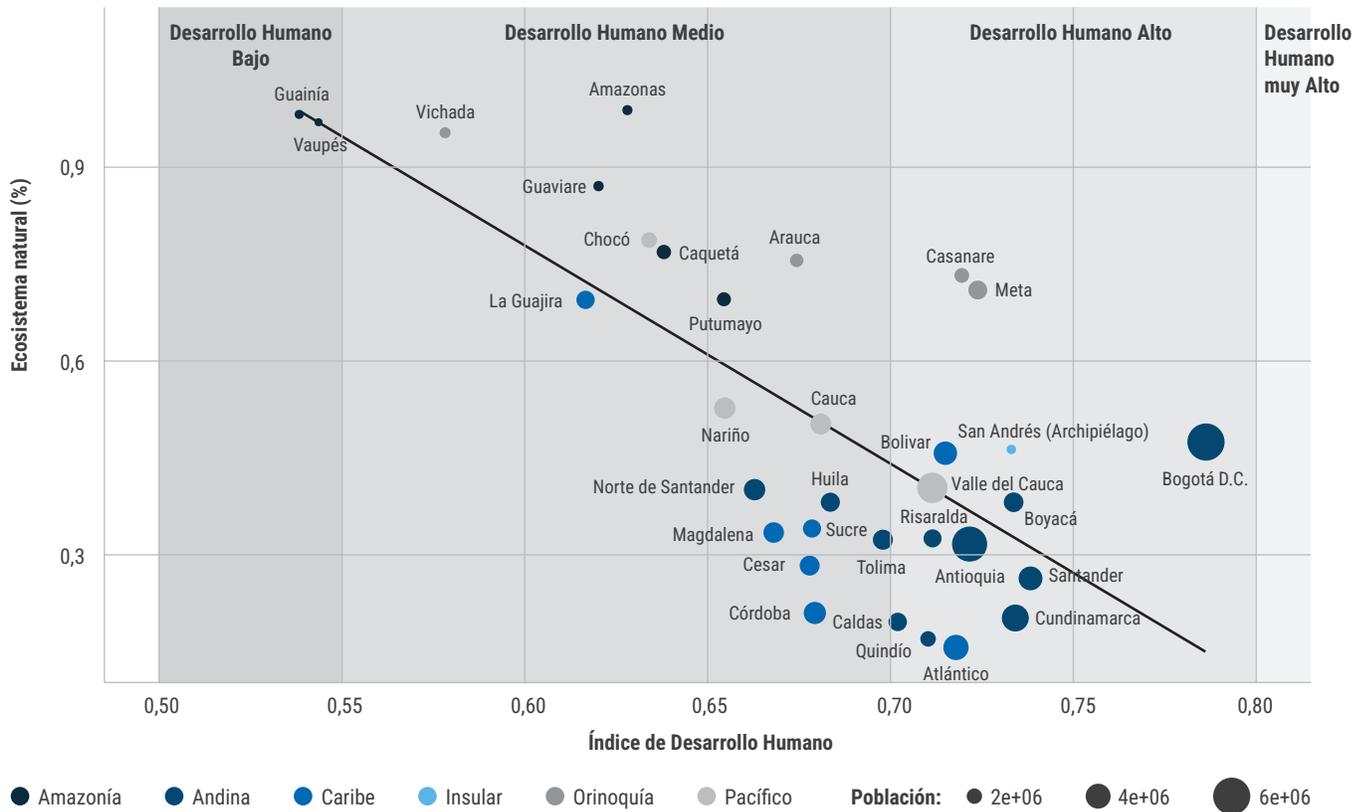
Fuentes: elaboración propia con base en Instituto Humboldt 2023, UN Biodiversity-Lab 2023.

Mapa 4.2. Ecosistemas críticos 2021



Fuentes: Instituto Humboldt 2023, UN Biodiversity-Lab 2023.

Gráfica 4.1. Índice de desarrollo humano (2022) y estado de conservación de los ecosistemas naturales (2017)



Fuente: elaboración propia.

una paradoja entre el desarrollo y la biodiversidad: las regiones más desarrolladas a menudo muestran una mayor degradación ambiental, mientras que las regiones más biodiversas enfrentan grandes desafíos en términos de desarrollo humano.

En línea con esto, al analizar el estado de conservación de los ecosistemas naturales y los indicadores de desarrollo humano a nivel departamental (gráfica 4.1), se encuentran tipologías de territorios que denotan preocupaciones diferentes e igualmente oportunidades distintas para atenderlas.

Existe una relación inversamente proporcional entre el estado de conservación de los ecosistemas naturales y el desarrollo humano. Mientras que Bogotá, Cundinamarca Antioquia han avanzado en su desarrollo humano pero tienen una menor integridad de los ecosistemas naturales; Guainía, Vaupés, Vichada o

En Colombia, existe una paradoja entre el desarrollo y la biodiversidad: las regiones más desarrolladas a menudo muestran una mayor degradación ambiental, mientras que las regiones más biodiversas enfrentan grandes desafíos en términos de desarrollo humano

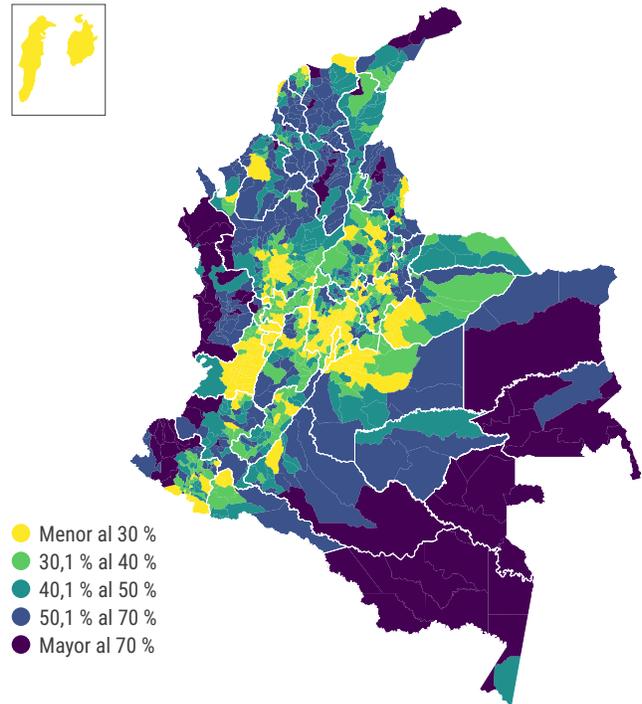
Amazonas muestran una situación opuesta un desarrollo humano bajo o medio y alta conservación de los ecosistemas tal como se muestra la gráfica. Por tanto, hay una dicotomía que resolver, por un lado restaurar la capacidad ecológica de aquellos territorios ampliamente transformados sin sacrificar sus avances en el desarrollo y, por otra parte promover el desarrollo humano de aquellos territorios con desarrollo bajo asegurando la protección de los ecosistemas naturales que son fundamentales para el bienestar de los colombianos. Por ejemplo, algunos departamentos que albergan los páramos del país que son fundamentales para la provisión de agua están en una situación de desarrollo humano medio o bajo.

También, aquellos departamentos ubicados en la cuenca amazónica y aquellos que son parte del Chocó biogeográfico, los cauces representan los ecosistemas más extensos del país, abarcando más de 45 millones de hectáreas en la región amazónica, y casi el 40% del área terrestre del Pacífico colombiano junto con sus zonas marinas y costeras (que cuentan con 3.531 km de costa Pacífica) (Invemar, 2017). Estos ecosistemas desempeñan una variedad de servicios importantes a nivel global así como para las comunidades locales que los custodian y para la economía. Incluyendo valores espirituales y culturales; también ecológicos como de almacenamiento de carbono, el mantenimiento de la biodiversidad o la regulación del agua, así como productivos relacionados por ejemplo con actividades portuarias, pesqueras, de transporte, turismo y producción de alimentos y medicinas entre otros.

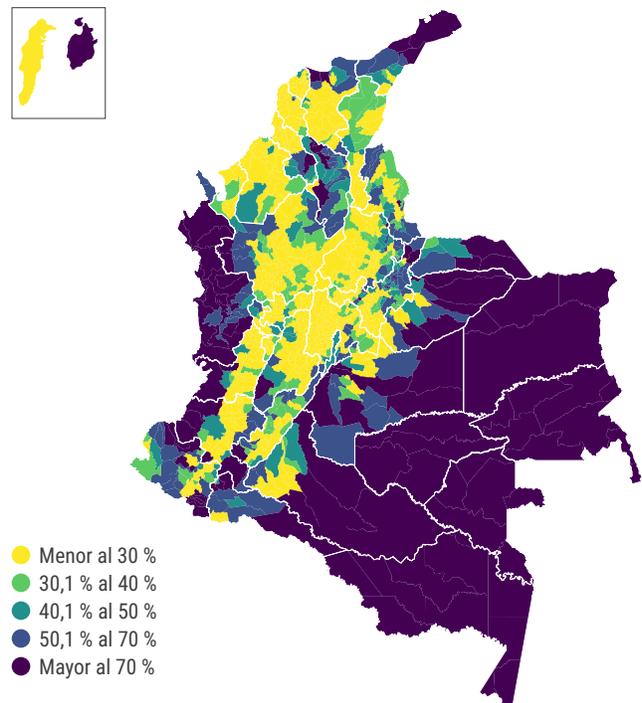
Al analizar las variables relacionadas con el estado de los ecosistemas junto con el índice de pobreza multidimensional (IPM), se observa que estas áreas altamente conservadas presentan niveles elevados de pobreza multidimensional (mapa 4.3). De acuerdo con los datos del DANE de 2022, las personas cuyo jefe de hogar se identifica como negro/a, mulato/a, afrodescendiente o afrocolombiano/a registraron una incidencia de la pobreza multidimensional del 42,7%. Por otro lado, las personas que pertenecen a hogares donde el jefe se identifica como indígena presentaron una tasa de pobreza multidimensional del 59%, principalmente basados en

Mapa 4.3. Índice de pobreza multidimensional relacionado con el estado de conservación municipal

Índice Pobreza Multidimensional (2018)



Porcentaje Ecosistema Natural (2017)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020) e IDEAM (2017).

cadenas de valor centradas en la protección y el uso sostenible de la biodiversidad. Se deben fomentar industrias innovadoras que valoren de manera justa los recursos que estos territorios ofrecen, de manera que se generen empleos verdes de forma estable y continua. Estas actividades podrían incluir la restauración ambiental, el turismo de naturaleza y la transición hacia prácticas productivas sostenibles, brindando a las personas la oportunidad de vincularse y disfrutar de mejores condiciones de desarrollo humano basadas en el sostenimiento de un ambiente sano.

Finalmente, está el grupo de departamentos como La Guajira, Magdalena, Córdoba, Sucre y Cauca, que presentan un IDH medio, y cuyo estado de conservación es también deficiente. Sus bosques secos, sierras, humedales y ciénagas son vitales para la supervivencia de sus comunidades étnicas, así como para la regulación climática e hídrica, el control de inundaciones y sequías, y la provisión de alimentos y medicinas (Gómez *et al.*, 2021).

Estos humedales y ecosistemas secos enfrentan una amenaza crítica, ya que el 97% de ellos ha sido transformado debido a actividades humanas como la ganadería extensiva, el desarrollo urbano, la minería y la explotación petrolera, entre otras. Es crucial revisar estas actividades con atención para asegurar la salud y la resiliencia de los territorios. Además, se suman los efectos del cambio climático, que han alterado la estructura y función de estos ecosistemas. Los periodos de sequía son más intensos, frecuentes y prolongados, lo que reduce su resiliencia ante estos efectos adversos.

Estos ecosistemas secos eran una de las coberturas vegetales más amplias del país, ubicándose en la región Caribe, los valles de los ríos Cauca y Magdalena, los Santanderes, la región del Patía y los Llanos Orientales, extendiéndose en fragmentos asociados a las fuentes hídricas y los nacimientos de agua, protegiendo ese escaso recurso en estas zonas.

Hoy en día, estos ecosistemas están al borde de la desaparición, lo que comprometería gravemente el desarrollo humano de las comunidades que dependen de ellos, incluyendo comunidades indígenas, campesinas y afro-colombianas. Asimismo, se estaría poniendo en riesgo el desarrollo económico del país, dado que estos territorios son clave para diversas actividades. Por lo tanto, la restauración participativa de estos ecosistemas junto con las comunidades, y la protección de los últimos relictos en buen estado se vuelve indispensable.

Biodiversidad y desarrollo humano en regiones clave para la paz

En Colombia, la relación entre el conflicto armado y el medio ambiente se presenta como un fenómeno complejo y multifacético. Por un lado, las zonas de conflicto coinciden con áreas de alto valor ambiental y fragilidad, lo que genera daños ambientales significativos debido a actividades ilícitas como los cultivos ilegales, la minería ilegal y la confrontación armada. Por otro lado, la guerra ha tenido un efecto paradójico al propiciar la conservación de ciertos territorios que debido a esta se mantuvieron alejados de proyectos de desarrollo con potencial impacto negativo en el entorno.

En los municipios más afectados por el conflicto, se identifican áreas de especial interés ambiental (AEIA) que abarcan una extensión considerable de hectáreas, cerca de 40 millones de hectáreas en total. Según el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP¹), aproximadamente el 26,7% de estas áreas (equivalente a 9.259.898,15 hectáreas) se encuentra bajo alguna categoría de protección. Este hecho revela la importancia de integrar la conservación ambiental en las estrategias de desarrollo en municipios clave para la construcción de la paz, conocidos como PDET, donde se han identificado 25 tipos diferentes de AEIA, (Ministerio de Ambiente y PNUD, 2023).

En Colombia, la relación entre el conflicto armado y el medio ambiente se presenta como un fenómeno complejo y multifacético.

Tabla 4.1. Área en las subregiones PDET reportadas en el RUNAP

CATEGORÍA – RUNAP (2022)	ÁREA EN SUBREGIONES PDET – (ha)	PARTICIPACIÓN (%)
Parque Nacional Natural	7.705.170,67	83,21
Parque Natural Regional	181.059,70	1,96
Reserva Natural	868.896,73	9,38
Distritos de Conservación de Suelos	3,88	0,00
Distrito Nacional de Manejo Integrado	10.156,64	0,11
Distrito Regional de Manejo Integrado	207.963,03	2,25
Reserva Natural de la Sociedad Civil	19.717,38	0,21
Reserva Forestal Protectora Nacional	233.449,45	2,52
Reserva Forestal Protectora Regional	20.285,44	0,22
Santuario de Fauna	7,22	0,00
Santuario de Fauna y Flora	3.649,78	0,04
Santuario de Flora	9.538,23	0,10
Total	9.259.898,15	100,00

Fuente: elaboración propia con base en datos del RUNAP (Ministerio de Ambiente y PNUD, 2023).

En las subregiones PDET se concentra aproximadamente el 40% de los bosques del país, abarcando una extensión de 23,9 millones de hectáreas, y el 79% de las áreas responsables de proveer una gran parte del recurso hídrico esencial para las necesidades de hogares, industrias y agricultura, gracias a su alta capacidad de retención hídrica.

Estas regiones no solo son fundamentales para la conservación de los servicios ambientales en Colombia, sino que

también representan los lugares donde deben implementarse las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz para reducir las desigualdades. Sin embargo, este proceso debe tener en cuenta las restricciones ambientales inherentes a estas zonas, donde aproximadamente el 27% del territorio está bajo alguna forma de protección, así como la alta incidencia de la pobreza multidimensional y los bajos niveles de gobernabilidad que enfrentan² (DANE, 2022).

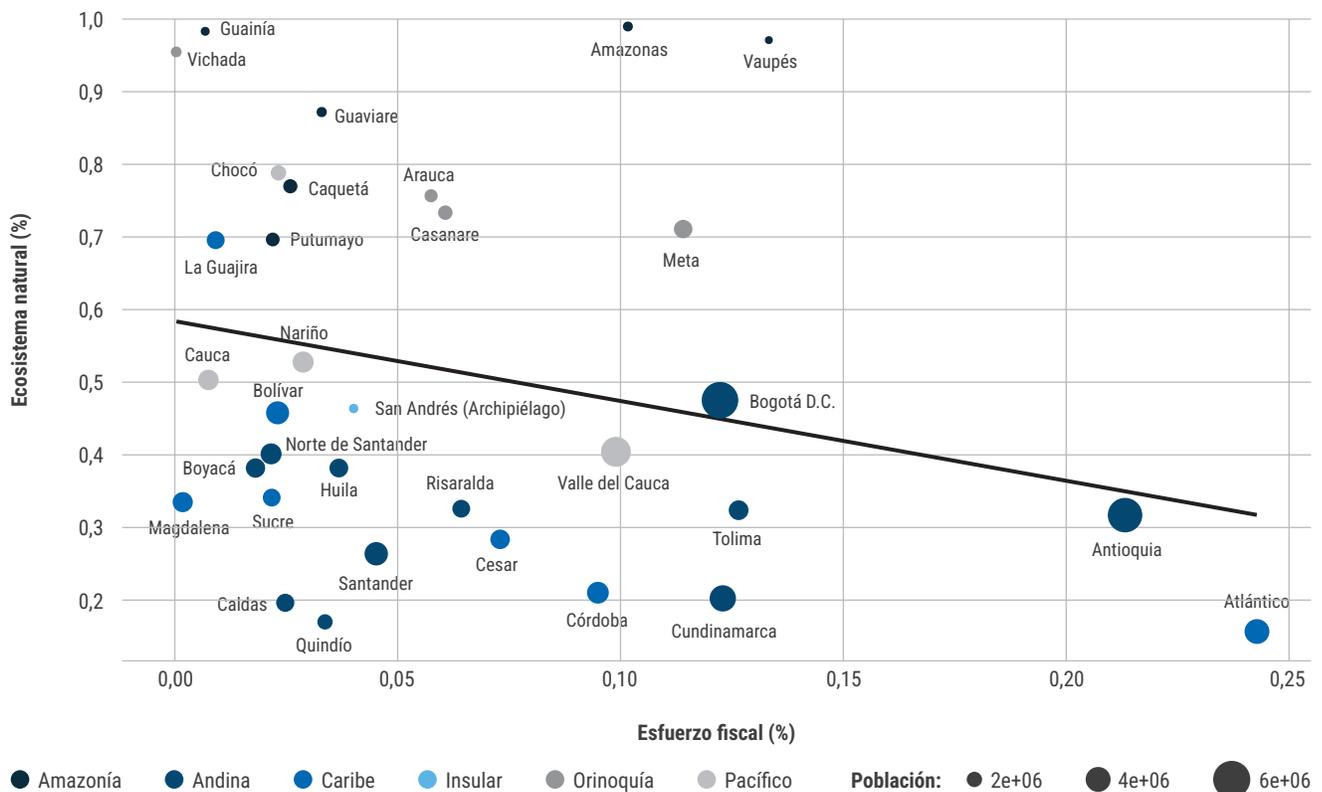
En las subregiones PDET se concentra aproximadamente el 40% de los bosques del país, abarcando una extensión de 23,9 millones de hectáreas, y el 79% de las áreas responsables de proveer una gran parte del recurso hídrico esencial para las necesidades de hogares, industrias y agricultura, gracias a su alta capacidad de retención hídrica.

Baja inversión territorial para proteger la biodiversidad

El esfuerzo fiscal de las entidades territoriales se refiere a la proporción de su inversión dedicada a la biodiversidad en relación con sus recursos disponibles. Según BIOFIN (2017), la iniciativa de finanzas para la

biodiversidad del PNUD en Colombia, entre 2012 y 2022 las entidades territoriales invirtieron solo un 0,09% de sus recursos de inversión en la gestión de la biodiversidad. Este porcentaje se considera bajo en comparación con la recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que sugiere que el gasto ambiental sea de al menos el 1%.

Gráfica 4.2. Esfuerzo fiscal en biodiversidad (2021) y porcentaje de ecosistemas naturales (2017)

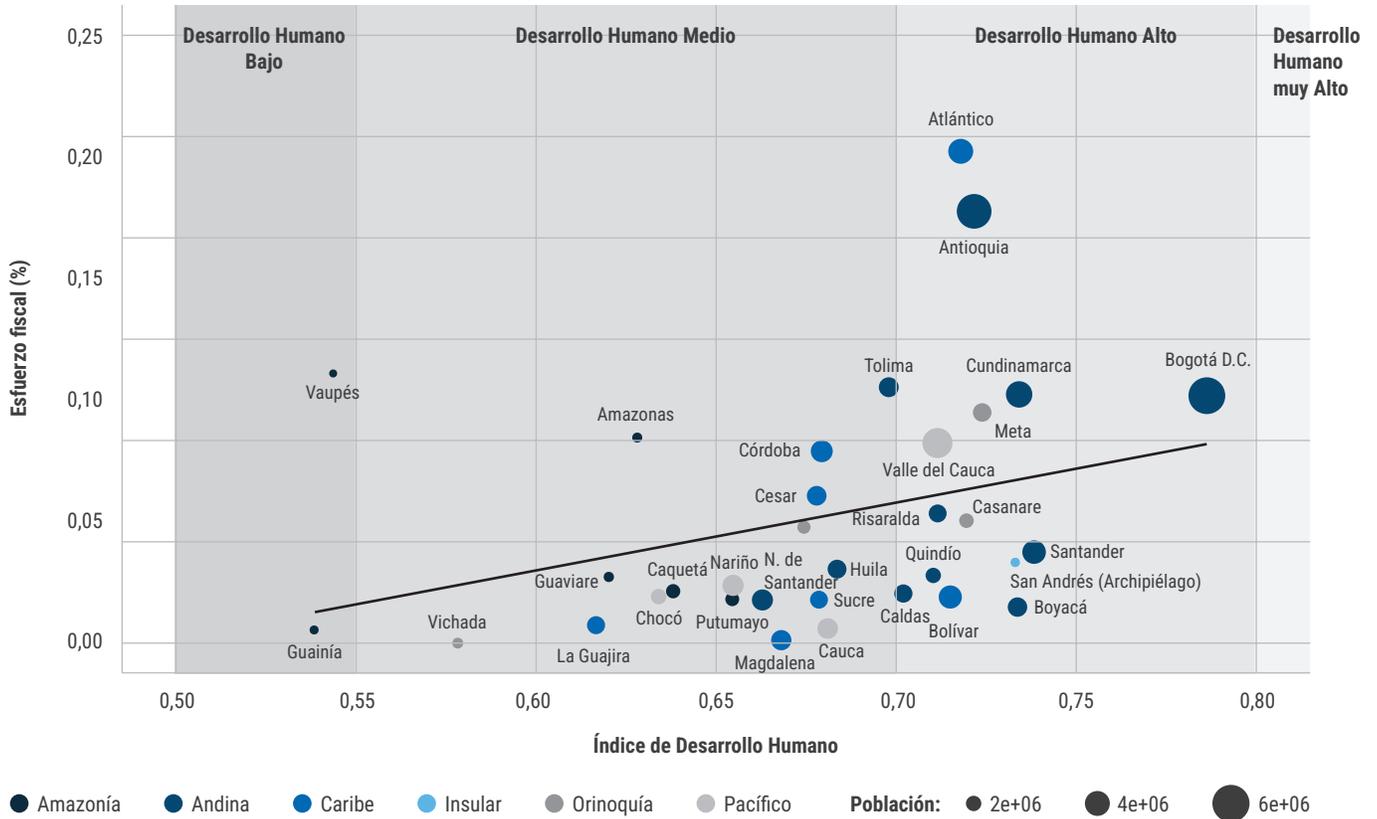


Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información del Formulario Único Territorial (2021) e IDEAM (2017).

Al realizar un análisis cruzado entre el IDH y el esfuerzo fiscal en biodiversidad para 2021, se revela una clara relación entre los niveles más altos de desarrollo humano y el gasto en biodiversidad, posiblemente asociado a las capacidades institucionales y de inversión más robustas del sector público. Como se puede apreciar en la gráfica 4.2, se observa que los departamentos clave para la protección de la biodiversidad como Vichada, Guainía, Choco,

Putumayo y la Guajira, tienen promedios por debajo de la media tan-to en esfuerzo fiscal como en el IDH. Estos territorios, caracterizados por niveles bajo o medio en IDH, carecen de suficientes capacidades institucionales y financieras, reflejadas en su esfuerzo fiscal público³ en biodiversidad, para hacer frente a los desafíos ambientales.

Gráfica 4.3. Índice de desarrollo humano (2021) y esfuerzo fiscal en biodiversidad (2021)



Fuente: elaboración propia.

En resumen, al 2021 Colombia se observa un bajo esfuerzo fiscal en la gestión de la biodiversidad en relación con los recursos disponibles. Este hecho no solo se sitúa por debajo de estándares internacionales, sino que además carece de proporcionalidad si se considera la magnitud e importancia

de los ecosistema naturales. Esto pone de manifiesto la necesidad imperativa de fortalecer las capacidades financieras e institucionales en territorios con bajos niveles de desarrollo humano para hacer frente a los desafíos ambientales y proteger la biodiversidad de manera efectiva.

Colombia se observa un bajo esfuerzo fiscal en la gestión de la biodiversidad en relación con los recursos disponibles. Este hecho no solo se sitúa por debajo de estándares internacionales, sino que además carece de proporcionalidad si se considera la magnitud e importancia de los ecosistema naturales.

El cambio climático: una carrera injusta contra el reloj

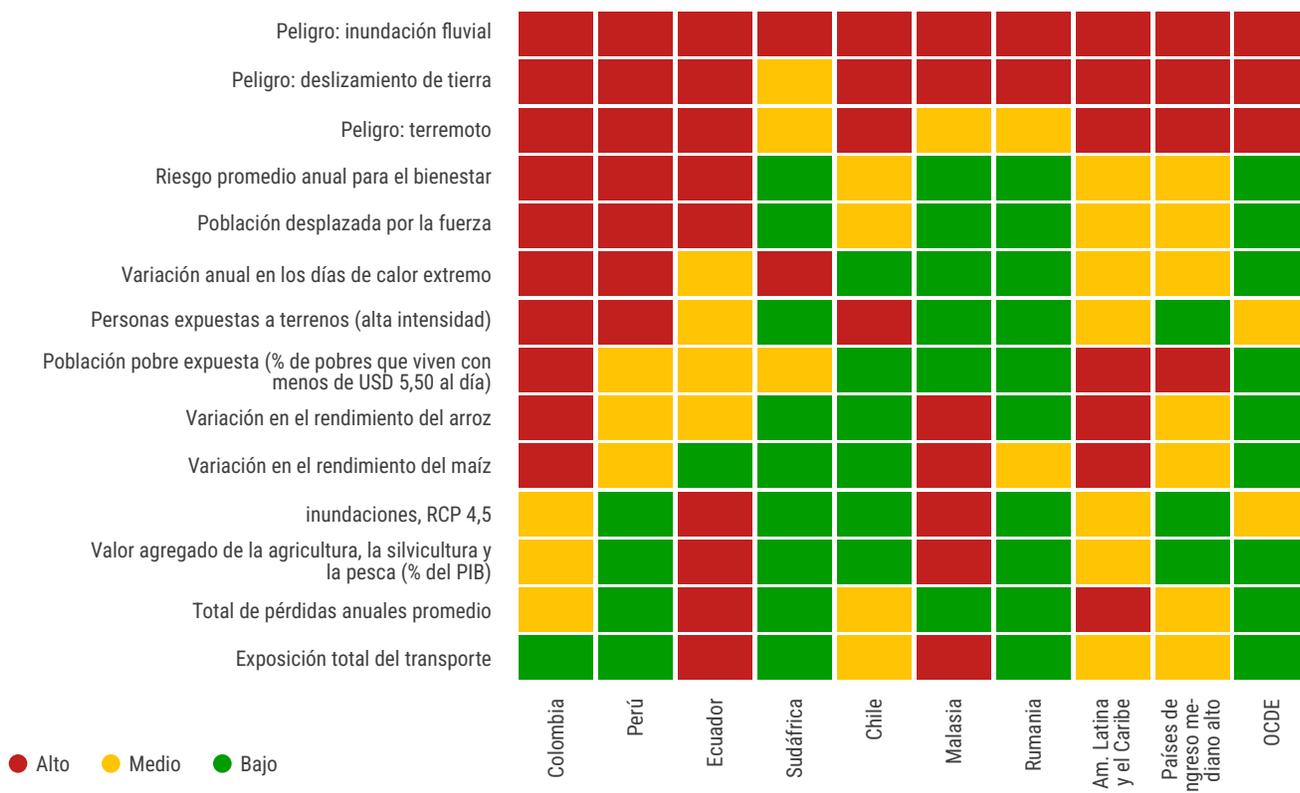
La confirmación por parte de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) de que 2023 fue el año más cálido registrado hasta la fecha, sumado al inicio de un nuevo fenómeno de El Niño, ha puesto en alerta a la comunidad internacional. Este aumento de temperatura, cercano a 1,5°C por encima de los niveles preindustriales, conlleva graves implicaciones para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático. Según el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC), ya se ha superado el límite de 1,1°C en comparación con la era preindustrial, y se ha establecido un ultimátum de menos de 8 años para frenar este incremento y reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático.

En este contexto, Colombia enfrenta desafíos significativos debido a su alta vulnerabilidad frente a los efectos

del cambio climático, a pesar de su contribución marginal a las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI). El país se ubica entre los 50 más afectados por el cambio climático en la última década.

Es crucial abordar el desarrollo humano desde una perspectiva de justicia climática, reconociendo las responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los países y facilitando condiciones financieras, tecnológicas y de mercado para que los países más vulnerables puedan adaptarse al cambio climático. En este sentido, Colombia necesita tomar acciones urgentes para enfrentar los desafíos ambientales y reducir las desigualdades sociales y económicas asociadas con el cambio climático y la desigualdad.

Gráfica 4.4. Factores de exposición, vulnerabilidad, riesgo e impactos futuros en países comparables



Fuente: Banco Mundial (2023).

A pesar de los desafíos planteados por el cambio climático, en Colombia se están implementando esfuerzos para reducir las emisiones gradualmente y cumplir con los compromisos establecidos, incluyendo la promoción de un crecimiento verde. Sin embargo, para lograr resultados significativos, es crucial que la cooperación internacional cumpla con los compromisos acordados en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), especialmente en lo que respecta a la transición energética, la financiación para la adaptación y las pérdidas y daños.

La justicia climática también implica considerar que las medidas tomadas para abordar el cambio climático deben desarrollarse y aplicarse conforme a estándares ambientales y de derechos humanos, para evitar agravar la situación de las personas más vulnerables. Es fundamental que las decisiones relacionadas con el cambio climático sean participativas, transparentes y equitativas, distribuyendo tanto los beneficios como las responsabilidades de manera justa.

Asimismo, es importante tener en cuenta los derechos de las futuras generaciones a un ambiente sano, así como el derecho de los pueblos étnicos a desarrollarse según sus culturas y tradiciones en un entorno sano y sostenible. Esta sección analiza la vulnerabilidad al cambio climático en Colombia y su relación con el desarrollo humano, especialmente en lo concerniente a los servicios ecosistémicos proporcionados por su biodiversidad, abordando temas como el agua, los sistemas agroalimentarios, los ecosistemas marinos y costeros, así como la situación de las subregiones PDET.

Vulnerabilidad del agua al cambio climático

La población mundial ha superado los 8.000 millones de personas, según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas (2023), en 2020 más de 2.400 millones vivían en áreas con escasez de agua, 2.200 millones carecían de acceso a agua potable y 3.500 millones no contaban con servicios de saneamiento seguros. Esta situación se agrava con el cambio climático, el cual afecta de manera desigual a distintas regiones del mundo y exacerba la presión sobre los recursos hídricos.

En el contexto específico de Colombia, a pesar de ser el decimoquinto país con mayor disponibilidad de agua a nivel global, su distribución es desigual dentro del territorio, afectando a las actividades productivas

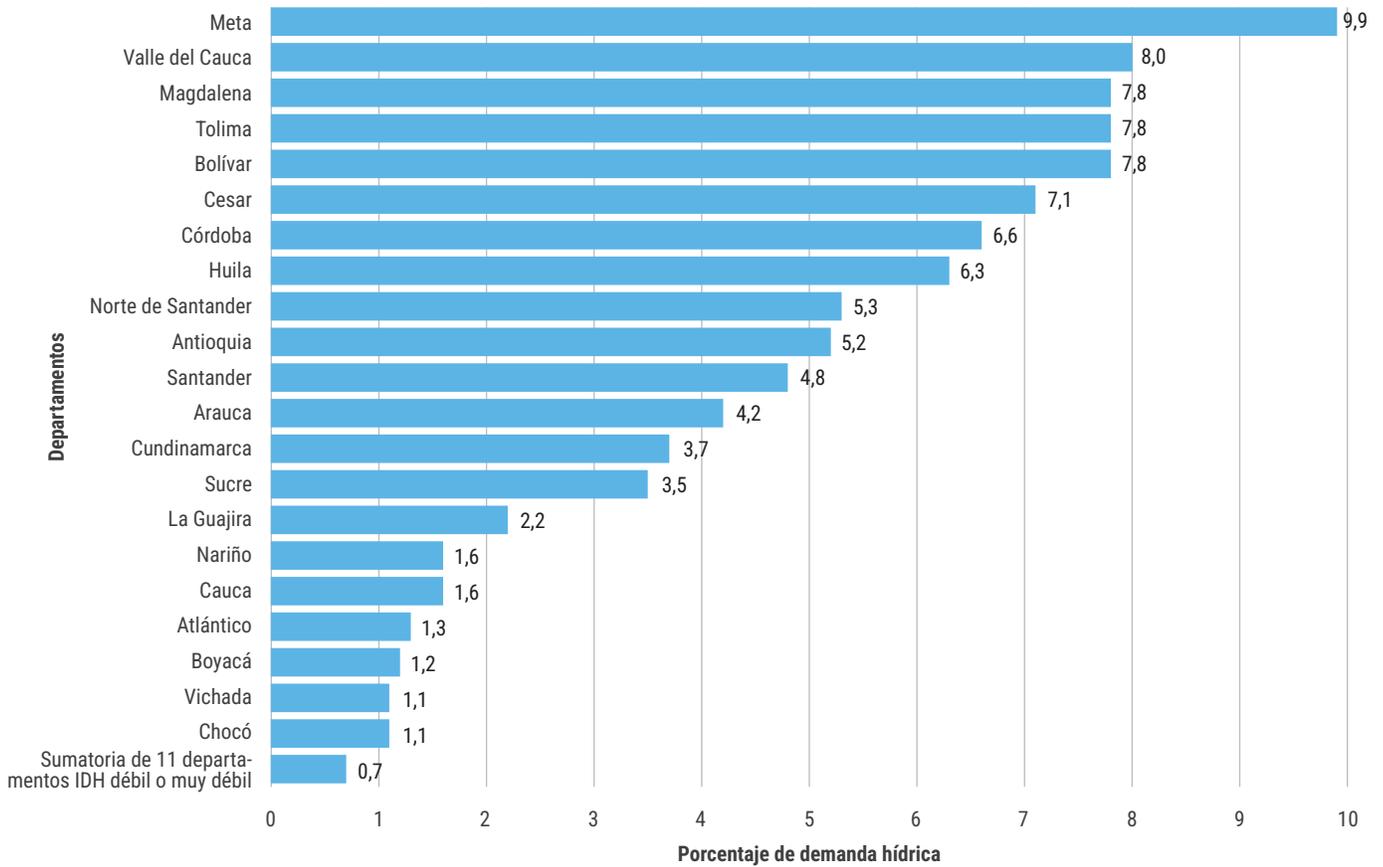
población en general. Por ejemplo, según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM, 2022), el 64% de la demanda hídrica se concentra en la cuenca Magdalena-Cauca, donde los sectores agrícola y eléctrico enfrentan mayores desafíos ante el cambio climático. Esto plantea desafíos significativos en términos de acceso al agua y su gestión sostenible en diferentes regiones del país.

Los instrumentos de regulación e incentivos son cruciales para valorar adecuadamente este recurso. Sin embargo, Rudas (citado por Soto, 2022) señala que la actual tasa por el uso del agua no refleja su valor real para abastecer la demanda de manera sostenible. Esta discrepancia genera debates y polémicas en torno a la gestión y valoración del recurso hídrico en el país, considerando su importancia para múltiples sectores económicos y sociales.

En el sector agropecuario, departamentos como Meta, Valle del Cauca, Magdalena, Tolima y Bolívar enfrentan la mayor demanda hídrica. Según el *Estudio Nacional del Agua* (IDEAM, 2022), el 87% de la demanda hídrica agrícola de cultivos permanentes la determinan la palma de aceite, yuca, caña panelera, cacao, banano, aguacate, plátano; mientras que el arroz, maíz, papa y frijol representan el 92% de la demanda hídrica agrícola de cultivos transitorios. Sin embargo, la falta de sistemas eficientes provoca una pérdida del 59% en el uso del agua, evidenciando la necesidad de ajustar los marcos normativos e institucionales para enfrentar los desafíos futuros derivados del cambio climático y la gestión del agua en el país.

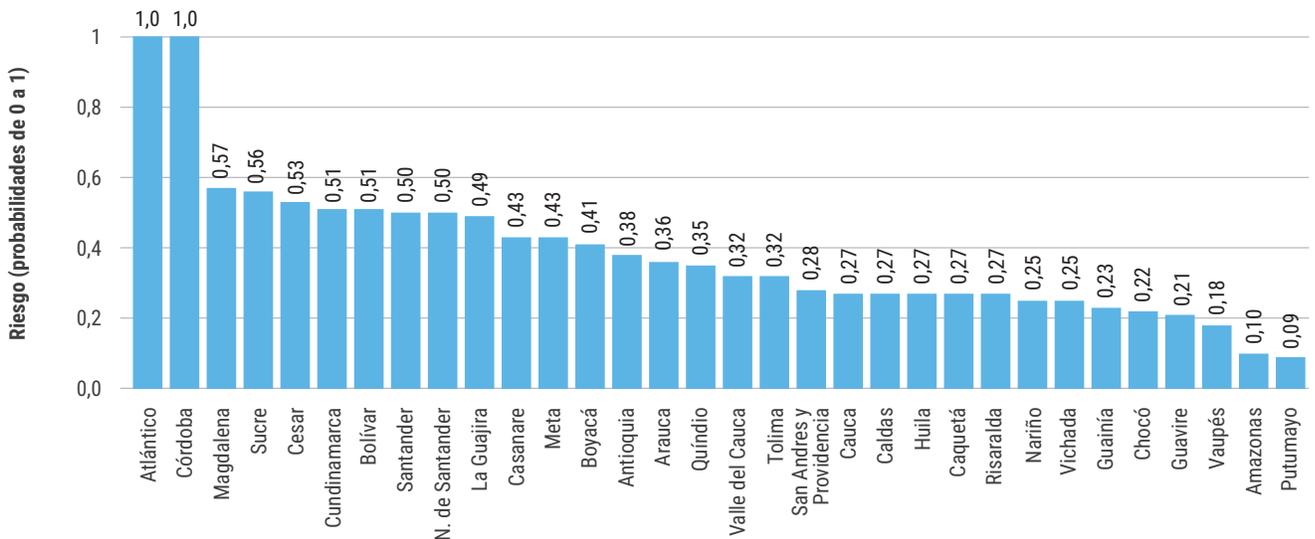
Colombia, a pesar de ser el decimoquinto país con mayor disponibilidad de agua a nivel global, su distribución es desigual dentro del territorio, afectando a las actividades productivas y a la población en general.

Gráfico 4.5. Demanda hídrica del sector agrícola por departamento (2021)⁴



Fuente: PNUD con Base a IDEAM 2022.

Gráfico 4.6. Riesgo hídrico por departamento (2021)⁵



Fuente: PNUD con Base a IDEAM 2022.

La situación se torna aún más preocupante en los departamentos que presentan bajo IDH, al mismo tiempo que enfrentan un alto riesgo climático hídrico. Estas regiones demandan un esfuerzo considerable para fortalecer sus estructuras ecológicas fundamentales, especialmente aquellas relacionadas con la protección de los ecosistemas clave para la provisión y regulación del agua. Además, se requiere la implementación de soluciones basadas en la naturaleza, como sistemas de cosecha de agua durante los períodos de lluvia, entre otras medidas. Es crucial abordar esta alta vulnerabilidad del recurso hídrico al cambio climático, ya que esto podría agravar aún más sus ya frágiles niveles de desarrollo humano, especialmente dado que gran parte de la población en

estos departamentos pertenece a comunidades indígenas o campesinas. En este contexto, es imperativo priorizar la atención hacia estas poblaciones y sus vulnerabilidades ante el cambio climático, desde una perspectiva de justicia climática.

Por otro lado, se prevé un impacto significativo del cambio climático en el agua también en los departamentos con nivel medio de IDH. Aunque se espera que estas regiones tengan mayores capacidades para hacer frente a esta situación, es crucial comenzar a considerar desde ahora los escenarios de precipitación derivados del cambio climático para el período 2011-2040. Existen pronósticos que indican una reducción en las precipitaciones de entre el 30% y el 15%, según se muestra en la tabla 4.2.

Tabla 4.2. Departamentos con mayores niveles de reducción en precipitaciones

Departamento	Temperatura (valor absoluto de cambio 2011-2040)	Precipitación (% de variación 2011-2040)
Risaralda	0,9	-14,5
Caldas	0,8	4,88
Boyacá	1,1	-15,32
Antioquia	1	-18,65
Valle del Cauca	0,9	-6,65
Tolima	0,9	-15,09
Atlántico	1,1	-7,39
Cundinamarca	0,9	-0,64
Meta	0,9	-7,46
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	0,9	-30,2

Fuente: IDEAM *et al.* (2017).

Con miras a prepararse frente a estos escenarios, es estratégico que el país avance rápidamente en la implementación de las medidas que ya ha priorizado en el marco de sus contribuciones nacionalmente determinadas (2020), para la adaptación y gestión del recurso hídrico:

1. Desarrollar acciones estructurales y no estructurales de gestión del riesgo para la adaptación al cambio climático en los municipios priorizados por su susceptibili-

dad al desabastecimiento durante la temporada seca y temporada de lluvias.

2. Implementar acciones de protección y conservación en cuencas abastecedoras de acueductos en los municipios susceptibles al desabastecimiento denido a la temporada de bajas precipitaciones y la temporada de lluvias.
3. Alcanzar eltratamiento de aguas residuales urbanas domésticas.

4. Reutilizar las aguas residuales domésticas tratadas por parte de los prestadores del servicio público de acueducto.
5. Adaptar basado en ecosistemas para el sector eléctrico que ayude a las empresas del sector a asegurar el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

Vulnerabilidad de los sistemas agroalimentarios al cambio climático

Según estimaciones de la FAO (2023), se prevé que la población mundial alcance los 9,1 mil millones de personas en los próximos 30 años. Este incremento poblacional requerirá un aumento en la producción de alimentos para satisfacer las crecientes demandas (Tilman *et al.*, 2011). Sin embargo, los cambios en las condiciones climáticas a nivel global representan una amenaza para la seguridad alimentaria, dado su impacto en diversos aspectos de los sistemas alimentarios como: 1) cambios en la temperatura; 2) variaciones en los patrones de precipitación; 3) aumento de CO₂; 4) incremento en la frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos extremos y mayor variabilidad climática; 5) aumento del riesgo de plagas y enfermedades de las plantas; 6) reducción de la disponibilidad de agua; 7) cambios en los hábitats y modificaciones en los calendarios de siembra y cosecha; y 8) aumento del nivel del mar.

Estos factores tienen repercusiones directas en la pesca, el rendimiento de los cultivos, las prácticas y los calendarios de siembra, la calidad nutricional de los alimentos, la idoneidad y disponibilidad de los suelos, así como efectos económicos y sociales en los productores rurales (Centro ISA, 2023). Se prevé que los impactos más significativos recaigan sobre los pequeños productores y las personas en situación de pobreza, debido a sus limitadas capacidades y recursos. Como resultado, el cambio climático podría reducir la productividad en la producción alimentaria y profundizar las desigualdades existentes o generar nuevas divergencias en el desarrollo humano (Centro ISA, 2023).

Vulnerabilidad de la producción de alimentos en Colombia

En el contexto del cambio climático y el crecimiento demográfico, la producción de alimentos en Colombia enfrenta una serie de desafíos importantes. Se prevé un au-

mento en la demanda de alimentos de diversas calidades debido al incremento del ingreso medio de los hogares. Sin embargo, este panorama coincide con la proyección de una disminución de la población rural y un envejecimiento progresivo, lo que podría afectar las condiciones de producción de alimentos (Centro ISA, 2023).

La tasa promedio de crecimiento de la productividad total de los factores agropecuaria entre los años 2001 y 2016 fue de 0,63 %, un valor inferior al promedio regional de 1,80 % y muy por debajo de países pares como Brasil (3,11 %), Perú (2,49 %), Chile (2,18 %) y el promedio mundial (1,90 %) (Parra-Peña *et al.*, 2021).

Para 2050, en ausencia de estrategias de adaptación, se estima que el impacto del cambio climático en la agricultura podría representar hasta el 14% del producto interno bruto (PIB). Más del 80% de los cultivos podrían verse afectados en más del 60% de sus áreas actuales de siembra, especialmente los cultivos perennes y de exportación de alto valor. Además, cultivos altamente especializados como el café, el cacao y otras frutas podrían experimentar cambios significativos en la incidencia de enfermedades y plagas (Ramirez-Villegas *et al.*, 2013).

Los impactos climáticos extremos ya han afectado la producción agropecuaria en el país. Se ha observado una disminución del 20% en la producción de leche y una pérdida de hasta el 60% en los ingresos totales de los ganaderos debido a eventos como el fenómeno de La Niña en 2010-2011 (Banco Mundial, 2021).

Las áreas más vulnerables ante el cambio climático y sus impactos en la producción alimentaria se localizan en los departamentos de la Amazonía, parte de la Orinoquía, la región Caribe, Chocó, Antioquia y Bogotá.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) señala que las familias de bajos ingresos serán las más afectadas por los aumentos en los precios de alimentos procesados, derivados de los choques negativos en la productividad agrícola, pesquera y ganadera debido al cambio climático (DNP-BID, 2014).

En términos de producción agroalimentaria, este sector desempeña un papel vital en la economía y el empleo en Colombia. Representa el 15,3% del total de ocupación en el país y contribuye de manera significativa al empleo dentro del sistema agroalimentario, alcanzando un 42,4%. Además, aporta alrededor del 8% del valor agregado de la economía nacional y cuenta con aproximadamente 952 mil empresas en la cadena de alimentación (Rueda y Quesada, 2022; Centro ISA, 2023).

Las áreas más vulnerables ante el cambio climático y sus impactos en la producción alimentaria se localizan en los departamentos de la Amazonía, parte de la Orinoquía, la región Caribe, Chocó, Antioquia y Bogotá. Esta vulnerabilidad representa no solo un riesgo para la oferta de alimentos a nivel nacional, sino también una amenaza para las poblaciones que dependen de la agricultura para su sustento (Centro ISA, 2023).

En conclusión, el cambio climático tiene un impacto significativo en la producción agroalimentaria en Colombia, afectando a sectores clave como la ganadería, la agricultura y la pesca, lo que a su vez repercute directamente en la economía nacional, en disponibilidad de alimentos y en los ingresos de los hogares.

Vulnerabilidad de la seguridad alimentaria en Colombia

Existe una estrecha correlación entre los departamentos más vulnerables al cambio climático y aquellos con

safíos en la producción y la seguridad alimentaria. Departamentos como Guainía, Amazonas, Vaupés, Vichada, Putumayo y Bogotá están entre estos. Según la *evaluación de seguridad alimentaria* del Programa Mundial de Alimentos (PMA, 2023), en Colombia, 13 millones de personas experimentan inseguridad alimentaria, de las cuales 1,6 millones se encuentran en una situación severa debido a su vulnerabilidad económica. Además, el 61% de los hogares rurales ha sido afectado por eventos climáticos extremos y cambios en los patrones de lluvias (57%) y sequías (46%).

En la región Amazónica, la producción de alimentos destinada al consumo interno afecta la seguridad alimentaria, especialmente para la población indígena. Respecto a Bogotá, además de la vulnerabilidad en la producción de alimentos, la ciudad se ve impactada por la vulnerabilidad al cambio climático en los municipios de los que se abastece. Esto subraya la importancia de las interconexiones en los sistemas agroalimentarios del país.

La vulnerabilidad al cambio climático no solo está vinculada con factores ambientales, sino también con aspectos sociales y económicos que inciden en la capacidad de adaptación de las comunidades y territorios. Según la FAO y el IPCC, los ingresos de los hogares desempeñan un papel crucial en la seguridad alimentaria al facilitar el acceso a los alimentos, resaltando la importancia del empleo en esta dinámica (FAO, s. f.; IPCC, s. f.). En territorios como Vaupés, Guainía y Amazonas, donde la ocupación laboral es menor y los

Es crucial que las medidas de adaptación en estas áreas integren enfoques ambientales y económicos, promoviendo prácticas sostenibles como la conservación de suelos y agua, el uso de semillas adaptadas y el fortalecimiento de la producción local de alimentos.

índices de pobreza multidimensional son altos, se evidencia una mayor vulnerabilidad (Centro ISA, 2023).

En cuanto a la Vulnerabilidad de la Seguridad Alimentaria (VuSA) al cambio climático en poblaciones afrodescendientes e indígenas, se observan cifras significativas del 17,6% y 21,3%, respectivamente. En regiones con bajo IDH y baja integridad de ecosistemas como La Guajira, Magdalena, Córdoba, Sucre y Cauca, se prevén impactos negativos en la disponibilidad de agua, la aridez del suelo, la erosión y la desertificación, afectando la producción agrícola y ganadera y, por ende, los ingresos y la disponibilidad de alimentos para la población (FAO, 2023).

Es crucial que las medidas de adaptación en estas áreas integren enfoques ambientales y económicos, promoviendo prácticas sostenibles como la conservación de suelos y agua, el uso de semillas adaptadas y el fortalecimiento de la producción local de alimentos. En contextos donde la pobreza y la inseguridad alimentaria van de la mano, como en poblaciones rurales, es necesario abordar estos problemas de manera integral, fortaleciendo la producción local y promoviendo prácticas tradicionales sostenibles (PMA, 2019).

En regiones con bajo o medio IDH pero alta integridad ecosistémica, como la región Pacífica y Amazónica, donde la presencia de comunidades originarias y afrodescendientes es significativa, se deben desarrollar estrategias específicas para garantizar la seguridad alimentaria y la resiliencia frente al cambio climático, incluyendo el fortalecimiento de prácticas culturales tradicionales y la implementación de medidas de adaptación basadas en la naturaleza.

Vulnerabilidad de los sistemas marinos y costeros

Los ecosistemas marinos y costeros desempeñan un papel fundamental en el mantenimiento del equilibrio climático, ya que absorben y redistribuyen dióxido de carbono y calor. Sin embargo, se enfrentan a una serie de desafíos derivados del cambio climático y la actividad humana, como ciclones tropicales, aumento del nivel del mar, acidificación y contaminación. Estos problemas se ven agravados por el desarrollo urbano, el turismo y otras actividades socioeconómicas que impactan negativamente en la biodiversidad y las funciones reguladoras de estos ecosistemas, como el blanqueamiento de corales en el Caribe.

En este contexto, resulta preocupante la situación de los 12 departamentos costeros de Colombia, que representan el 41% del PIB nacional y albergan a 6,3 millones de habitantes, mayormente en zonas costeras. A pesar de contar con recursos valiosos, la región enfrenta un desafío significativo en términos de desarrollo humano, con el 64% de los departamentos mostrando niveles medios o bajos en el IDH.

Mirando hacia el futuro, los análisis de Inveemar indican que incluso en un escenario optimista de limitación del calentamiento global a menos de 2°C, se espera un aumento del nivel del mar de hasta 13 cm para 2100. Esto tendría consecuencias directas en la línea costera, los arrecifes de coral y la actividad pesquera, además de afectar áreas destinadas a la agricultura y los asentamientos humanos.

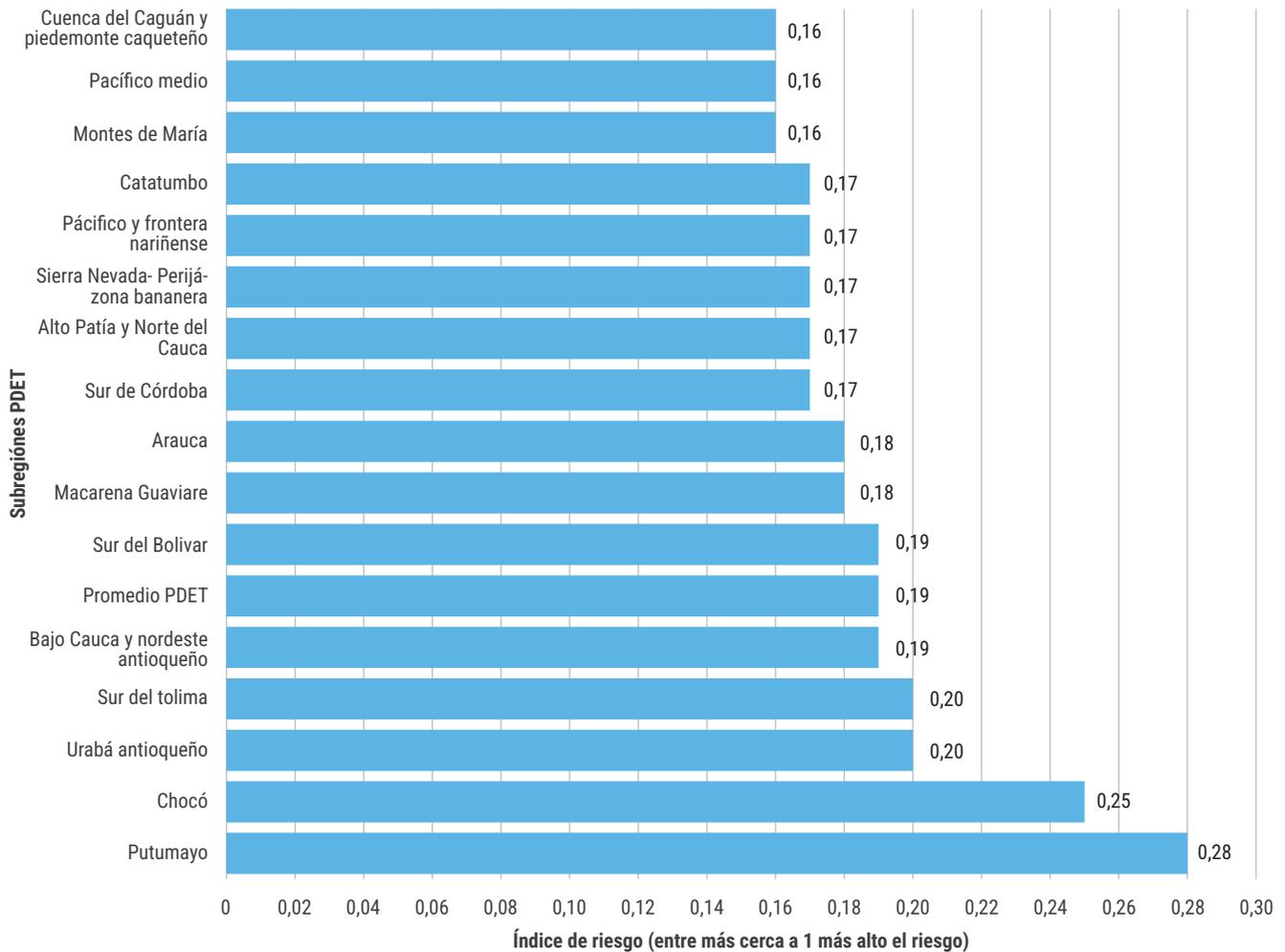
Para hacer frente a estos desafíos, es crucial implementar medidas de protección para playas, manglares, arrecifes de coral y pastos marinos. También se sugiere la restauración de manglares para prevenir la erosión costera, proteger la cultura y los medios de vida locales, desarrollar infraestructura verde en centros urbanos vulnerables y regular de manera sostenible el uso de recursos pesqueros, priorizando la conservación de poblaciones silvestres y las comunidades dependientes de la pesca.

Vulnerabilidad de la paz frente al cambio climático

La construcción de la paz en el país requiere abordar la desigualdad en las regiones más afectadas por la guerra. Sin embargo, esta tarea se ve desafiada por los efectos del cambio climático, los cuales agravan las disparidades y demandan una atención precisa y profunda para ser mitigados. En términos generales, todos los municipios identificados como PDET enfrentan riesgos relacionados con el cambio climático.

De acuerdo con el índice de riesgo climático, cuatro subregiones PDET están por encima del promedio (0,19): Putumayo, Chocó, Sur del Tolima y Urabá Antioqueño (gráfica 4.7). En estas subregiones, el riesgo más alto por los impactos negativos del cambio climático se relaciona principalmente con la seguridad alimentaria, el recurso hídrico, la biodiversidad y la infraestructura.

Gráfica 4.7. Ranking de subregiones PDET por riesgo asociado al cambio climático (subregiones PDET) ⁶

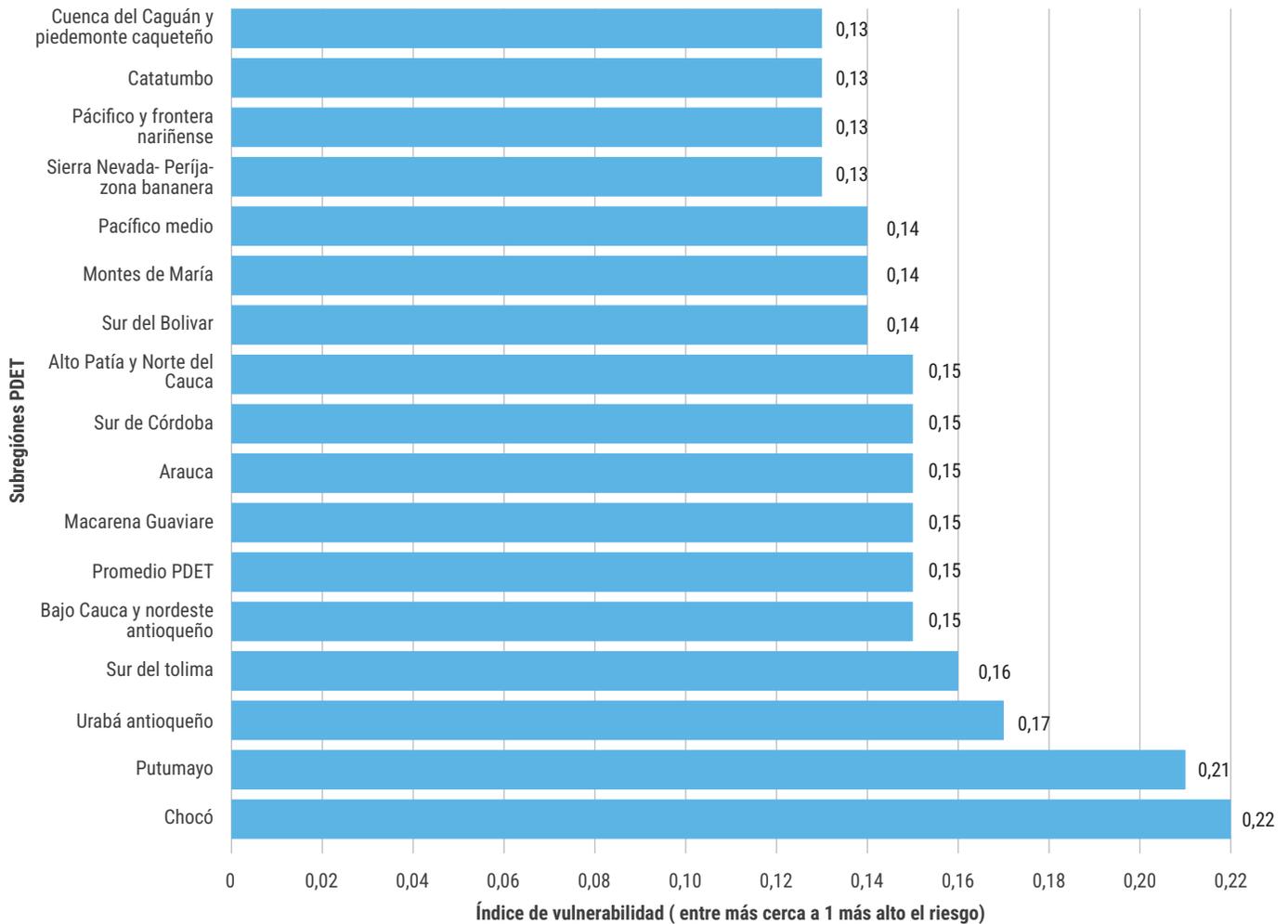


Fuente: PNUD con a TCNCC- IDEAM, MinAmbiente, DNP, Cancillería-2017.

Según los datos de la TCNCC (IDEAM *et al.*, 2017), los municipios PDET son altamente vulnerables al cambio climático, es decir, tienen una alta sensibilidad al cambio climático y poca capacidad de adaptación, particularmente los municipios PDET de la región amazónica y gran parte de los municipios de la región del Pacífico.

Ahora bien, como se observa en la gráfica 8, en términos de vulnerabilidad al cambio climático, siete subregiones

PDET están por encima del promedio nacional (0,15). En términos de vulnerabilidad al cambio climático, entre las siete regiones con índices superiores al promedio PDET, dos tienen vulnerabilidad marcadamente altas (Chocó y Putumayo), y coincide que estas regiones también tienen alto riesgo. Hacer frente a esta situación requiere una sólida capacidad de adaptación⁷ al cambio climático.

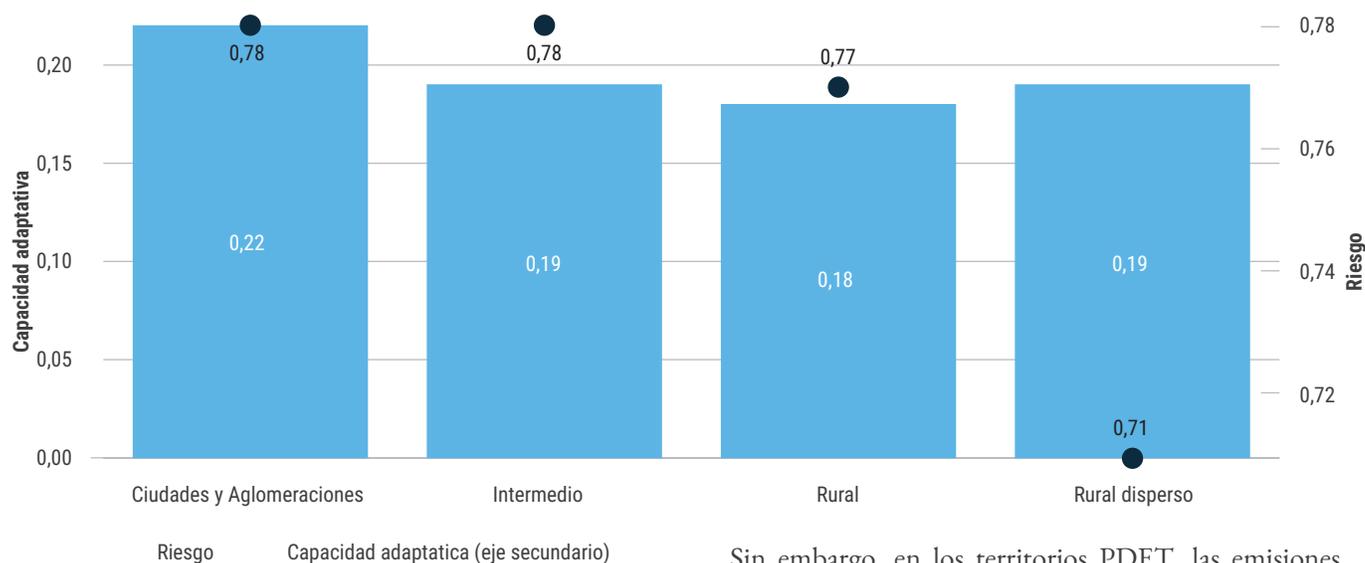
Gráfica 4.8. Ranking de subregiones PDET por vulnerabilidad al cambio climático (subregiones PDET) ⁸

Fuente: TCNCC (IDEAM *et al.*, 2017).

La injusticia climática se hace evidente al considerar el aporte aún insignificante de estos departamentos a las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI), su alta vulnerabilidad ante los impactos climáticos y las limitadas capacidades con las que cuentan para enfrentar estos desafíos. A nivel nacional, se observa una relación inversa entre la capacidad de adaptación al cambio climático y riesgo al cambio climático. Los territorios catalogados como rurales dispersos, es decir, los más alejados de lo urbano, muestran una menor capacidad de adaptación a pesar de enfrentar mayores riesgos climáticos (gráfica 4.9).

Estos territorios suelen tener una baja densidad poblacional y una alta proporción de población rural y étnica. Por ejemplo, en Guainía y Vaupés, más de la mitad de la población es rural y étnica. Esta población se caracteriza por niveles de pobreza monetaria y multidimensional superiores al promedio nacional. Además, estos departamentos enfrentan limitaciones en el acceso a recursos e inversión pública, así como una distribución inequitativa de los apoyos nacionales a los gobiernos locales, lo que aumenta su vulnerabilidad. También es importante destacar que estos departamentos presentan bajas capacidades institucionales en términos fiscales, administrativos y de transparencia.

Gráfico 4.9. Riesgo y capacidad de adaptación al cambio climático por nivel de ruralidad para el total nacional



Fuente: elaboración propia con base en DNP (2014) e IDEAM (2017).

A pesar de estas dificultades, muchos de estos departamentos son custodios del patrimonio natural del país. Las soluciones basadas en la naturaleza y las prácticas tradicionales, aunque subestimadas, han sido fundamentales para la resiliencia de estas poblaciones. Mejorar el bienestar y el desarrollo humano en estas regiones implica garantizar la protección de estos territorios clave para la resiliencia climática tanto a nivel nacional como global. Esto incluye la protección de los derechos de las poblaciones que habitan y cuidan estos entornos.

Todo lo mencionado anteriormente señala un doble desafío. Por un lado, es necesario abordar la capacidad de adaptación de la ruralidad dispersa, que tiende a contar con infraestructuras más débiles, menos bienes públicos y recursos limitados para enfrentar los impactos del cambio climático. Esto implica garantizar la integridad ecológica, el respeto a la autodeterminación, las culturas y tradiciones propias de estas comunidades. Por otro lado, es crucial reducir el riesgo en los centros urbanos, muchos de los cuales están mal planificados y carecen de servicios ecosistémicos de apoyo.

Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

Las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) del país representan apenas el 0,6% de las emisiones globales. En términos generales, se observa una correlación entre un mayor Índice de Desarrollo Humano y mayores emisiones de GEI (gráfica 4.10).

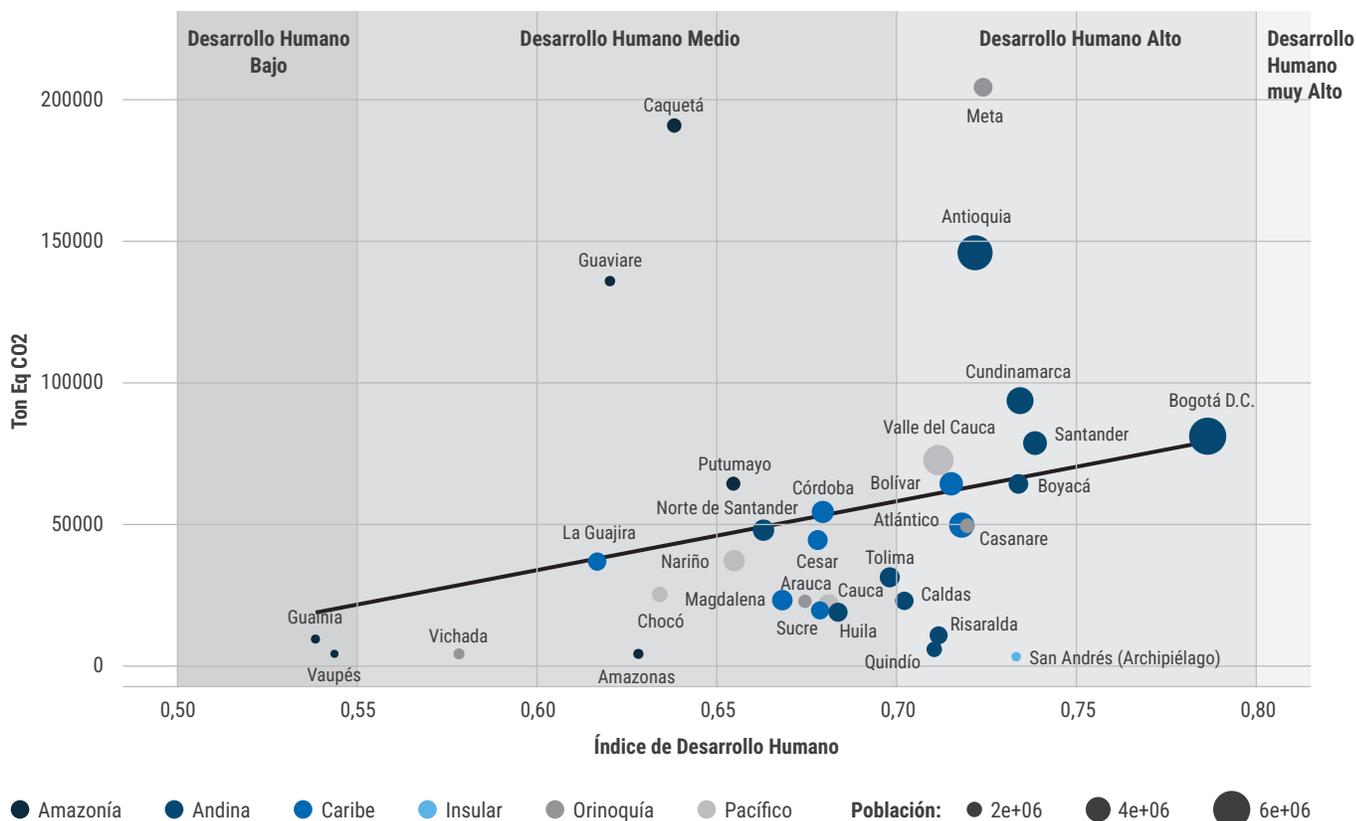
Sin embargo, en los territorios PDET, las emisiones de GEI están relacionadas tasas altas de deforestación, resultado del acaparamiento de tierras, actividades productivas insostenibles y actividades ilícitas.

Por otro lado, algunos municipios en la región del Pacífico sur presentan bajas emisiones, lo que sugiere oportunidades para actividades de mitigación vinculadas a la conservación o restauración de ecosistemas, lo cual beneficiaría a las comunidades locales.

La conservación de estos territorios, hasta ahora se ha garantizado principalmente por las estrategias de gobernanza de comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas que hoy sufren fuertes presiones de agentes externos con diferentes intereses sobre estos territorios. Su conservación requiere de estrategias específicas que respeten sus culturas y tradiciones pero que aporten también al desarrollo humano sostenible. Esto implica brindar apoyo en innovación y reconocimiento de derechos, así como asegurar un diálogo efectivo para abordar temas de reconversión productiva y garantizar condiciones de vida dignas.

Es crucial fortalecer las estrategias de control territorial para proteger el patrimonio natural de actividades ilegales en los territorios, reconociendo la importancia de estos ecosistemas tanto para las comunidades locales como para todos los colombianos. Cambiar la concepción del desarrollo humano hacia una visión sistémica es fundamental para garantizar un futuro sostenible y superar las paradojas entre biodiversidad y desarrollo. Una de ellas la deforestación, la cual se discute a continuación.

Gráfica 4.10. Relación del IDH (2018) con las emisiones netas de GEI (2018)



Fuente: elaboración propia.

Deforestación y desarrollo humano

En el contexto co-lombiano, la detención de la deforestación emerge como un desafío significativo debido a sus múltiples impactos, que van desde la pérdida de biodiversidad y el cambio climático hasta la afectación del acervo cultural y los medios de vida, además de ser una fuente clave de emisiones de gases de efecto invernadero (IDEAM *et al.*, 2017).

Según el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), Colombia conserva alrededor de 59,3 millones de hectáreas de bosque natural, pero entre 2001 y 2021 se perdieron casi 3,2 millones de hectáreas, equivalente al tamaño de un país como Bélgica, siendo 1,8

millones de hectáreas perdidas en la Amazonía. Cabe notar que en 2022 la deforestación disminuyó en un 29% en comparación con 2021, rompiendo la tendencia de aumento anual registrada en años anteriores por el IDEAM. A pesar de lo anterior, la concentración de la deforestación sigue siendo alta en 20 municipios, que representan el 62% de la pérdida de bosque natural y están ubicados en regiones PDET.

Es importante destacar que el análisis de la deforestación es complejo y multifactorial, requiriendo enfoques contextuales específicos. Por ello, se analiza la relación entre el IDH y las tasas de deforestación por departamento, lo que permite identificar cuatro tipos generales de relación y establecer recomendaciones diferenciadas para abordar este problema de manera efectiva (gráfica 4.11)

Gráfica 4.11. Índice de desarrollo humano (2022) y su relación con las tasas de deforestación (2018-2022). Hectáreas promedio anuales deforestadas entre los años 2018 y 2022



Fuente: elaboración propia.

Así como el estado de conservación natural, la tasa de deforestación permite entender con más detalle el impacto de actividades humanas sobre el medio ambiente. Se identifica una relación inversa entre desarrollo humano y deforestación en el país. Departamentos con las áreas más críticas de bosques tropicales naturales del país están ubicados en las regiones Amazónica, de la Orinoquía y del Pacífico. Los bosques de las regiones Amazonía y Pacífica contienen la mayoría del carbono almacenado del país, en especial aquellos bosques situados en jurisdicción de resguardos indígenas (que representan el 64,16% del carbono aéreo de Colombia), áreas protegidas del Sistema de Parques Naturales (18,6%) y Consejos Comunitarios de Comunidades Afrodescendientes (4,83%) (Gómez et al., 2021)

Esto subraya la necesidad desarrollar una economía de la biodiversidad diversificada que incluya productos made-

rables y no maderables en estas áreas. Sin embargo, es crucial que las comunidades cuenten con información clara y una buena gobernanza para potenciar sus proyectos de vida sostenibles. En estas regiones, el control de la deforestación recae en gran medida en los esquemas de gobernanza comunitarios, ya que la mayoría de esos territorios son colectivos de comunidades afrodescendientes y resguardos de pueblos indígenas. Son precisamente estos esquemas de gobernanza los que representan las estrategias más sólidas para contrarrestar la deforestación. Una parte significativa de estos territorios está habitada por comunidades campesinas que, o bien ya cuentan con estrategias de manejo sostenible del territorio, o están migrando hacia este tipo de enfoques, las cuales deben ser fortalecidos.

Una lectura alternativa que no se debe dejar atrás es la que indica que aquellos territorios con altos niveles de desarrollo humano y baja deforestación resultan de un pro-

ceso histórico de crecimiento que incluyó una expansión y por lo tanto una fuerte deforestación o transformación de sus ecosistemas naturales. Con lo cual los niveles de deforestación hoy son relativamente bajos porque marginalmente no se puede deforestar más. Mientras que territorios con bajo nivel de desarrollo humano y alta deforestación se están enfrentando el mismo proceso de crecimiento que requiere de expansión y uso insostenible de la naturaleza.

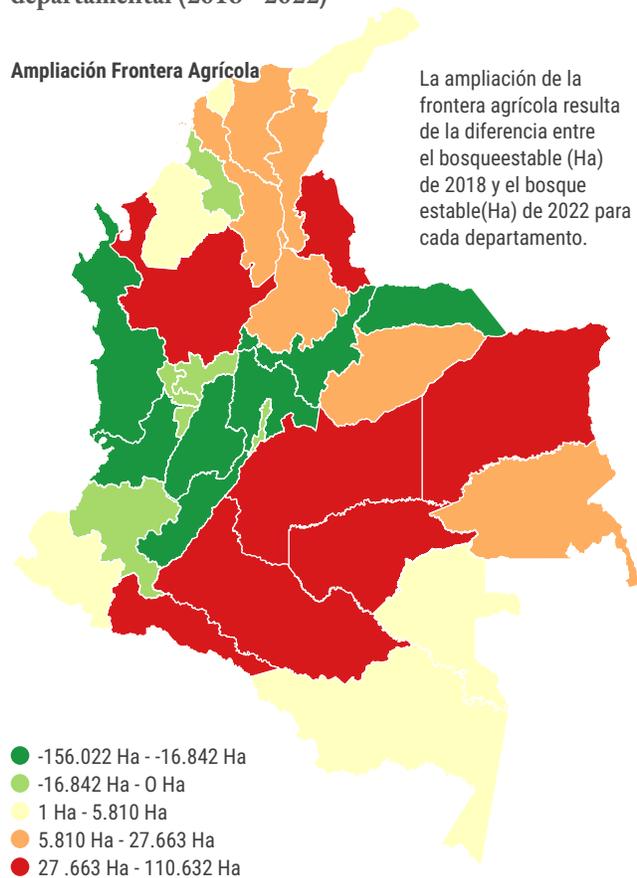
De acuerdo con lo anterior, en Colombia, la expansión de la frontera agrícola (mapa 4.4) ha ocurrido de manera acelerada, especialmente en aquellas regiones con mayor integridad de ecosistemas. Esto se debe, entre otros factores, a una distribución inequitativa de las tierras, que conlleva a que poblaciones más vulnerables accedan a áreas fuera de la

frontera agropecuaria. Además la falta de un ordenamiento productivo que articule criterios ambientales, vocaciones de uso de los suelos y las expectativas de la población, así como la presencia de actores armados en estos territorios, vinculados a economías ilícitas o de uso ilícito y una baja presencia del Estado, contribuyen a la transformación de estos territorios más allá de la frontera agropecuaria.

De acuerdo con el SMByC del IDEAM, en 2022, la deforestación en estas regiones se ha enfocado principalmente en: 1) la conversión de bosques en pastizales, con el propósito de acceder a tierras o expandir prácticas ganaderas no sostenibles, y 2) la expansión de la infraestructura de transporte en áreas sensibles para la conservación ambiental.

Reconocer esta problemática requiere tomar medidas dirigidas a resolver estas situaciones. incluyendo tanto la judicialización de prácticas criminales como la implementación de grandes programas de transformación productiva de alto impacto, como por ejemplo la promoción de la ganadería sostenible, el acceso condicionado a tierras para fines de producción sostenible y la promoción de una economía basada en la biodiversidad. Además, se deben establecer iniciativas para desarrollar infraestructura verde en áreas viables con ese propósito.

Mapa 4.4. Ampliación de la frontera agrícola a nivel departamental (2018 - 2022)



Fuente: elaboración propia con datos de IDEAM (2023).

Una gran oportunidad para fomentar la paz con la naturaleza radica en respaldar la recuperación de la biodiversidad nativa que se ha visto afectada por las mismas causas del conflicto. Esta biodiversidad es crucial para garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades

En la región Caribe la deforestación es especialmente crítica⁹. El desarrollo humano de estos territorios se verá aún más comprometido si continúa la acelerada transformación de estos ecosistemas críticos. Según el SMByC, en estas zonas, además de la expansión de la frontera agropecuaria y de prácticas ganaderas no sostenibles, se destaca también el retorno de la población afectada por el conflicto armado, lo cual ha generado una expansión de las actividades agropecuarias (en diferentes escalas) sobre los relictos de bosque seco.

En este sentido, el desarrollo de estrategias de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y de un desarrollo bajo en emisiones de carbono y adaptado al cambio climático que estén dirigidas principalmente a la población víctima del conflicto que ha retornado o está en proceso de retorno es fundamental. Una gran oportunidad para fomentar la paz con la naturaleza radica en respaldar la recuperación de la biodiversidad nativa que se ha visto afectada por las mismas causas del conflicto. Esta biodiversidad es crucial para garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades. Es necesario desarrollar esquemas inclusivos de cadena de valor que promuevan la creación de productos de paz. Estos productos pueden incluir prácticas agropecuarias sostenibles y el uso responsable de la biodiversidad. Además, es importante involucrar a personas que han sido afectadas por el conflicto armado, ya que esto puede servir como medio para su inserción y reconciliación en la sociedad.

Los departamentos de la región andina del norte, incluyendo Bolívar y Meta, enfrentan diversas causas de deforestación según el SMByC (2023). Estas causas abarcan desde la expansión de cultivos de uso ilícito y nuevas dinámicas agrícolas a gran escala, como la palma de aceite, hasta prácticas insostenibles de ganadería extensiva, la ampliación de la frontera agrícola, la extracción informal de carbón y oro de aluvión, y el uso de madera en actividades agropecuarias y mineras. Ante esta situación, es imperativo promover el desarrollo de tecnologías ambientalmente sostenibles en estos departamentos. Estas tecnologías deben abordar directamente las causas de la deforestación y garantizar que no se comprometa el desarrollo humano de la región. Por ejemplo, se pueden implementar prácticas de agricultura orgánica, sistemas eficientes de riego para conservar el agua, el uso de energías renovables como la solar y eólica, y técnicas de reforestación y conservación

del suelo para restaurar áreas degradadas. Estas medidas contribuirán significativamente a frenar la deforestación y a impulsar un desarrollo sostenible en armonía con el entorno ambiental.

Por último, se encuentra el grupo de departamentos con mejor IDH y que hoy presentan las tasas de transformación ecológica más altas, lo que se traduce en bajos niveles de deforestación. La mayoría de estos departamentos se ubican en la zona andina. Este grupo pone de manifiesto la necesidad de replantear la discusión sobre la dirección hacia la cual se desea converger en el desarrollo. Son departamentos altamente transformados que, si bien conservan importantes áreas protegidas, sus paisajes productivos son el resultado de una intensa actividad humana. Esto resalta la urgencia de identificar alternativas y soluciones basadas en la naturaleza que nos permitan avanzar hacia modelos de desarrollo distintos, que fortalezca sus estructuras ecológicas y promuevan el avance en el desarrollo humano.

Deforestación en áreas clave para la paz

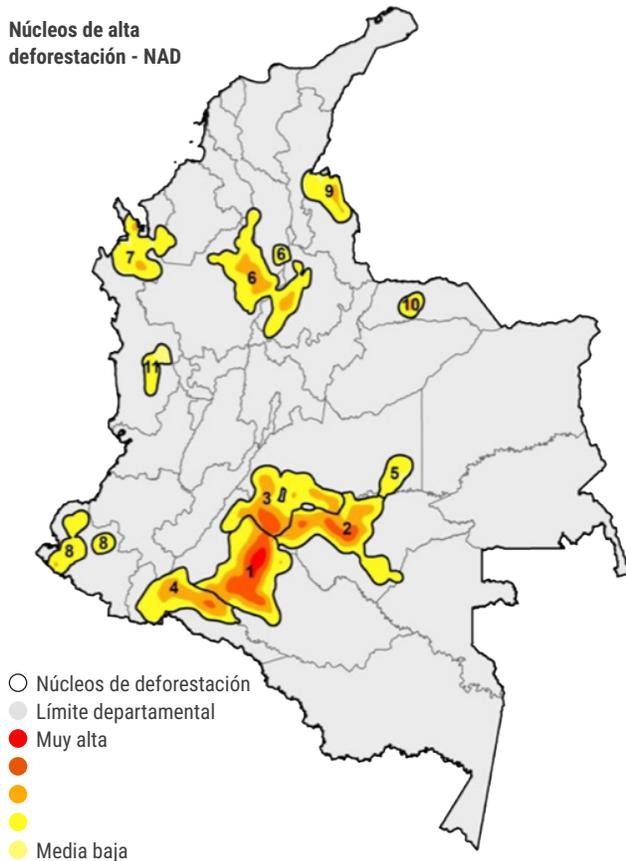
Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la desaceleración en el cambio de dinámica forestal se atribuye a múltiples factores, entre los cuales se incluye la incorporación de temas ambientales en la agenda de paz del país, integrados en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Los territorios donde convergen la agenda de paz territorial y la protección ambiental albergan aproximadamente el 40% de los bosques, abarcando más de 23 millones de hectáreas según la delimitación de los territorios PDET y las cifras de bosque no bosque para 2022. Paradójicamente, son estos mismos territorios los más afectados por la deforestación. Con mayor precisión, los 170 municipios PDET concentran el 83% de la deforestación reportada en 2022 en Colombia. En solo 10 municipios se registra el 45% de la problemática a nivel nacional y el 54% de la pérdida de bosques en los territorios PDET. Destaca que el 68% de la deforestación se concentra en 9 núcleos principales, como sabanas del Yarí, bajo Caguán (19%), Guaviare (Marginal de la Selva) (15%), sur del Meta (11%), Putumayo (5%), Andina Norte, Catatumbo (6%), Andi-

na Centro Norte, nororiente de Antioquia/sur de Bolívar (3%), Pacífico Sur, Nariño (2%) y Pacífico Norte (1%) (mapa 4.5).

Es fundamental considerar la percepción sobre la efectividad de las medidas de control de la deforestación a nivel territorial, ya que no solo refleja la satisfacción ciudadana con estas medidas, sino que también orienta sobre cómo abordar las problemáticas que pueden impulsar la deforestación. De acuerdo con el PNUD, en 2021 la percepción de la población en los municipios PDET sobre la efectividad de las medidas tomadas en ese momento para detener la deforestación era mayormente negativa, sin embargo, la misma encuesta aplicada en 2023 y lo que llevamos de 2024 ha indica que el 41% de la población opina que la situación de la deforestación ha mejorado a partir de la firma del acuerdo de paz respecto a un 20% que opina que ha empeorado y un 29% que opina que se mantiene igual.

Mapa 4.5. Núcleos de alta deforestación en municipios PDET 2021 ¹⁰



Fuente: elaboración propia con base en 4021 CONPES.

Los territorios donde convergen la agenda de paz territorial y la protección ambiental albergan aproximadamente el 40% de los bosques, abarcando más de 23 millones de hectáreas según la delimitación de los territorios PDET y las cifras de bosque no bosque para 2022.

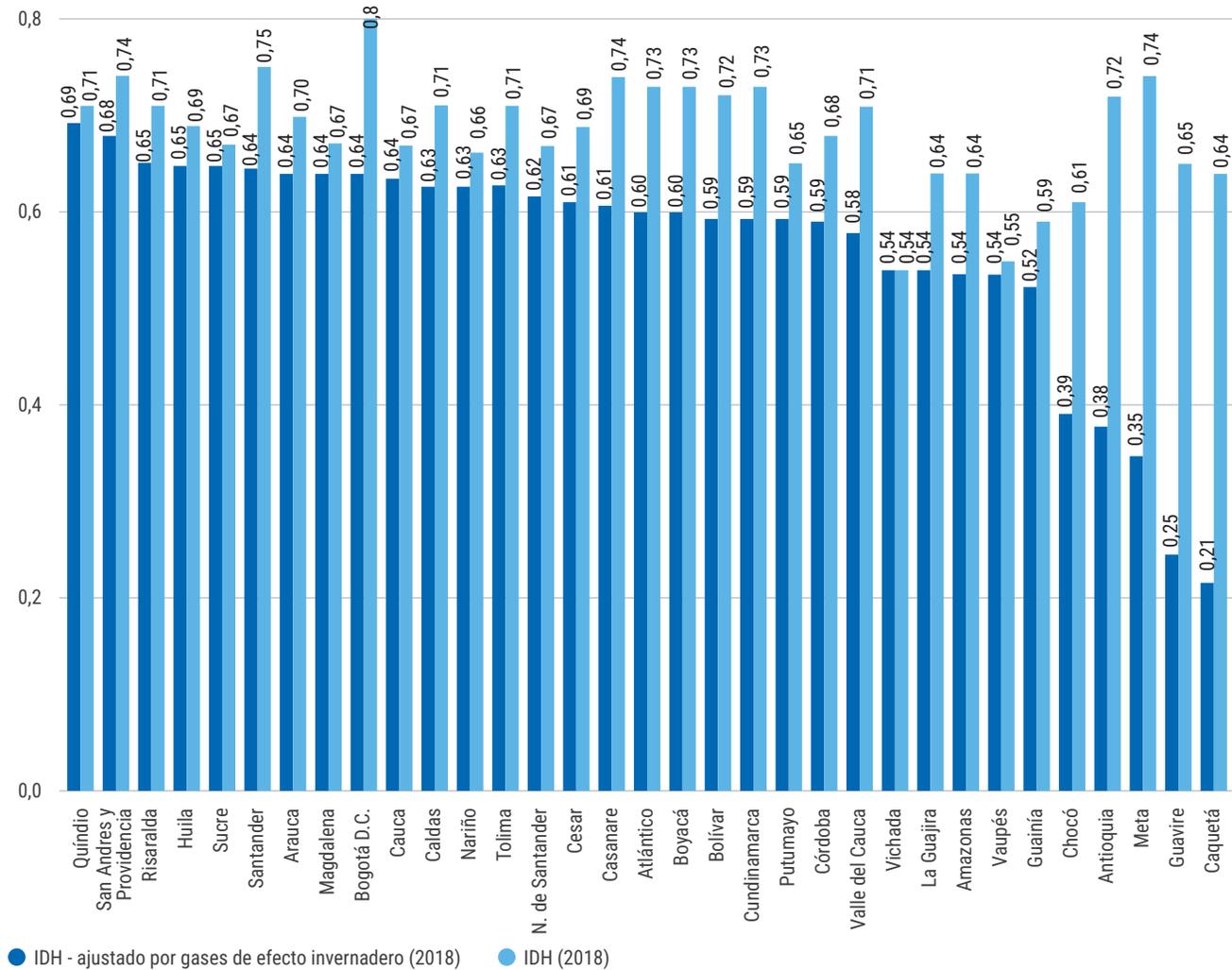
Índice de desarrollo humano ajustado por emisiones

Para resaltar cómo las presiones planetarias impactan el desarrollo humano, se ha utilizado uno de los indicadores más significativos: las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Este ajuste al IDH mediante los GEI¹¹ busca mostrar que en un país megadiverso como Colombia y altamente vulnerable al cambio climático mejorar las condiciones de vida está intrínsecamente relacionado con el equilibrio ecológico.

Este enfoque subraya la importancia de considerar no solo los aspectos tradicionales del desarrollo humano, sino también su influencia en el medio ambiente, especialmente en términos de emisiones. Para llevar a cabo este cálculo, se comparó el IDH de 2018 con las emisiones de GEI en ese mismo periodo.

El cálculo del IDH ajustado por emisiones permite evaluar de manera más completa el avance de un país, tomando en cuenta no solo sus logros en educación, salud y calidad de vida, sino también su impacto en el cambio climático y la sostenibilidad ambiental. Esto se vuelve crucial en un contexto global donde las preocupaciones por el calentamiento global y la crisis climática están en aumento.

Gráfica 4.12. Comparación Índice de Desarrollo Humano ajustado por GEI (2018) e IDH (2018)



Fuente: PNUD cálculos propios.

La comparación entre ambas mediciones revela una disminución generalizada en el IDH ajustado, especialmente notable en ciertos departamentos como Meta, Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Valle del Cauca y Bogotá D. C. Estos departamentos han experimentado un cambio de una categoría de desarrollo alto a una categoría bajo (tabla 4.3). Esta tendencia se alinea con el hecho de que son los principales centros económicos del país y presentan el porcentaje conjunto más elevado de emisiones de GEI. También resalta la disminución en departamentos altamente dependientes de los servicios ecosistémicos de

la biodiversidad y que presentan altas tasas de deforestación como por ejemplo Caquetá, Guaviare, Putumayo y Chocó en los cuales los modos de vida de sus poblaciones dependen estrechamente de la salud de sus ecosistemas la cual está vinculada al estado de sus bosques y selvas.

Colombia se enfrenta a una decisión crucial: seguir los modelos de desarrollo de regiones altamente emisoras de GEI que han sacrificado su patrimonio natural, o invertir en ciencia, tecnología e innovación para proteger su riqueza natural mientras mejora las condiciones de vida de sus habitantes.

Tabla 4.3. IDH ajustado por emisiones de GEI

Ranking	Departamento	Nuevo IDH ajustado 2018		IDH 2018		Magnitud de variación del IDH ajustado
1	Quindío	0.692	Medio	0.710	Alto	0.018
2	San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Archipiélago)	0.679	Medio	0.740	Alto	0.061
3	Risaralda	0.651	Medio	0.710	Alto	0.059
4	Huila	0.648	Medio	0.690	Medio	0.042
5	Sucre	0.647	Medio	0.670	Medio	0.023
6	Santander	0.644	Medio	0.750	Alto	0.106
7	Arauca	0.641	Medio	0.700	Alto	0.059
8	Magdalena	0.641	Medio	0.670	Medio	0.029
9	Bogotá D.C.	0.640	Medio	0.800	Muy alto	0.160
10	Cauca	0.636	Medio	0.670	Medio	0.034
11	Caldas	0.628	Medio	0.710	Alto	0.082
13	Tolima	0.626	Medio	0.710	Alto	0.084
12	Nariño	0.626	Medio	0.660	Medio	0.034
14	Norte de Santander	0.617	Medio	0.670	Medio	0.053
15	Cesar	0.612	Medio	0.690	Medio	0.078
16	Casanare	0.606	Medio	0.740	Alto	0.134
17	Atlántico	0.599	Medio	0.730	Alto	0.131
18	Boyacá	0.598	Medio	0.730	Alto	0.132
19	Bolívar	0.594	Medio	0.720	Alto	0.126
20	Cundinamarca	0.593	Medio	0.730	Alto	0.137
21	Putumayo	0.592	Medio	0.650	Medio	0.058
22	Córdoba	0.590	Medio	0.680	Medio	0.090
23	Valle del Cauca	0.579	Medio	0.710	Alto	0.131
24	Vichada	0.542	Bajo	0.542	Bajo	0.000
25	La Guajira	0.538	Bajo	0.640	Medio	0.102
26	Amazonas	0.536	Bajo	0.640	Medio	0.104
27	Vaupés	0.536	Bajo	0.550	Medio	0.014
28	Guainía	0.522	Bajo	0.590	Medio	0.068
29	Chocó	0.391	Bajo	0.610	Medio	0.219
30	Antioquia	0.377	Bajo	0.720	Alto	0.343
31	Meta	0.347	Bajo	0.740	Alto	0.393
32	Guaviare	0.246	Bajo	0.650	Medio	0.404
33	Caquetá	0.215	Bajo	0.640	Medio	0.425

Hacia una convergencia económica, ambiental y social

Poner en el centro del desarrollo humano no solo a las personas sino también al ambiente implica pensar el proceso de convergencia territorial desde una perspectiva nueva, donde sea posible conciliar el mejoramiento de las condiciones de vida con la preservación y ampliación del patrimonio natural y sin imponer mayores presiones sobre el planeta. Esto, a su vez, supone una forma distinta de concebir el proceso de desarrollo económico, en tanto medio válido para disponer de los recursos necesarios para garantizar el fortalecimiento de las capacidades humanas y la ampliación de las oportunidades para todas las personas. Esta apuesta se denomina desarrollo humano sostenible.

En este sentido, no se puede asumir que los efectos negativos que un proceso de crecimiento económico tiene sobre el ambiente y la sociedad son solo externalidades, tal como fue originalmente formulado por la teoría clásica del bienestar (Pigou, 1920). Por el contrario, se debe reconsiderar que el precio que se paga por los bienes y servicios generados en la economía es mucho más alto que aquel dictaminado por el mercado, si se atiende a que su producción y su consumo puede afectar la salud de las personas, contribuir a la contaminación ambiental o la destrucción del patrimonio natural. En ese caso, el objetivo es pagar el menor precio posible (Patel, 2009; Mazzucato, 2019). No está de más afirmar que el precio que hoy se paga por un desarrollo económico desbordado y desconsiderado con los efectos del cambio climático es tan alto que está poniendo en jaque a la especie humana y a todas las demás formas de vida.

La paradoja que enfrenta un país como Colombia en donde los mayores reservorios de biodiversidad se conjugan con bajos niveles de desarrollo humano. Los mayores niveles de desarrollo humano traen tras de sí mayores impactos ambientales. La nueva mirada del desarrollo humano sostenible invita a ampliar el espectro de libertades y oportunidades humanas en los territorios más rezagados, incluyendo aquellas relacionadas con el mantenimiento del equilibrio ecológico.

La transición energética justa que está en discusión en la economía global pasa por estas alternativas. Asimismo, es la oportunidad de anticipar la siguiente ola de creación destructiva – tal como lo afirmaba Schumpeter- y los territorios tradicionalmente olvidados guardan el tesoro

que escasea en el mundo y que puede potenciar el desarrollo humano de quienes más lo necesitan, *la Biodiversidad*.

En ese sentido, Colombia tiene la oportunidad y el potencial de transitar hacia un modelo económico que no se de a costa de la vida, ni la preservación de los ecosistemas se de a costa del desarrollo humano de los habitantes de los territorios que la preservan. Esta nueva forma de convergencia está estrechamente relacionada con impulsar un modelo que equilibre el impacto ambiental, social y económico.

En la actualidad es más que posible contabilizar el impacto que la economía puede tener sobre el ambiente para tomar las decisiones adecuadas. Sin embargo, aún existen desafíos conceptuales, de atribución y de límites, pero el avance en 2023-2024 en los “Estándares Internacionales de Reportes Financieros (IFRS)”, estableciendo los “Requisitos Generales para Revelar Información Financiera relacionada a Sostenibilidad” genera una primera obligación de hacer explícitas y contabilizar las ignoradas externalidades. Un paso adelante para la desarrollo humano sostenible en el sentido de transitar a sistemas de producción y consumo sostenible.

Conclusiones

El presente capítulo analizó cómo promover una convergencia en desarrollo humano y cerrar las disparidades de desigualdad en un país megadiverso, multicultural, pluriétnico y altamente vulnerable al cambio climático. En tal sentido, se entiende el desarrollo humano en un sistema interdependiente, en el cual los diferentes elementos que lo componen, incluyendo los seres humanos, el contexto político, económico y social de los territorios interactúan con la biodiversidad y el clima, dentro de unos límites planetarios. Por lo tanto, cuando se habla de convergencia en el desarrollo se debe pensar en todo el sistema y no solo en el beneficio de una de sus partes.

Tal como lo indican los principales hallazgos del Informe sobre Desarrollo Humano del año 2020, se reconoce una nueva era geológica denominada el Antropoceno, en donde los seres humanos hemos sido responsables de los cambios drásticos que se han dado sobre la naturaleza y que han ocasionado el cambio climático y, por tanto, solo los seres humanos tienen la capacidad de identificar e implementar las posibles soluciones a la triple crisis planetaria: pérdida de biodiversidad, cambio climático y contaminación. La

promoción y el avance en desarrollo humano en un contexto así requiere nuevas medidas donde la expansión de las oportunidades y capacidades de los colombianos no ocurra a expensas del planeta. Es por eso que este informe propone el concepto de productividad humana sostenible, o la transformación eficiente de recursos naturales en desarrollo humano, siempre dentro de los límites planetarios.

Al analizar el estado de la biodiversidad en varias regiones de Colombia contrastado con IDH, se concluye que las regiones con mejores índices de desarrollo humano son las que menor grado de integridad ecológica presentan y que regiones importantes en términos de construcción de paz, que son las más biodiversas, tiene menores índices de desarrollo humano y padecen grandes riesgos de transformación y degradación ambiental. Asimismo, se analiza que esas áreas son también las que muestran menor inversión pública de los entes territoriales en protección ambiental, a pesar de su gran importancia para el desarrollo humano.

De otra parte, en materia de vulnerabilidad al cambio climático en corredores de conectividad ecológica y cultural como lo son el Chocó biogeográfico, la Amazonía, los Andes y el Caribe, se concluye que la protección de estas regiones sólo será posible bajo un enfoque de conectividad biocultural, que reconozca la interacción entre los seres humanos, la naturaleza y el clima, y que es bajo este enfoque en donde la acción del Estado de la mano con las comunidades puede ser más efectiva.

Por otro lado, en términos de la problemática de la deforestación y su conexión con los niveles de desarrollo humano, se concluye que, por lo general la región Amazónica y del Pacífico tienen altas tasas de deforestación y débil índice de desarrollo humano; en la región Caribe reviste especial atención la degradación acelerada del bosque seco tropical, así como otros enclaves de este ecosistema a lo largo de los ríos Magdalena, Cauca y Patía, regiones con bajos IDH. Finalmente, en las zonas con mejores IDH se encuentran altas tasas de deforestación, asociadas a las actividades de expansión de frontera agropecuaria y de uso ilícito. El reto en estas regiones está en fortalecer la estructura ecológica remanente para hacer frente de esta forma a los impactos del cambio climático y lograr la resiliencia del sistema.

Finalmente, el capítulo presentó el IDH ajustado por emisiones, como una aproximación a cómo el desarrollo

humano puede afectarse por las presiones planetarias. Se concluye que, por ejemplo, Bogotá pasa de tener un IDH alto a medio, departamentos como Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca pierden dos niveles pasando de tener un IDH moderado a bajo, y departamentos clave de la región Amazónica y el Chocó Biogeográfico mantienen sus niveles de IDH bajos e incluso se disminuyen.

Notas

1. <https://runap.parquesnacionales.gov.co/>
2. El índice de gobernabilidad mide las capacidades de gestión pública, participación democrática, seguridad, acceso a la justicia y eficacia.
3. <https://www.undp.org/es/colombia/speeches/gasto-publico-biodiversidad-colombia>
4. Se utiliza el dato de la demanda hídrica del sector agrícola por departamento para 2021, ya que este es el último dato disponible a la fecha de elaboración del informe.
5. Se utiliza el dato de riesgo hídrico por departamento para 2021, ya que este es el último dato disponible a la fecha de elaboración del informe.
6. Se emplea el dato correspondiente a 2017 del ranking de subregiones PDET por riesgo asociado al cambio climático, ya que este es el último dato disponible a la fecha de elaboración del informe.
7. En ausencia de capacidades de adaptación adecuadas, algunos estudios estiman que entre 2023 y 2050, el país podría experimentar una pérdida esperada en el PIB anual real debido al cambio climático, que oscilaría entre el 1,5% y el 2,5%, así como una reducción del ingreso de los hogares y del consumo familiar en un rango de entre el 2,1% y el 3,1%, respectivamente. Los canales que podrían ocasionar este impacto incluyen las pérdidas en la agricultura, el aumento de las inundaciones fluviales, la disminución de la productividad laboral y las pérdidas en capital físico (Banco Mundial, 2023).
8. Se emplea el dato correspondiente a 2017 del ranking de subregiones PDET por vulnerabilidad al cambio climático, ya que este es el último dato disponible a la fecha de elaboración del informe.
9. La deforestación se da sobre bosques secos tropicales, los cuales, como se ha mencionado anteriormente se encuentran altamente amenazados.
10. Se utiliza el 2021 como punto de referencia para los núcleos de alta deforestación, ya que este es el dato más reciente disponible.
11. Se realiza un ajuste al IDH proyectado en 2018, en relación con el informe nacional sobre emisiones de gases de efecto invernadero entregado por el país a la CMNUCC, en el cual la deforestación tiene un peso significativo.

5



Oportunidades: trayectorias posibles para el desarrollo humano en Colombia



A lo largo de los anteriores cuatro capítulos de este informe se ha explicado como el Índice de Desarrollo Humano de Colombia en las últimas décadas ha avanzado en promedio sustancialmente en indicadores institucionales, económicos, ambientales y sociales. Sin embargo, estos avances no muestran signos de convergencia en los territorios. Esta evidencia de fracturas territoriales se ven reflejadas en la heterogeneidad de las trayectorias de desarrollo y sus dinámicas territoriales.

La baja capacidad institucional y la limitada capilaridad para asegurar la provisión de bienes y servicios públicos evidencia desafíos en coordinación y articulación de las acciones necesarias que llevarían a la transformación de los territorios. Esta falta de convergencia territorial refleja una profunda desigualdad en capacidades y habilidades para sus habitantes, particularmente en territorios afectados por el conflicto armado y con alta integridad ecosistémica. En este contexto, se subraya una preocupación específica por los grupos más vulnerables, incluyendo a las comunidades étnicas, las personas con discapacidad, y las mujeres y niñas, quienes enfrentan obstáculos para escoger la vida que desean vivir.

“La verdadera riqueza de una nación está en su gente” y la preservación del planeta clama el Informe sobre Desarrollo Humano del 1990 y 2020. Además de la riqueza en diversidad cultural que caracteriza al país, Colombia es el segundo en biodiversidad. Estas características han sido tradicionalmente desdeñadas, limitando su alcance a factores de producción en lugar de ser comprendidos como generadores de valor en el sentido de aquello que las personas juzgan valioso en sus vidas. Justamente los territorios donde esta riqueza concentrada hasta hoy ha sido ignorada, es donde residen las altas potencialidades y requiere de un nuevo impulso para cimentar las bases de futuros posibles.

En ese sentido, el avance hacia la convergencia del desarrollo humano en los territorios, es posible desatando el potencial económico, social, institucional

de los mismos, en armonía con su entorno. Si el desarrollo humano consiste en ampliar las capacidades y su utilización, la productividad humana propone acelerar este proceso, y hacerlo desde la lógica del desarrollo humano sostenible. Impulsar la productividad humana de manera efectiva significa entender las dinámicas territoriales en la formación y uso de las capacidades. Desde esta perspectiva, una mayor eficiencia en la ampliación de capacidades y su uso está directamente relacionado con una mayor eficiencia en provisión de servicios y bienes públicos, de calidad y universales, en incrementos de competitividad empresarial y, finalmente, en fortalecer el contrato social.

La oportunidad para afrontar las trayectorias divergentes que caracterizan a Colombia, reflejo de fenómenos de desigualdad multidimensional, más que una hoja de ruta o un plan maestro, se erige como una propuesta de abordaje, como una posibilidad de adecuar la forma de hacer, compuesta por tres elementos esenciales.

Primero, desde la dimensión social: los sistemas complejos requieren de una gestión de las relaciones que conforman los tejidos sociales. El punto de partida pasa por valorar y reconocer el papel de las personas, desde una lógica relacional, desde sus diversas formas de organización, así como el encuentro entre éstas. La confianza, dimensión socavada por décadas de conflicto, es elemental para poder acelerar el desarrollo humano. La Constitución de 1991, tan reconocida y adelantada a su tiempo, es comprendida de formas diversas por pueblos y territorios diversos. El pacto social en Colombia, Estado de Derecho Pluriétnico y Multicultural, tiene la oportunidad de desatar su enorme potencial en los territorios que la conforman.

Segundo, se propone un cambio de paradigma en la forma de comprender y gestionar la cosa pública: transitar en el abordaje de lo público, desde una lógica de actividades a una de resultados, donde el foco no está en el prestador u oferente de servicios, sino en la transformación que puede experimentar la ciudadanía; dicho de otra forma, el foco

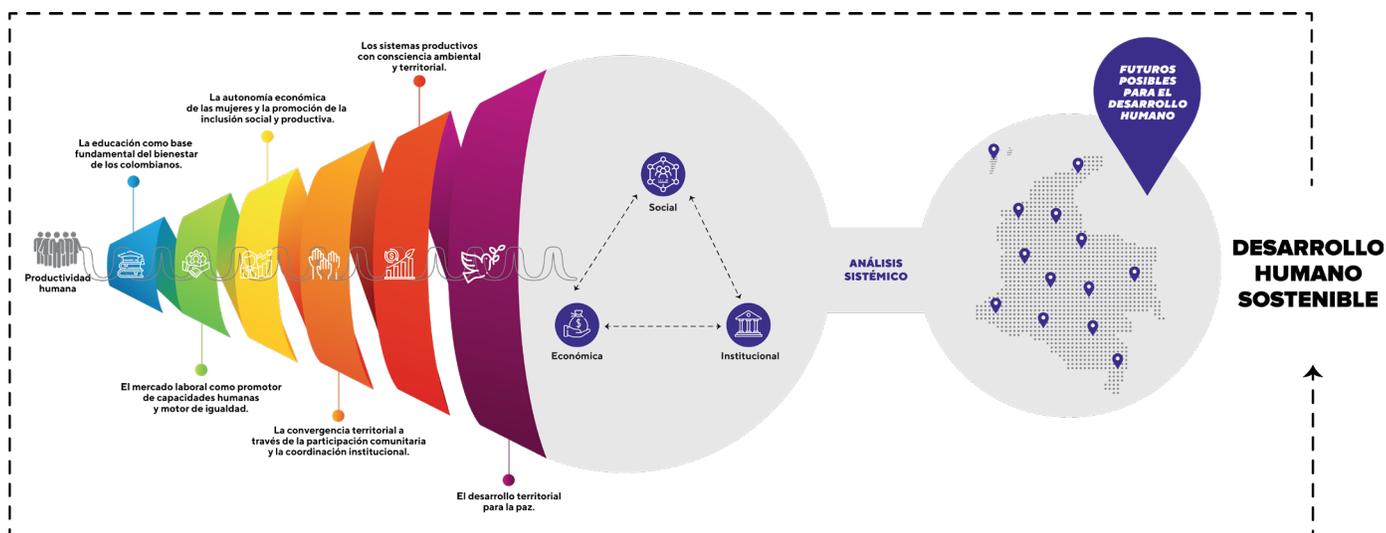
no está en la apertura de centros de salud o de educación sino en la mejora en la calidad de salud y educación experimentada por la población. La gestión no se centra en los insumos mismos, sino en los resultados, los impactos que estos pueden producir.

Tercero, considerando el enfoque de ciclo de vida y el desafío de acceso universal a sistemas educativos de calidad, en territorios con una orografía muy desafiante y una inversión pública limitada, caracterizada por microempresas con limitados lazos al mercado, la productividad laboral es una dimensión esencial. Acompañar a las unidades productivas a transitar hacia lógicas de competitividad, pasa por el

fortalecimiento en la gestión empresarial, financiera, digital y el acceso a mercados, apoyado sobre las oportunidades derivadas de las características únicas del país y de inversiones públicas en infraestructura física y digital.

La productividad humana, habilitada por una lógica de desarrollo humano sostenible, puede llevar a los territorios de Colombia, caracterizados por su megabiodiversidad y por su diversidad cultural, a proponer y forjar trayectorias de desarrollo que no se basen en la herencia de obsolescencias aplicadas artificialmente, sino en inversiones, tecnologías, investigación y modelos de negocio culturales, verdes, digitales y equitativos.

Ilustración 5.1. Futuros posibles para el desarrollo humano en Colombia



Fuente: elaboración propia.

El avance hacia la convergencia del desarrollo humano en los territorios es posible desatando el potencial económico, social, institucional y relacional de los mismos, en armonía con su entorno.

Si el desarrollo humano consiste en ampliar las capacidades y su utilización, la productividad humana propone acelerar este proceso, y hacerlo desde la lógica del desarrollo humano sostenible.

Desde una perspectiva sistémica, se proponen seis componentes que, en función de cómo se conjuguen entre sí, configuran diferentes trayectorias. Hay evidentemente determinadas configuraciones que tienen mayor potencial para acelerar la productividad humana. Las posibles configuraciones de estos seis elementos suceden sobre la combinación de los elementos que componen la productividad humana (la dimensión social, institucional y económica) donde considerar los límites plane-tarios, y por lo tanto el desarrollo humano sostenible, es una condición necesaria (ver ilustración 1).

Los seis componentes se organizan partiendo de un enfoque humano y con intención de incidir en las dinámicas territoriales de la siguiente forma: 1. La educación como base fundamental del bienestar de los colombianos, 2. El ámbito laboral como promotor de capacidades humanas, 3. La autonomía económica de las mujeres y la promoción de la

inclusión social y productiva, 4. La convergencia territorial a través de la participación comunitaria y coordinación institucional, 5. Los sistemas productivos con conciencia ambiental y territorial y 6. El desarrollo territorial para la paz.

El resultado es un entendimiento de los elementos esenciales que se pueden considerar en el momento de plantear trayectorias posibles. Cada componente tiene acciones agrupadas en escenarios potenciales que describen cómo se puede atender la problemática desarrollada en cada componente desde un enfoque sistémico comparándolo siempre con un escenario base de seguir haciendo más de lo mismo. Esto es, destacar acciones puntuales e integrales a problemas sistémicos. Atender uno o todas las acciones de uno o de los seis componentes ya es un futuro posible, qué tan profundo, transformador de realidades e incluyente dependerá de la apropiación de estas en los territorios de Colombia.

Educación como base fundamental del bienestar de los colombianos

El desafío

La educación, la salud y el ingreso constituyen los elementos básicos desde el enfoque de capacidades humanas para llevar a cabo la vida que estime como valiosa. En los últimos años, Colombia ha experimentado un avance significativo en el acceso a la educación en diversos niveles, lo que ha permitido que amplíen sus capacidades básicas y aumentadas (PNUD, 2022). Sin embargo, la realidad es que no todos los territorios del país disfrutan de los mismos

avances, ya sea en términos de acceso, calidad o pertinencia. Esta disparidad es en parte resultado de la fragmentación territorial, donde las capacidades institucionales para la provisión y coordinación interinstitucional de bienes y servicios públicos son bajas.

En el ámbito educativo, es evidente que la oferta educativa y su calidad están estrechamente relacionadas con el nivel socioeconómico de las personas y la región en la que residen. Por lo tanto, la falta de recursos económicos para

En el ámbito educativo, es evidente que la oferta educativa y su calidad están estrechamente relacionadas con el nivel socioeconómico de las personas y la región en la que residen.

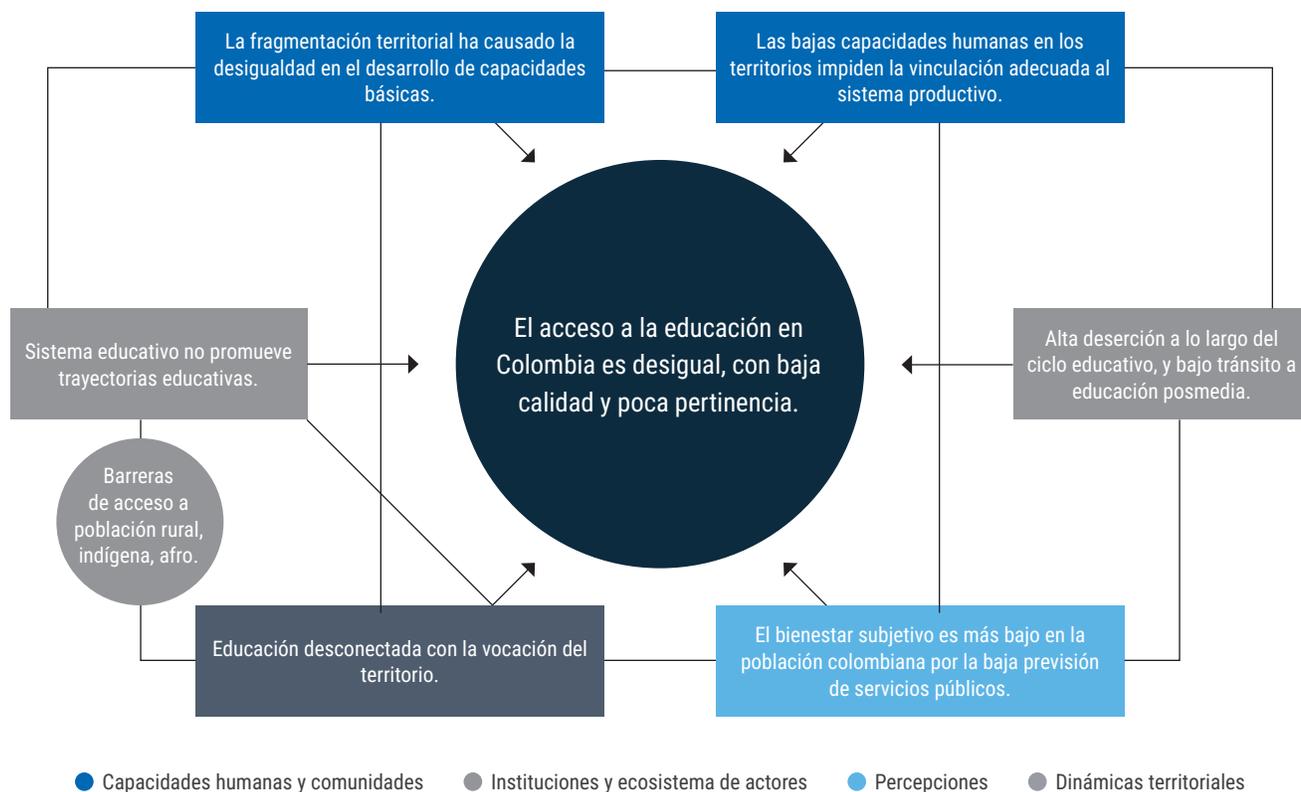
estudiar o haber nacido en zonas con niveles más bajos de desarrollo humano, se convierte en un obstáculo para que las personas amplíen sus capacidades de manera satisfactoria y, en consecuencia, vean limitadas sus aspiraciones de llevar la vida que desean. Esto significa que la familia en la que se nació y el territorio en el que se vive se convierten en con-dicionales y determinantes de desigualdades acumulativas que no pueden resolverse sin una atención integral. La perpetuación de la pobreza intergeneracional responde precisamente a esta situación, donde el emparejamiento selectivo, junto con la situación socioeconómica de los padres, condiciona la vida de sus descendentes, llevando en el caso de Colombia hasta diez generaciones para superar su condición de pobreza (PNUD, 2020).

Por otro lado, al concebir la educación de manera más amplia en términos de la construcción de la capacidad de agencia de las personas para influir en diferentes ámbitos, también es posible identificar

la educación puede contribuir a temas como la adaptación al cambio climático, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, los esfuerzos de construcción de paz territorial y el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los microempresarios, micronegocios, espacios de planeación y decisión sobre las prioridades del desarrollo territorial, entre otros aspectos relevantes para el desarrollo en Colombia.

En resumen, la persistente desigualdad en el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación en Colombia constituye un problema crítico que socava la capacidad de las personas, especialmente de las comunidades y personas más vulnerables, para desarrollar y ejercer su agencia de manera efectiva. Esta situación problemática se traduce en una integración deficiente en los aparatos productivos, económicos y sociales, así como la explotación discriminada de los recursos naturales que determinan los diferentes niveles de desarrollo humano sostenible.

Gráfico 5.1. Caracterización del problema de la educación en Colombia



Fuente: elaboración propia.

La falta de políticas educativas que aborden específicamente las necesidades de estos grupos vulnerables no solo perpetúa las desigualdades socioeconómicas y de género, sino que también alimenta un ciclo de desconfianza, polarización y percepción de inseguridad, obstaculizando el progreso y el desarrollo sostenible de los territorios. La inadecuada capacidad para aprender y poder tomar decisiones de la vida que quiere vivir, así como la alineación al ámbito laboral que permita la generación de medios de vida agrava aún más esta problemática, cerrando oportunidades para estas comunidades y relegándolas a ciclos de pobreza y exclusión (gráfico 5.1).

Trayectoria posible

Coordinar las capacidades del Estado a nivel nacional, departamental y local en torno a la educación y promover la articulación con los actores del territorio para generar empleos inclusivos, pertinentes y medios de vida acordes con las necesidades del territorio.

En el escenario actual de política pública de educación no se atienden las profundas divergencias territoriales que se presentan en materia de cobertura y calidad, ni reconoce la importancia de conectar las trayectorias estudiantiles de las personas a lo largo de la vida. De igual forma, carece de un enfoque apropiado para garantizar pertinencia y lograr que la educación responda a las necesidades sociales y productivas de los territorios. Continuar por el camino actual no permitirá que la fragmentación territorial pueda superarse y, al contrario, podría llevar a profundizar las desigualdades actuales en detrimento de las personas y territorios más vulnerables (ver capítulo 2)

En el escenario alternativo se parte de la premisa que Colombia debe poder ser una sociedad educada, no solo tener acceso a educación, en donde las trayectorias de vida de las personas puedan desarrollarse independientemente de su lugar de origen, condición socioeconómica, pertenencia étnica, sexo, entre otros aspectos. Esto implica crear capacidades humanas, teniendo en cuenta la diversidad de contextos geográficos, económicos, sociales y personales. Es la única forma en que las personas podrán tener la libertad de elegir y desarrollar la vida que desean.

Para crear condiciones para una sociedad educada es necesario trabajar en dos frentes: primero, la articulación de la institucionalidad nacional, departamental y local para la provisión de educación de calidad; segundo, la articulación con los actores del territorio en la identificación y alineación de oportunidades laborales pertinentes para la construcción de proyectos de vida y, al mismo tiempo, promover el desarrollo del territorio. En otras palabras, promover proyectos de desarrollo que respeten los derechos humanos y laborales de las personas para que las personas pueden construir sus vidas con dignidad y en libertad.

La articulación de la institucionalidad nacional, departamental y local para la provisión de educación de calidad requiere de la definición clara de la ruta de implementación de la política educativa del territorio, la identificación de los actores involucrados en la implementación, los roles definidos de cada entidad estatal y las responsabilidades correspondientes. Se parte de la idea de que la falta de acceso a la educación y la falta de promoción de educación de calidad se deben a la escasez de recursos para la prestación de este servicio y a la limitada capacidad de ejecución de las entidades territoriales. Un posible camino para abordar esta situación es la regionalización de la provisión del servicio educativo. Se podría considerar la creación de ciudadelas educativas, ubicadas estratégicamente entre los centros poblados y las zonas rurales, que integren la oferta educativa del Estado (primera infancia, educación básica, media y posmedia) en un mismo lugar, coordinadas por una entidad departamental y respaldadas por los esfuerzos de gestión de recursos e implementación de las entidades

La provisión de educación de calidad no será suficiente para el desarrollo de los territorios si esta no está vinculada de manera clara y pertinente con la generación de medios de vida.

locales que se vean involucradas o beneficiadas, siguiendo los lineamientos de la política educativa nacional del Ministerio de Educación (ver anexo).

Sin embargo, la provisión de educación de calidad no será suficiente para el desarrollo de los territorios si esta no está vinculada de manera clara y pertinente con la generación de medios de vida. Lograr la inserción laboral o promover la creación de un tejido productivo es fundamental e inseparable de la construcción de capacidades básicas en las personas que conforman el territorio. Se requiere la articulación de las fuerzas vivas del territorio (sector público, sector privado, sociedad civil) para que las capacidades humanas desarrolladas en los territorios no solo sean de calidad, sino también pertinentes a sus necesidades y oportunidades.

En ese sentido, es crucial enfocar los esfuerzos en vincular la educación con el sector productivo. Por un lado, se debe establecer conexiones educativas a través de trayectorias formativas donde los currículos puedan orientarse hacia la educación técnica, tecnológica o profesional desde niveles medios. Estas trayectorias individuales de educación y formación deben estar en armonía con la geografía, las características socioeconómicas, y humanas. Por ejemplo, se pueden desarrollar esquemas de formación adaptados a trayectorias ocupacionales, establecer una articulación con el mercado laboral para permitir entradas y salidas tempranas del sistema educativo al mercado laboral, o conectar los sistemas de información de demanda laboral y los modelos de identificación de demanda con la oferta de formación que estén insertados en la economía y vida de los territorios.

Asimismo, es indispensable prestar una atención prioritaria a la promoción de la educación posmedia en tres aspectos para lograr la alineación con los intereses del territorio:

Primero: propender por la nivelación de conocimiento básico (i. e., mediante la creación de programas de ciclo básico o común que sean independientes del tipo de educación previa del o de la estudiante) para cualquier individuo que desee continuar con sus estudios. Para ello, es fundamental enfatizar en la flexibilidad, diversidad y financiamiento adecuado a las condiciones territoriales.

Segundo: crear programas inclusivos que aborden un nuevo enfoque del cuidado, priorizando la vinculación de las mujeres al sistema educativo y promoviendo modelos pedagógicos que contribuyan a transformar las normas

sociales de género. Esto implica centrarse en las necesidades y aspiraciones de las mujeres y niñas.

Tercero: potenciar la formación técnica y tecnológica vinculada a la creación de valor al aparato productivo (i. e., mediante la implementación de modelos de formación dual, el uso de contratos de aprendizaje y la integración de proyectos diseñados en conjunto con el sector productivo en los programas curriculares). Para alcanzar este objetivo, es necesario vincular a los actores del territorio en la elaboración conjunta de los requisitos de la región en términos de vocación productiva, necesidades y prospectivas.

Las ventajas de atender tanto al acceso, como a la calidad y pertinencia están asociadas a la inclusión de las personas históricamente marginadas, como la población indígena, afrocolombiana, mujeres, campesinos y otros, en espacios educativos. Además, permiten la construcción de agencia en las personas del territorio. Esto es participar en las decisiones del territorio y la construcción de un tejido social capaz de construir el desarrollo de su territorio con un sentido de igualdad de oportunidades.

Finalmente, en un Estado social y democrático de derecho, pluriétnico y multicultural, la educación, desde la primera infancia, debería considerar los elementos e idiomas propios de las múltiples culturales que cohabitan el país. Las desigualdades heredadas y acumuladas a lo largo del ciclo de vida requieren de un abordaje distinto, con el foco no exclusivamente en la cobertura sino en la calidad, con metodologías y materiales interculturales y basadas en el reconocimiento de las autoridades étnicas y sus gobiernos propios.

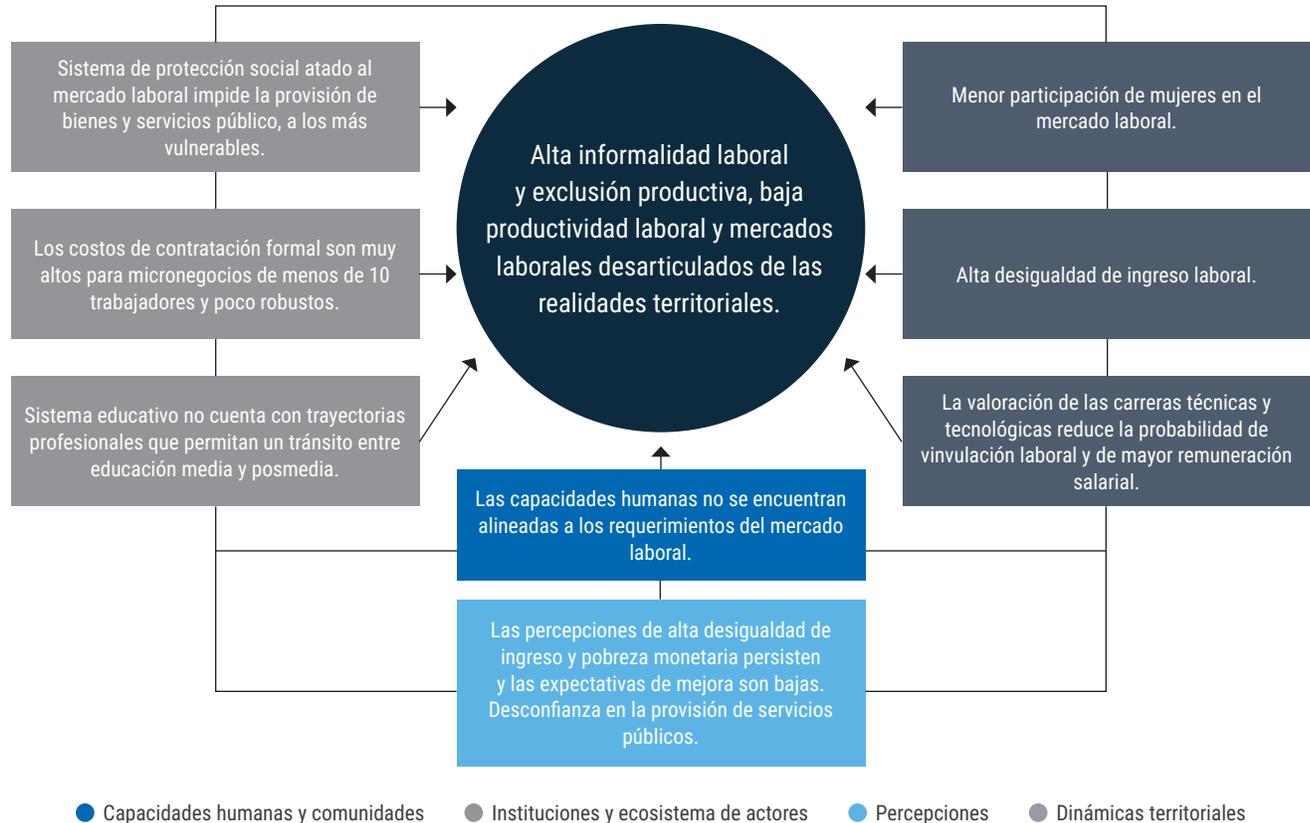
El ámbito laboral como promotor de las capacidades humanas y de la igualdad

El desafío

La informalidad en Colombia ha sido una constante. Más del 60% de la población económicamente activa trabaja sin cotizar a la seguridad social. Asimismo, el 99% del tejido empresarial en Colombia lo conforman micronegocios (con menos de diez trabajadores), que emplean al 65% de la población. Estas unidades de negocio son mayormente pequeñas (con prevalencia de los casos por cuenta propia), informales y carecen de capacidades empresariales sólidas (PNUD, 2023d).

El mercado laboral colombiano no logra una correspondencia plena entre la oferta (población colombiana en busca de empleo) y la demanda de trabajo (sector productivo en busca de empleados). En parte, el problema radica en el desarrollo de las capacidades de las personas en los diferentes territorios. En primer lugar, las capacidades básicas (como la educación primaria) y las avanzadas (como la educación superior) carecen de calidad y pertinencia para las vocaciones de los distintos territorios. Por ende, no se

Gráfico 5.2. Caracterización del problema del mercado laboral



Fuente: elaboración propia.

encuentran ofertas de empleo relacionadas con la preparación o formación laboral, técnica, tecnológica o profesional. En segundo lugar, los micronegocios, que son la principal fuente de empleo, no ofrecen trabajos formales debido a los elevados costos de los compromisos parafiscales. En tercer lugar, existe un círculo vicioso en el sistema de protección social, el cual está vinculado a la formalidad laboral. Sin embargo, el sistema de protección social colombiano no evidencia una integralidad que incluya no solo pilares como salud, pensión y riesgos profesionales, sino también formación para el trabajo, gestión de riesgos y servicios de cuidado para la primera infancia, adultos mayores y personas en condición de discapacidad.

Bajo este escenario, resulta difícil que la población más vulnerable acceda a trabajos formales y, por ende, a una protección social integral. Como resultado, las grandes unidades económicas lideran la generación de empleo formal para la población educada con principios de calidad y pertinencia. Estas empresas pueden asumir los costos de seguridad social y generan más del 80% del valor agregado del país (ver capítulo 2). Los ingresos laborales son más altos para este grupo poblacional, ubicado mayormente en la clase media y alta del país, lo que contribuye al 67,6% de la desigualdad en los hogares. Además, los factores que más influyen en la desigualdad de ingresos son la escolaridad (26,5%) y el tamaño de las unidades productivas donde las personas trabajan (14,6%) (Lora, 2023). Por lo tanto, la desigualdad, tanto en los ingresos laborales como de condiciones laborales y capacidades para desempeñarse en el ámbito laboral, continúa profundizándose en las poblaciones y territorios más vulnerables del país. En consecuencia, el bienestar subjetivo de la población sigue deteriorándose debido a la disparidad de oportunidades y beneficios de la política pública (PNUD, 2023a).

Trayectorias posibles

Profundizar la acción de las instituciones nacionales mediante la ejecución de política pública coordinada con las autoridades locales y la articulación decidida de los actores del territorio para la implementación de la política y la creación de empleos de acuerdo con las condiciones del territorio, así como la participación de la comunidad en las iniciativas.

El mercado laboral se concibe como un instrumento mediante el cual se pueden orientar políticas para desarrollar capacidades humanas e incluir a la comunidad en las dinámicas sociales, políticas y económicas del territorio. En el escenario actual, las políticas públicas de fomento de empleo formal. Sin embargo, bajo esta perspectiva la vinculación de personas a trabajos decentes a través de educación pertinente y de calidad solo ha permitido que un poco más de un tercio de la población se empleó formalmente. Con ello solo este porcentaje puede cotizar al sistema de protección social, pieza fundamental para el desarrollo humano de las personas hoy y de las próximas generaciones en un futuro. Esta senda de hacer más de lo mismo implicaría la persistencia en los problemas estructurales del mercado laboral que sacrifica el potencial de millones de personas e impide la concreción de sus aspiraciones de vida.

En contraposición, el escenario alternativo identifica dos elementos fundamentales para propiciar un futuro posible: primero, la profundización de la acción de las instituciones nacionales para que, a través de la política pública, se incentive un mercado laboral y empresarial más acorde a las necesidades de los territorios y poblaciones; y segundo, la articulación de los actores del territorio alrededor de la implementación de las políticas públicas, lo cual es una condición necesaria.

La profundización de la acción de las instituciones nacionales debe enfocarse en tres grandes aspectos: 1. la reconceptualización de la informalidad, 2. La promoción de la protección social integral, y 3. La promoción de rutas vocacionales de empleo inclusivo y formación empresarial. En primer lugar, es primordial renforzar las políticas de formalización con el objetivo de aumentar el número de empleos o unidades de negocio formales. En Colombia, donde dos terceras partes del empleo es informal y donde el 99% del tejido empresarial está compuesto por micronegocios, que en su gran mayoría son cuenta propia e informales (muchos de ellos no encontraron una vinculación a un empleo formal, bien sea por los salarios o condiciones laborales ofrecidos), debe enfocarse en atender el universo de la informalidad desde una perspectiva de comprensión de las trayectorias de vida de las personas para promover procesos de construcción de capacidades que permitan posteriormente vincularse a la formalidad. En tal sentido, la formalización no debe

entenderse como el punto de partida de un proceso de acompañamiento empresarial, sino como el resultado del fortalecimiento de las capacidades humanas y técnicas de las unidades productivas.

Lo anterior requiere, en segundo lugar, un sistema de protección social integral que no esté anclado al mercado laboral, sino que sea universal como se encuentra delimitado por la constitución política de Colombia como un derecho. Este sistema debería incorporar pilares de formación para el trabajo articulados a las trayectorias educativas y alineados a las necesidades del territorio y del sistema productivo, así como el desarrollo de sistemas de cuidado (tanto a nivel nacional como territorial), la promoción de generación de activos y la profundización de la gestión del riesgo. Finalmente, las rutas vocacionales de empleo inclusivo con enfoque diferencial y social (mujeres, jóvenes, víctimas, población con discapacidad, población indígena, población afro) y la formación empresarial son esenciales para orientar no solo a la población según sus trayectorias de vida, sino también para alinear las oportunidades con las capacidades del territorio.

En esta línea, la articulación con los actores del territorio es esencial para propiciar un cambio. La política pública y las acciones desde el punto de vista institucional deben apoyarse en la participación de las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil. Las rutas de empleo inclusivo requieren de un entendimiento tanto de las capacidades de las personas como de las necesidades y dinámicas del sector productivo. La alineación con las necesidades del territorio es vital para que la oferta y la demanda del mercado laboral se encuentren. Esto debe ir acompañado por habilitadores del desarrollo como la digitalización y el financiamiento. Promover la tecnología y la digitalización ayudaría a superar las barreras geográficas y socioeconómicas que enfrentan las comunidades vulnerables, desde el acceso a la educación, pasando por la vinculación a rutas de empleo, y hasta la inclusión financiera (las tres alineadas con el sistema de protección social integral).

La consolidación de las fuerzas del territorio es vital para que los habilitadores del desarrollo puedan cumplir su objetivo. Por ejemplo, vincular la digitalización a las oportunidades de financiamiento/aseguramiento facilitaría el acceso de las comunidades al sistema financiero, especialmente en áreas rurales o marginadas, donde las institucio-

nes financieras tradicionales tienen una presencia limitada. De este modo, se facilitaría el acceso de las poblaciones vulnerables a servicios financieros adecuados, tales como cuentas bancarias, créditos, ahorros, seguros y servicios de pagos digitales.

Lograr una profundización de acciones de las instituciones nacionales para desarrollar las capacidades de las personas, donde se pueda aprovechar su potencial mientras se desarrollan sus proyectos de vida es una manera idónea de promover el desarrollo humano en los territorios. Esto es promover un desarrollo humano y equidad entre las personas y territorios.

Promover la tecnología y la digitalización ayudaría a superar las barreras geográficas y socioeconómicas que enfrentan las comunidades vulnerables, desde el acceso a la educación, pasando por la vinculación a rutas de empleo, y hasta la inclusión financiera.

La autonomía económica de las mujeres y la promoción de la inclusión productiva y social

El desafío

La autonomía económica de las mujeres y su inclusión productiva y social representan un desafío multifacético que va más allá de la mera generación de ingresos. Incluye la capacidad de tomar decisiones económicas informadas y participar plenamente en la vida económica a nivel personal, familiar y comunitario (Corporación Sisma Mujer, 2022). En contextos específicos como Colombia, este desafío se ve agravado por barreras estructurales y culturales profundamente arraigadas que limitan severamente la participación de las mujeres en el mercado laboral, su acceso a la protección social y su representación en espacios de decisión y poder.

A pesar de los avances educativos y sociales, las mujeres siguen enfrentando una disparidad económica de género, exacerbada por la sobrecarga de responsabilidades de cuidado, la alta tasa de informalidad laboral y una desventaja en el acceso a servicios esenciales como la salud y las pensiones. Este panorama no solo perpetúa la desigualdad y la dependencia económica, incrementando la vulnerabilidad de las mujeres a diversas formas de violencia, sino que también resalta la urgencia de adoptar enfoques integrales que promuevan la autonomía económica integral de las mujeres y niñas como pilar fundamental para la inclusión, la igualdad de género y el desarrollo humano sostenible.

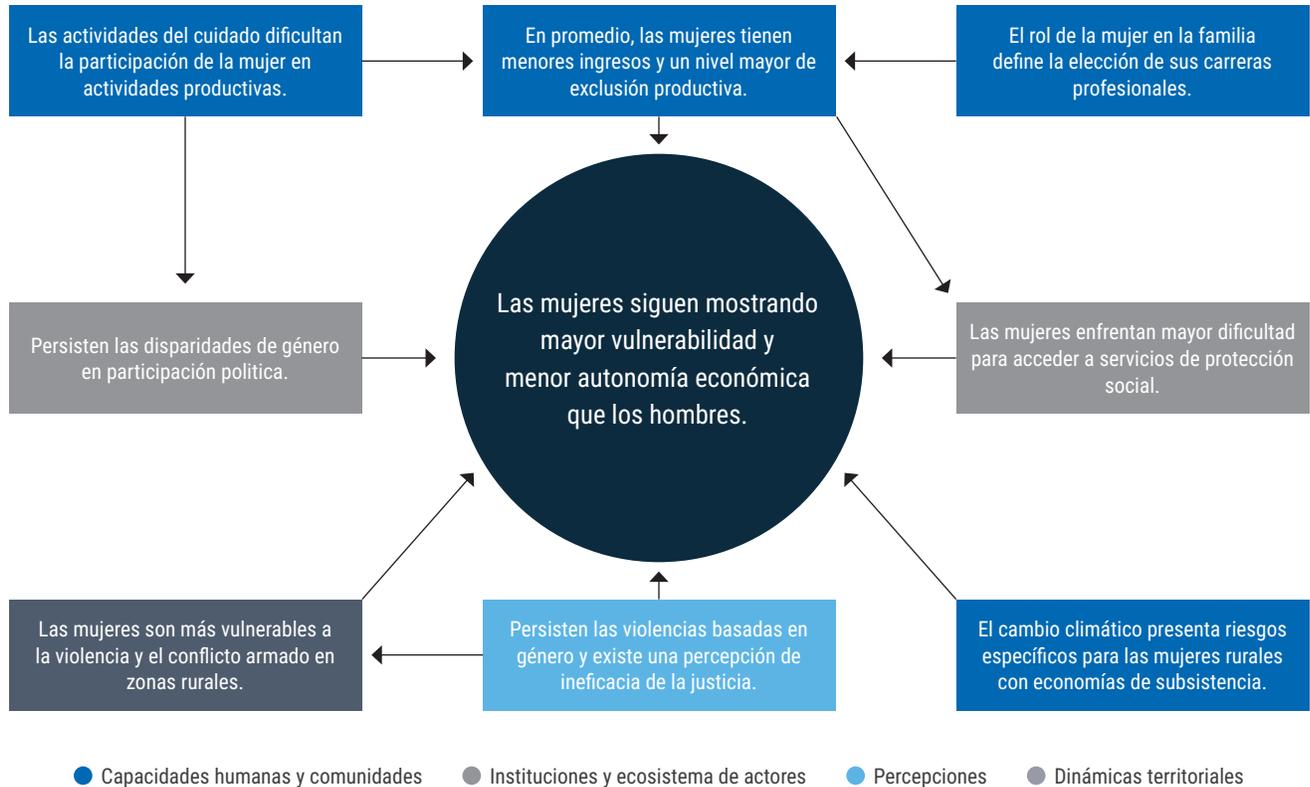
Las barreras sistémicas que enfrentan las mujeres abarcan varios frentes y, a pesar de los avances logrados, no han transformado las relaciones de poder de manera significativa. Por ejemplo, aunque las mujeres colombianas han alcanzado niveles más altos de educación superior que los hombres, y no se evidencian diferencias salariales significativas entre géneros (PNUD, 2023c), las disparidades se manifiestan cuando las responsabilidades de cuidado recaen sobre las mujeres (Misión de Empleo, 2021). Este fenómeno no solo perpetúa la disparidad económica de género, sino que también inclina a mujeres y niñas hacia la elección de sectores educativos y económicos altamente

feminizados y de baja remuneración. Además, las somete a una pobreza de tiempo y a dobles o triples jornadas laborales, resultado de combinar tareas productivas, reproductivas y comunitarias.

La alta tasa de informalidad laboral entre las mujeres tiene repercusiones en su acceso a la protección social, vinculada al estatus laboral y al ingreso, lo que las pone en desventaja en el acceso a salud y pensiones. La falta de un sistema de protección social adaptado a reconocer y valorar el trabajo de cuidado conduce, por ejemplo, a interrupciones en sus proyectos profesionales, lo que no solo disminuye sus ingresos, sino que también, frecuentemente, las margina del sistema de protección social. Esta situación se agrava para aquellas mujeres cuyas labores se centran exclusivamente en el cuidado, enfrentando a lo largo de su vida condiciones de dependencia económica. Dicha dependencia no solo incrementa su vulnerabilidad a diversas formas de violencia basada en género, sino que también relega a las mujeres mayores a una posición de vulnerabilidad, haciéndolas económicamente dependientes de las redes de apoyo familiar en su vejez. Esta problemática es aún más aguda en mujeres rurales, quienes enfrentan desafíos adicionales debido a la división sexual del trabajo, el acceso a la tierra y la falta de presencia institucional.

Para abordar estos retos, es crucial adoptar un enfoque que reconozca las intersecciones de género y busque soluciones integrales. Esto implica considerar los desafíos específicos derivados del conflicto armado, la violencia de género y las desigualdades en zonas rurales, promoviendo cambios sociales, económicos y culturales que favorezcan la autonomía económica integral de las mujeres. Asimismo, es fundamental fortalecer la gobernanza de género y la inversión social en políticas públicas y acciones del sector privado que reconozcan y aborden los retos específicos de las mujeres en contextos de infraestructura administrativa limitada.

Gráfico 5.3. Caracterización del problema de la equidad de género y la inclusión productiva y social



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, reconocer y visibilizar las realidades de mujeres y niñas que enfrentan desafíos específicos debido a su pertenencia étnica o a fenómenos migratorios es esencial. Es imperativo abordar la inclusión productiva y explorar el potencial de las mujeres, por ejemplo, en la economía digital y en acciones climáticas, donde pueden actuar como agentes de cambio significativos. Este enfoque requiere políticas y prácticas que promuevan la igualdad de género, el reconocimiento del trabajo de cuidado y la eliminación de barreras estructurales, con el fin de asegurar la plena participación de las mujeres en la economía y la sociedad.

Trayectorias posibles

Mujeres económica y socialmente autónomas que encuentran condiciones habilitantes para su desarrollo integral.

Enfocarse en las mujeres y las niñas es un pilar fundamental para el desarrollo inclusivo y sostenible de cualquier sociedad, ya que permite abordar simultáneamente dos objetivos críticos. En primer lugar, promover la convergencia desde la perspectiva de centrar la atención en las poblaciones vulnerables. Las mujeres y las niñas, constituyendo la mitad de la población, poseen un enorme potencial para formular propuestas que aceleren el avance hacia el desarrollo humano. En segundo lugar, la perspectiva de género es un habilitador que permite comprender la realidad territorial y sus problemas estructurales, y proponer acciones transformadoras que busquen superar las disparidades desde un enfoque centrado en las personas. Por esta razón, es importante avanzar en la generación de condiciones habilitantes para su desarrollo económico, social y político en sus territorios.

Enfocarse en las mujeres y las niñas es un pilar fundamental para el desarrollo inclusivo y sostenible de cualquier sociedad.

En el escenario actual, las políticas públicas vigentes en diferentes ámbitos no incorporan adecuadamente el enfoque de género y, por tanto, no atienden de manera efectiva las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres y que les impide fortalecer sus capacidades, llevar a cabo sus vidas plenamente y generar autonomía económica. De fondo, se desconoce el importante papel que tienen las mujeres en la economía y la sociedad, incluyendo su rol en actividades de cuidado no remuneradas que sustentan las dinámicas productivas remuneradas de las cuales no se ven beneficiadas de forma apropiada. Si las políticas públicas continúan siendo neutrales al género, las mujeres persistirán en una situación de desventaja y limitante para su desarrollo humano.

En contraste en el escenario alternativo de un futuro posible, donde las mujeres son económicamente autónomas, las políticas que dignifiquen y valoren su trabajo, especialmente en los territorios, serán fundamentales. Reconocer su papel crucial en la economía, la sociedad y la paz es esencial para impulsar su empoderamiento y autonomía económica. Esto implica garantizar su acceso a la tierra, la educación, la salud, el crédito, la seguridad y la justicia, así como protegerlas de la violencia de género, la discriminación y la exclusión. Es crucial apreciar y reconocer los conocimientos y habilidades no explorados de las mujeres, históricamente subestimados. Esto incluye valorar su capacidad para gestionar recursos y formar redes de apoyo comunitario, potenciando estrategias de origen femenino como el “comadreo” (Corporación Sisma Mujer, 2022). Además, es fundamental abordar proactivamente los obstáculos que impiden a las mujeres concretar sus proyectos, como la violencia intrafamiliar, la exclusión del mercado laboral y el limitado acceso a internet y financiamiento.

Para lograrlo, es importante diseñar políticas que fomenten el acceso de las mujeres a oportunidades de em-

prendimiento y empleo. Esto puede incluir programas de capacitación y desarrollo de habilidades específicamente dirigidos a mujeres, así como incentivos fiscales y financieros para empresas que promuevan la igualdad de género y la inclusión laboral. Aumentar la oferta de crédito y servicios financieros y de aseguramiento también tendría un efecto positivo significativo en la incorporación de las mujeres en el aparato productivo de sus comunidades y en su resiliencia ante eventos fortuitos.

Desde la perspectiva institucional, la coordinación efectiva entre las diferentes entidades públicas para atender las necesidades de las mujeres y niñas es prioritaria para garantizar que los programas dirigidos a esta población sean efectivos. En primer lugar, fortalecer los sistemas de cuidado con enfoque territorial, como parte del Sistema de Protección Social, es fundamental, con servicios comunitarios de cuidado adaptados a las necesidades de las comunidades. Este fortalecimiento de los sistemas de cuidado debe estar acompañado de la expansión de la cobertura de las mujeres en programas de seguridad social, como salud y pensiones, particularmente en programas de salud preventiva. En segundo lugar, se debe mejorar el acceso a la justicia por parte de las mujeres, a través de jueces especializados y nuevas tecnologías, que permitan mejorar la confianza de las mujeres en el sector justicia y las motive a buscar soluciones formales a sus problemas justiciables.

Finalmente, desde la perspectiva social, es crucial promover la transformación de las normas sociales que con-

La coordinación efectiva entre las diferentes entidades públicas para atender las necesidades de las mujeres y niñas es prioritaria para garantizar que los programas dirigidos a esta población sean efectivos.

tinúan desfavoreciendo a las mujeres y niñas. Para lograr esta transformación, se requiere replantear el modelo educativo con una perspectiva de género, desarrollando estrategias que aborden las causas de la deserción educativa femenina y promoviendo una transformación cultural hacia la igualdad de género. Esto debe ser fomentado por una corresponsabilidad en el cuidado que desafíe las normas que tradicionalmente asignan este trabajo a las mujeres, promoviendo una sociedad más igualitaria donde el género no restringa la participación en el mercado laboral ni el acceso a ciertos tipos de empleo.

En este futuro posible, las sociedades en general gozarán de mayor prosperidad y equidad. Las mujeres y niñas aprovecharán todo su potencial como agentes de cambio y desarrollo de sus comunidades, garantizando una participación equitativa en los sistemas educativos, productivos y de seguridad social de sus territorios. Además, las mujeres tendrán más oportunidades para garantizar su participación política y en la formulación de políticas y programas que beneficien a sus comunidades. Todo esto contribuirá a que mujeres y hombres aceleren desarrollo humano sostenible en sus territorios.

Convergencia territorial con la participación comunitaria y articulación institucional

El desafío

Colombia un país multicultural y biodiverso se caracteriza por presentar territorios pluriétnicos, con trayectorias de desarrollo humano muy dispares. Mientras que en el interior del país y en las ciudades principales, el avance del índice de desarrollo humano es una constante y se identifican mejoras en la provisión de bienes y servicios públicos, acompañadas de una mejora del bienestar subjetivo de las personas, muchos otros departamentos se encuentran en una trayectoria de estancamiento o retroceso en la provisión de bienes y servicios públicos.

Este escenario no es otra cosa que una fractura territorial. Esta fractura ha estado ligada por presencia insuficiente del Estado a nivel regional y local. Por un lado, la falta de coordinación en las funciones de los órganos del Estado y la forma en que están definidos para atender las necesidades de los territorios son parte del problema, así como las deficientes herramientas de gestión y financiamiento que tienen las autoridades locales para gestionar sus realidades. Por otro lado, la desarticulación de los actores vinculados a los ecosistemas de cada territorio no contribuye a la organización de acciones que permitan un desarrollo territorial sostenible.

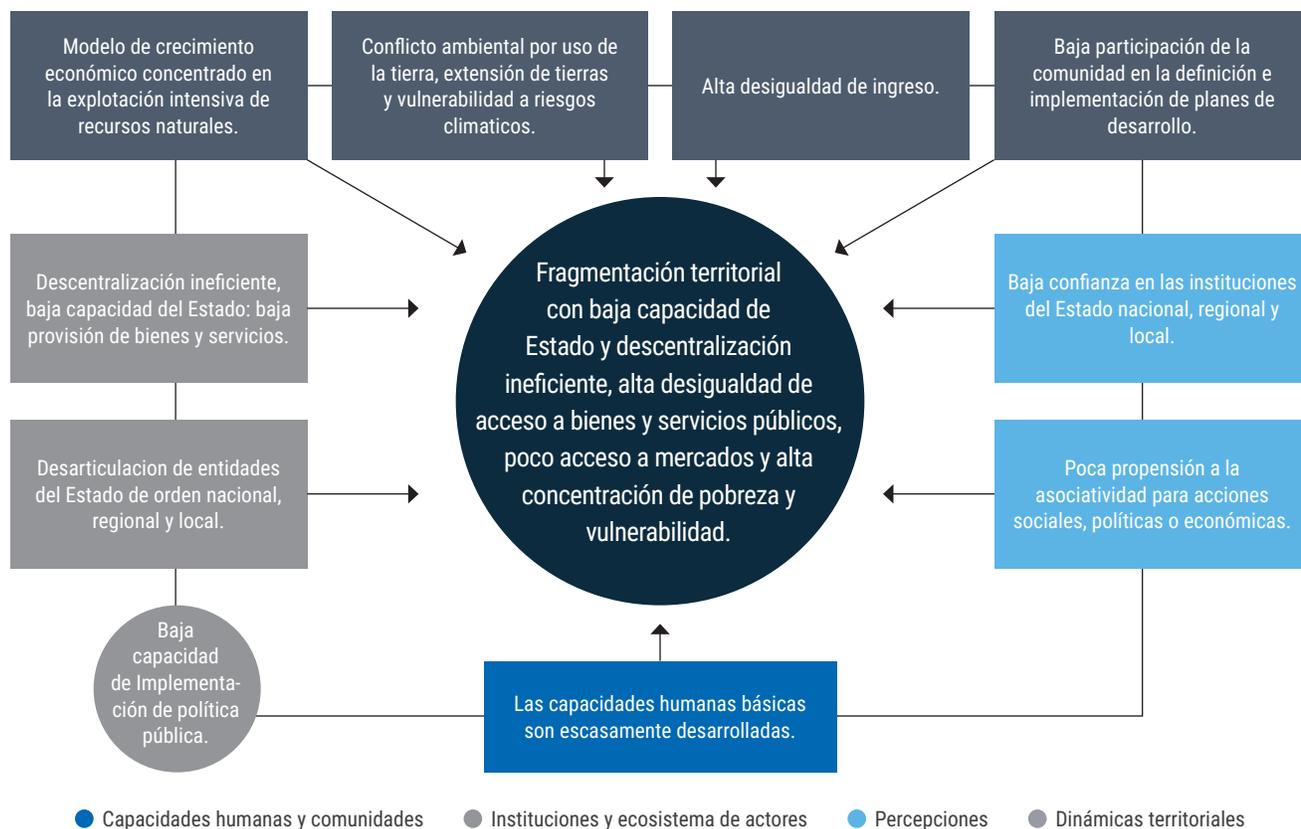
Los resultados de esta realidad son evidentes. La baja provisión de bienes y servicios públicos se refleja en la calidad y -en ocasiones- cobertura capacidades humanas en los territorios, las altas

desigualdades y el bajobienestar subjetivo de la población. Esto tiene un impacto diferencial de género significativo, especialmente porque la falta de presencia estatal coloca a las mujeres en un riesgo elevado de sufrir violencias. Este fenómeno se agrava en contextos donde la insuficiente provisión de bienes y servicios públicos ya ha mermado las capacidades humanas, perpetuando la pobreza y ampliado las desigualdades y reduciendo el bienestar subjetivo de la población.

El desarrollo económico de estos territorios, dada la insuficiente capilaridad del Estado, el peso y dependencia en economías extractivas y la presencia de economías ilícitas o sistemas productivos poco sostenibles, lo que ha tenido resultados negativos para las comunidades, al incrementar las desigualdades y aumentar la pobreza monetaria y multidimensional (ver capítulo 1).

A su vez, este panorama se traduce en una percepción de inseguridad, desconfianza y escaso bienestar entre las comunidades del territorio, lo que influye en la falta de credibilidad en las instituciones y en la baja propensión a confiar en los actores del territorio.

Gráfico 5.4. Caracterización del problema de la convergencia territorial



Fuente: elaboración propia.

Trayectorias posibles

Convergencia territorial con institucionalidad fuerte, participación comunitaria y desarrollo humano sostenible e inclusivo.

La divergencia en el desarrollo humano a nivel territorial debe abordarse, en primer lugar, mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales con un enfoque central en la creación de capacidades y condiciones sociales y productivas para que todas las personas puedan escoger la vida que desean vivir. Esto implica la provisión de bienes y servicios de calidad en los distintos ámbitos de la vida social, económica y política.

En un escenario inicial de continuar con una institucionalidad con baja capacidad para llegar a atender los derechos de las personas, fomentar el desarrollo de capacidad y propiciar entorno favorable para la construcción de comunidad, los territorios seguirán presentando fragmentaciones y desigualdades en sus procesos de desarrollo. El modelo de descentralización actual es homogenizador. No incluye la perspectiva étnica, multicultural y ambiental en la asignación de recursos públicos, las responsabilidades y funciones entre los distintos niveles de gobierno, lo cual no permite revertir las fracturas territoriales. La baja articulación entre los actores del territorio disminuye la posibilidad de construir soluciones de largo plazo para los territorios.

La divergencia en el desarrollo humano a nivel territorial debe abordarse, en primer lugar, mediante el fortalecimiento institucional con un enfoque central en la creación de capacidades y condiciones sociales y productivas para todas las personas.

Un escenario alternativo debe empezar por dicha articulación, tanto de las instituciones del Estado a nivel nacional, departamental y municipal, bajo un modelo de concurrencia y cooperación que evite la duplicidad de esfuerzos y genere mayor asignación de recursos a nivel territorial para aumentar la efectividad en los resultados. A su vez, la articulación debe propiciarse desde la participación ciudadana de todos los actores del territorio en la construcción de soluciones. La implementación de herramientas como la planeación estratégica democrática y participativa, para identificar acciones ejecutables a corto plazo, y articulando los conocimientos de la población que cohabita el territorio (indígenas, afros, campesinos, sector privado, entre otros), en relación con las dinámicas de desarrollo.

En ese sentido, la convergencia territorial implica promover un crecimiento económico sostenible e inclusivo, con un mayor dinamismo en los territorios con menores niveles de desarrollo humano. Este crecimiento debe darse en armonía con las características ecosistémicas de los territorios y enfocarse en el acceso ampliado a los mercados. Para ello, es fundamental fomentar proyectos que

fortalezcan las conexiones regionales, como las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), para ampliar la asociatividad en las regiones y la integración económica. Además, es prioritario potenciar el desarrollo rural mediante la focalización de políticas que permitan a los campesinos ampliar el capital productivo a través del acceso a tierras, mecanismos financieros y aseguramiento, así como la adopción de nuevas tecnologías. Es crucial destacar el papel de la mujer en la ruralidad y su acceso a activos productivos, así como lograr mayores niveles de implementación de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, que contiene disposiciones clave en ese sentido.

Otro aspecto destacable de un crecimiento económico inclusivo es apostar por la productividad como una política social. Esto implica fortalecer las capacidades humanas y técnicas del 99% del tejido empresarial compuesto por micronegocios, los cuales emplean a cerca del 65% de la población del país. Incidir en su productividad genera beneficios en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos. En estas intervenciones, es necesario identificar las principales dificultades de los micronegocios, como el acceso al crédito y la digitalización, y potenciar aquellos liderados por mujeres, que tienden a tener resultados económicos menores debido, en parte, a la carga de labores de cuidado en los hogares.

Finalmente, un crecimiento económico que promueva la convergencia requiere habilitar herramientas financieras y tecnológicas, como la educación e inclusión financiera. En este sentido, el acompañamiento decidido del sector privado (i.e., del sector financiero y de las fintech) es clave para la educación y posterior inclusión financiera de las personas en los territorios.

Como resultado de este escenario, se espera que la fractura territorial que caracteriza al desarrollo humano del país pueda revertirse, permitiendo que los territorios y poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad y rezago mejoren sus condiciones y se acerquen a dinámicas más favorables en términos de construcción de capacidades humanas y oportunidades de inclusión social y económica para todas las personas. Asimismo, se espera que la confianza de las personas en las instituciones mejore y, por tanto, que el ejercicio de gobernabilidad tenga una mayor legitimidad social, al tiempo que el bienestar percibido sea mayor.

Sistemas productivos con conciencia ambiental y enfoque territorial

El desafío

Colombia se enfrenta a retos cruciales para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible, a pesar de su riqueza territorial, cultural y natural. Los modelos económicos actuales, que priorizan la explotación intensiva de recursos, perpetúan las desigualdades y aumentan la vulnerabilidad de las comunidades rurales, afectando desproporcionadamente a la población vulnerable. Estos enfrentan desafíos agudizados por la migración forzada y la marginalidad en las ciudades, lo que limita su acceso a oportunidades de desarrollo.

El desarrollo asociado a la expansión agrícola, de infraestructura y la explotación insostenible de recursos no renovables en áreas de importancia ambiental estratégica junto con los efectos ambientales asociados, sumados a la falta de preparación para la acción climática y la disparidad tecnológica, agravan la situación, restringiendo el acceso a recursos básicos perpetuando la pobreza. Debido a actividades de ganadería extensiva, cultivos ilícitos, falta de claridad en la tenencia de la tierra o de presencia del Estado en los territorios conocidos como baldíos de la nación y la baja generación de valor de algunas actividades agrícolas, las poblaciones rurales se ven obligadas a expandir la frontera agrícola, lo cual contribuye a la deforestación de zonas críticas para la biodiversidad e incrementa los conflictos sociales y ambientales para el uso de la tierra (Martínez, 2023). Una de las causas relevantes de esta baja generación de valor es la imposición de modelos de desarrollo económico que no consideran el potencial humano y natural de las regiones, basándose fuertemente en la explotación intensiva de los recursos naturales (Ardila, 2023). Asimismo, esta baja generación de valor sigue siendo la principal razón de la migración del campo a la ciudad, por encima del conflicto armado, obligando a estos migrantes a vivir en condiciones de pobreza y marginalidad en las ciudades (PNUD, 2022). Esto afecta la calidad de vida de la población, la cohesión social y la gobernabilidad, aumentando las disparidades regionales.

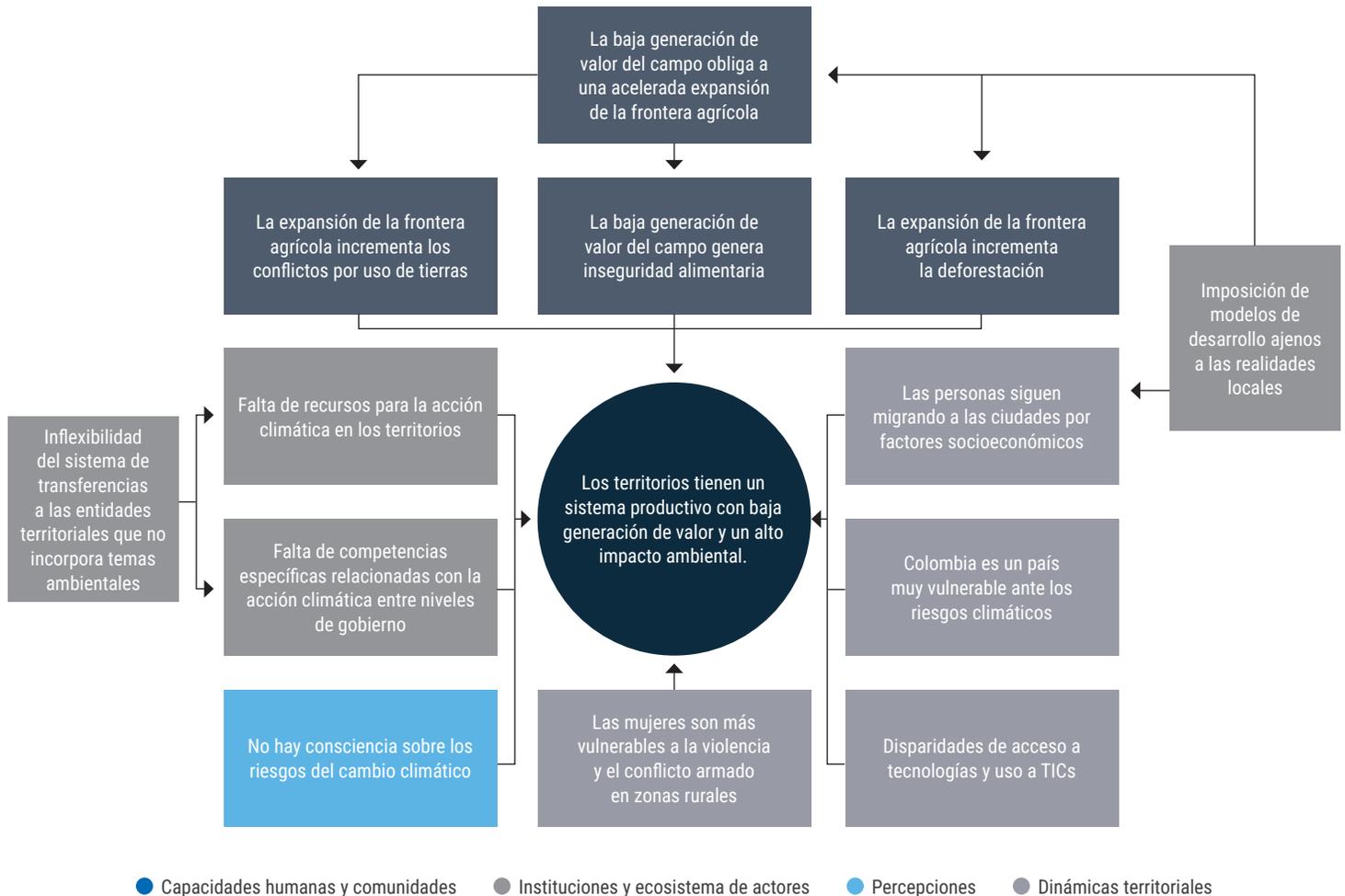
El problema de impacto ambiental de las actividades anteriormente mencionadas, cuando se desarrollan de manera

insostenible, se profundiza por la falta de competencias específicas relacionadas con la acción climática a nivel regional y local, así como por las limitaciones en las funciones administrativas de los departamentos y municipios. Esta situación es especialmente relevante para abordar el cambio climático, ya que si bien la mitigación de los gases de efecto invernadero (GEI) puede ser implementada a nivel nacional y global, las medidas de adaptación deben aplicarse a escala local, considerando las vulnerabilidades y riesgos de cada comunidad. Sin embargo, las entidades territoriales carecen de los recursos necesarios para llevar a cabo acciones climáticas. La falta de flexibilidad en el sistema de transferencias a las entidades territoriales, que no incorpora criterios ambientales, hace que los municipios no dispongan del capital suficiente para reducir su vulnerabilidad climática, especialmente aquellos de categorías 5 y 6 que dependen en gran medida de las transferencias de la nación (Martínez, 2023).

Esta carencia de capacidad e institucionalidad en torno a la acción climática en los territorios agrava la vulnerabilidad socioeconómica de sus comunidades. Colombia es uno de los países más expuestos a los efectos del cambio climático, como la variabilidad de la precipitación, el aumento de la temperatura, la erosión del suelo, las inundaciones, los deslizamientos y la pérdida de biodiversidad (Cárdenas, 2023). Estos fenómenos afectan la seguridad alimentaria, la salud, la infraestructura y la economía de las comunidades, especialmente las más vulnerables y apartadas.

Finalmente, otro gran desafío que enfrentan los territorios y las actividades productivas que se desarrollan en ellos es la disparidad tecnológica y digital. Estos territorios encuentran dificultades en el acceso a tecnologías básicas como la electricidad fiable o los servicios de internet. Esto impide que las personas de estos territorios aprovechen las oportunidades de la digitalización en sectores como la educación, la salud, el trabajo, la inclusión financiera y la justicia. Por otro lado, existe un escaso desarrollo de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER) debido a incentivos mal diseñados, altos subsidios a fuentes convencionales, elevados costos y dificultades de financiamiento, mayores costos transaccionales y factores regulatorios e institucionales (PNUD, 2022).

Gráfico 5.5. Caracterización del problema del Sistema Productivo con Enfoque Territorial



Fuente: elaboración propia.

Trayectorias posibles

Diversificación productiva sostenible con énfasis en la acción climática.

El desarrollo productivo de Colombia debe aspirar a alcanzar mayores niveles de desarrollo humano en armonía con la conservación del patrimonio natural. Durante las últimas décadas ha imperado un modelo de desarrollo económico que privilegia la explotación de recursos naturales sin considerar adecuadamente los impactos ambientales y sociales que ésta pueda generar. Asimismo, dicho

modelo ha impedido que haya una mayor diversificación y sofisticación productiva que favorezca la agregación de valor y la disminución de riesgos ante choques externos. De igual forma, las dinámicas de crecimiento económico han favorecido más ciertos territorios del país, en tanto otros, en donde coincide gran potencial en materia de biodiversidad, se han visto rezagados.

Dados los retos de inclusión social y de preservación ambiental que tiene el país, un modelo económico extractivista es inviable para lograr una convergencia territorial que promueva un desarrollo humano sostenible.

Con este propósito en mente, el escenario alternativo debe abordarse, prioritariamente desde el replanteamiento del modelo de desarrollo económico basado en la explotación intensiva de recursos naturales. Es insostenible e incompatible con el contexto de cambio climático. A nivel territorial, implica fortalecer los esquemas de ordenamiento y descentralización, partiendo de una perspectiva geográfica integral que considere la estructura ecológica principal, la estructura agroalimentaria, la participación comunitaria y la resolución de conflictos territoriales.

Asimismo, es necesario avanzar en el impulso de nuevas alternativas productivas que permitan la generación de prosperidad económica y la inclusión social, mediante políticas y acciones dirigidas al fortalecimiento de capacidades, de la educación y la salud, la adopción de nuevas tecnologías, la reducción de costos de producción y transporte, el fomento de asociatividad y cooperativismo de pequeños productores, y la inserción en cadenas nacionales y globales de valor. Intervenciones en ese sentido permitirán que el país aproveche de manera sostenible la biodiversidad, que es su gran riqueza, y que de esta forma se genere prosperidad en los territorios, asegurando que esa gran biodiversidad sea también protegida por medio de estrategias de uso sostenible combinadas con aquellas de conservación más estricta. Es factible impulsar alternativas económicas que aprovechen el potencial en biodiversidad de territorios con más bajos niveles de desarrollo humano, sin riesgo de degradación, como el ecoturismo, los negocios verdes, el pago por servicios ambientales, acceso a recursos genéticos para las diferentes industrias, entre otros.

En un segundo frente de acción, se deben implementar intervenciones clave en materia institucional y comunitaria. En cuanto al componente institucional, es necesario definir los ámbitos de actuación para cada nivel de las administraciones de gobierno en relación con la acción climática, adoptando un enfoque de responsabilidades compartidas. La Misión de Descentralización recomienda establecer roles diferenciados para las escalas nacional, departamental y local, basados en principios de correspondencia, subsidiariedad, beneficio, asequibilidad, capacidad y coordinación. Además, se proponen ajustes a las transferencias del Sistema General de Participación (SGP) a entidades territoriales con visión étnica y ambiental para propiciar la convergencia territorial en la que se incluya incentivos por la captura de GEI, gestión de externalida-

des y compensación por la conservación ambiental. Por último, todas las administraciones, pero especialmente los gobiernos subnacionales, deben explorar otras fuentes de financiamiento para la acción climática y ambiental, como tasas ambientales, pagos por servicios ambientales, el Sistema General de Regalías (SGR) y programas de pago por resultados.

En cuanto a la materia comunitaria, los programas centrados en el desarrollo productivo de los territorios deben respetar las formas de organización y acción propias de las comunidades, las cuales han demostrado tener altos niveles de resiliencia, adaptación y transformación. Los modelos de desarrollo deben ser diseñados desde el inicio con la participación activa de las comunidades, ya que es poco probable que una adaptación de los modelos de desarrollo tradicionales satisfaga las necesidades específicas de estas poblaciones. También es crucial promover el empoderamiento de las comunidades y organizaciones en lo que respecta a la acción ambiental y climática, difundiendo información adaptada a las condiciones comunitarias y protegiendo la autonomía política, fiscal y administrativa de las entidades territoriales indígenas, negras o campesinas, lo que les permite implementar prácticas sostenibles basadas en conocimientos tradicionales.

Las propuestas facilitarán que el desarrollo humano sostenible genere mayores beneficios en términos de la construcción de capacidades de las personas, al tiempo que protege los ecosistemas y el potencial de biodiversidad. Se traducirá, por lo tanto, en mayores niveles de diversificación económica sostenible, donde las instituciones estén más comprometidas con la acción climática y las comunidades cuenten con una mayor capacidad de agencia y empoderamiento para proteger sus entornos e integrarse social y productivamente.

El desarrollo productivo de
Colombia debe aspirar a alcanzar
mayores niveles de desarrollo
humano en armonía con la
conservación del patrimonio natural.

Desarrollo territorial para la paz

El desafío

El desarrollo humano y la paz están estrechamente relacionados, ya que ambos implican el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos, la participación democrática, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Asimismo, implica la promoción del desarrollo territorial, dado que la paz va más allá de la mera ausencia de violencia. Sin embargo, en Colombia, el desarrollo humano enfrentan obstáculos debido a una serie de problemas que afectan a los territorios más golpeados por el conflicto armado interno y las nuevas dinámicas de violencia.

La presencia de poderes paralelos, asociadas a las captura de rentas derivadas de economías ilícitas y de actividades lícitas (extorsión por ejemplo), se agrava con la falta de presencia y coordinación del Estado en los territorios. Esto se traduce en una escasa provisión de bienes y servicios públicos, como salud, educación, infraestructura, justicia y seguridad. Existe una estrecha relación entre los territorios aislados o débilmente integrados y la presencia de grupos armados y economías ilegales (Molina, 2023). Estos territorios necesitan atención especial del Estado para garantizar su seguridad, desarrollo e inclusión social. Sin embargo, se han presentado demoras en la implementación de los planes de desarrollo con enfoque territorial y los planes nacionales sectoriales, que son componentes del Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno y las FARC-EP. Estos planes tienen como objetivo transformar las condiciones de vida de las poblaciones rurales. Además, se ha evidenciado una falta de coordinación entre las instituciones del Estado a nivel nacional, regional y local, lo que dificulta la articulación de las políticas públicas y la gestión de los recursos.

La debilidad del sistema de justicia y la escasa participación ciudadana en los territorios afectados por conflictos dificultan aún su desarrollo. Según el PNUD (2023b), aproximadamente la mitad de las personas en Colombia que enfrentan problemas justiciables no toman medidas para resolverlos, principalmente debido a la lentitud, la falta de confianza y los costos asociados

con el sistema judicial. Esta situación es especialmente preocupante en las zonas en conflicto, donde la impunidad y la corrupción son comunes, y las víctimas luchan por obtener una reparación integral y efectiva. Además, las estructuras de poder paralelo presentes en estos territorios limitan la participación de la comunidad, violando sus derechos e inhibiendo el desarrollo humano y afectando especialmente a grupos vulnerables como las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, las mujeres, los jóvenes y los defensores de derechos humanos, quienes son excluidos de los procesos de toma de decisiones y la política.

Desde una perspectiva de género, la construcción de paz y el desarrollo humano en Colombia enfrentan desafíos que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente en áreas afectadas por conflictos y violencia. Estas mujeres enfrentan no solo las consecuencias directas de los conflictos, sino también la profundización de desigualdades y mayores obstáculos para acceder a servicios esenciales, limitando así su participación en procesos de toma de decisiones y acceso a la justicia.

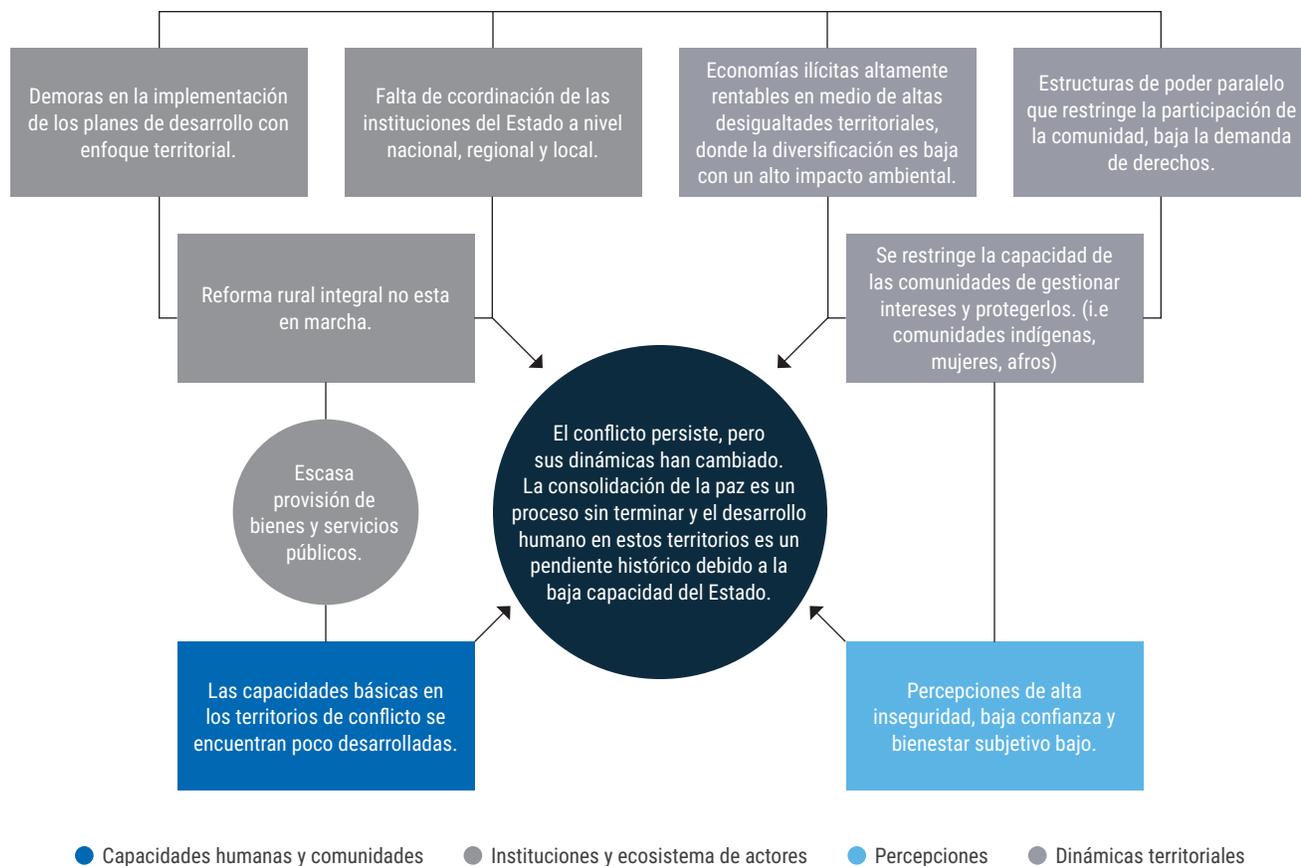
Estos problemas contribuyen a un ciclo vicioso de violencia, pobreza y desigualdad, que dificulta la consecución del desarrollo humano y la construcción de la paz en los territorios colombianos. A pesar de los esfuerzos, la paz aún no se ha consolidado en muchas regiones, y, por el contrario, la violencia evoluciona para emerger en áreas históricamente excluidas como el Pacífico nariñense, el sur del Cauca, el Urabá antioqueño y el sur de Córdoba, el Medio y Bajo Atrato, la zona del Catatumbo, el sur del Chocó, y zonas estratégicas de los Llanos Orientales.

Sin embargo, aunque el conflicto armado y las nuevas dinámicas de violencia han sido obstáculos para el desarrollo humano, su persistencia no puede servir como excusa para postergar las transformaciones territoriales necesarias para mejorar las condiciones de vida de las personas. La falta de resolución de las deudas históricas en términos de desarrollo humano podría incluso aumentar

los niveles de violencia. Especialmente preocupante es la falta de coordinación estatal y la presencia de estructuras de poder alternativas, que aumentan la vulnerabilidad a la violencia de género, el desplazamiento y la exclusión.

La demora en la implementación del Acuerdo de Paz y las deficiencias del sistema judicial agravan esta situación, limitando las oportunidades de reparación y participación en la reconstrucción comunitaria.

Gráfico 5.6. Caracterización del problema de desarrollo territorial para la paz



Fuente: elaboración propia.

Trayectorias posibles

Fortalecer las capacidades institucionales y sociales para promover un desarrollo humano más rápido y sostenible en el contexto de la construcción de la paz territorial.

La persistencia del conflicto armado y la emergencia de nuevas formas de violencia, junto con un desarrollo humano lento y frágil, están vinculados a la falta de capacidades institucionales en los distintos niveles de gobierno, así como a un

bajo nivel de capital social con influencia real en las decisiones de política pública. El escenario inicial de continuar los procesos de construcción de paz con un enfoque militarista de lograr el cese de acciones armadas, no logrará fácilmente la promoción de procesos de desarrollo en los territorios. Hasta la fecha, la implementación del Acuerdo de Paz, como uno de los diferentes peldaños de la construcción de paz en el país, ha mostrado más que nunca que si no se trabaja en acciones transformadoras que promuevan el desarrollo humano en los territorios la paz en el sentido amplio no va a llegar.

Resulta prioritario fortalecer las capacidades institucionales con miras a lograr resultados tangibles en términos de provisión de bienes y servicios para impulsar las capacidades humanas y el progreso social y económico, todo ello con una alta participación ciudadana.

En cambio, los territorios con menor desarrollo humano se encuentran en condiciones de mayores niveles de pobreza, mayor fragilidad institucional, presencia de cultivos ilícitos y mayor violencia. Las poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes han sufrido las consecuencias en la falta de creación de capacidades humanas y en la ausencia de mejores oportunidades para sus vidas.

Por lo tanto, resulta prioritario plantear un escenario alternativo que pueda fortalecer las capacidades institucionales con miras a lograr resultados tangibles en términos de provisión de bienes y servicios para impulsar las capacidades humanas y el progreso social y económico, todo ello con una alta participación ciudadana.

El proceso debe desarrollarse en todos los niveles de gobierno e implicar una articulación efectiva de los esfuerzos entre ellos. A nivel nacional, es crucial avanzar en una implementación más eficiente y rápida de los Acuerdos de Paz, especialmente del punto 1 sobre la Reforma Rural Integral, que contiene disposiciones fundamentales para el desarrollo territorial (p. ej., Planes Nacionales Sectoriales y PDET). Esto implica consolidar los recursos del Gobierno nacional, evitar la dispersión y la duplicidad de esfuerzos, y coordinar las políticas públicas con las iniciativas de los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado. A nivel territorial, es necesario progresar

en la implementación de proyectos que complementen los esfuerzos nacionales en aspectos clave para el desarrollo humano, como la educación de calidad, el acceso a servicios de salud, inclusión digital, y la provisión de infraestructuras viales y productivas, entre otros. En todos los niveles de intervención pública, es fundamental una participación comunitaria amplia y significativa, aprovechando herramientas de gobierno abierto que permitan incorporar las demandas de la ciudadanía, las instancias de participación, la consulta previa y el diálogo con los diversos actores sociales, políticos y económicos. Estas formas de gobierno abierto buscan fomentar la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la innovación en la gestión pública, así como generar confianza y legitimidad en las instituciones.

En un segundo nivel de decisión, la capacidad institucional debe fortalecerse en torno a dos aspectos claves para la construcción de paz territorial: la seguridad humana y el acceso efectivo a la justicia, los cuales pueden garantizar un entorno favorable para la construcción de capacidades humanas y para el arribo a la inclusión social, económica y política. En relación con el primero, es necesario consolidar la seguridad y la convivencia en los territorios, desmantelando las economías ilegales que alimentan las nuevas dinámicas de violencia, reparando integralmente a las víctimas, garantizando la verdad, la justicia y la no repetición, y fortaleciendo la participación política y social. Respecto al segundo aspecto, esto implica aumentar la oferta y la productividad judicial, lo cual incluye fortalecer la prevención, la identificación y la atención de los problemas justiciables, especialmente aquellos que afectan de manera diferencial a las poblaciones vulnerables y víctimas del conflicto, al tiempo que se fortalecen los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación, el arbitraje, la mediación y la amigable composición, que permiten a las partes resolver sus diferencias de manera voluntaria, flexible y autónoma, con la ayuda de un tercero neutral.

En un tercer nivel de decisión y acción, es necesario avanzar hacia mejores condiciones de desarrollo e inclusión productiva. Esto implica focalizar las acciones y los recursos del Estado en los territorios que presentan mayores dificultades para acceder a los mercados, conocimiento, cultura, salud; bien sea por su aislamiento geográfico, su baja conectividad, su baja diversificación productiva

o su alta dependencia de las economías ilegales. Desde la perspectiva territorial, es importante ampliar el enfoque de intervención más allá de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las regiones incluidas en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), generando conexiones con ciudades intermedias y nodos dinamizadores, que puedan ayudar a impulsar el desarrollo a nivel subregional. Asimismo, se debe avanzar hacia el fortalecimiento de las capacidades humanas a través de la provisión de bienes y servicios públicos básicos, como infraestructura vial, energía, agua potable, saneamiento, salud, educación, cultura y recreación, los cuales son fundamentales para mejorar la calidad de vida de la población, facilitar el acceso a los mercados y generar oportunidades de emprendimiento y empleo.

Lo anterior puede complementarse con la implementación de un modelo de reparación integral de las víctimas del conflicto armado, oportuno y transformador para la inclusión productiva en el territorio. Este modelo debe reconocer las necesidades, intereses y capacidades de las víctimas, tanto individuales como colectivas, y brindarles acompañamiento, asesoría y recursos para desarrollar iniciativas económicas sostenibles y acordes con su vocación territorial. Debe abandonar las prácticas asistencialistas actuales y comprender las dinámicas de desplazamiento, retornos y reubicaciones de las víctimas, ofreciendo soluciones duraderas que les permitan una integración socioeconómica efectiva y sostenible a largo plazo. Asimismo, debe contar con un enfoque diferencial, reconociendo las desigualdades que sufren las mujeres, las comunidades campesinas y las personas con reconocimiento étnico en el acceso y disfrute de diferentes bienes y servicios. Solo mediante un compromiso coordinado del Estado y la sociedad hacia la inclusión de la población vulnerable en la formulación de políticas, Colombia podrá avanzar hacia una paz duradera y un desarrollo humano inclusivo.

Como consecuencia del escenario propuesto, se espera que una institucionalidad más robusta y conectada con las necesidades reales de las personas se traduzca en resultados medibles en materia de desarrollo humano. Se espera que se construyan más y mejores capacidades humanas y mayores oportunidades para que cada individuo pueda disfrutar la vida que estimen deseable.

Además, se prevé que las desigualdades entre los territorios más afectados por la violencia y aquellos menos expuestos a este flagelo puedan reducirse, favoreciendo la convergencia y el cierre de brechas en las poblaciones más vulnerables. De igual forma, es previsible que la confianza en las instituciones y las percepciones sobre el desarrollo local y la implementación del Acuerdo de Paz por parte de las comunidades puedan mejorar gradualmente.

Conclusión

A lo largo de los capítulos este informe viene profundizando en por qué Colombia avanza, pero no converge. Al cierre de este último capítulo, se propone un análisis de seis componentes, cuya conjugación debe adaptarse a las condiciones y particularidades de cada territorio. Determinar prioridades de política es uno de los ejercicios más complejos, considerando el espacio multidimensional a ser considerado, las interdependencias de políticas y dimensiones, las ineficiencias en la aplicación, lo cual configura un escenario desafiante.

El último capítulo propone la noción de productividad humana, entendida como la aceleración de la ampliación de capacidades, que se fundamenta en tres elementos: i) una forma distinta de concebir y abordar la cosa pública; ii) seguir profundizando en el ideal de la Constitución, fortaleciendo y reconociendo la riqueza multicultural y pluriétnica y haciendo realidad un contrato social a partir de lazos de confianza, y; iii) incrementando la productividad laboral a partir de educación pertinente y vinculación al mercado. La aceleración en la ampliación de capacidades, el informe propone, debería basarse en el desarrollo humano sostenible.

El desarrollo humano sostenible comprende el desacople entre crecimiento económico y depleción de la integridad ecosistémica. En otras palabras, seguir creciendo, pero no a costa de nuestros ecosistemas y de nuestra biodiversidad. Los países que hoy en día se encuentran en desarrollo humano muy alto, han sobrepasado la capacidad planetaria. Su situación es distinta a la de Colombia: estos países ahora deben corregir el rumbo, con un elemento adicional: su integridad ecosistémica está altamente degradada. Por

Las oportunidades de desarrollo para estas comunidades deben comenzar atendiendo las necesidades específicas de la población que vivirá ese futuro posible: los niños y las niñas. Mejorando la calidad educativa de la formación básica y fortaleciendo la provisión de educación media y posmedia pertinente en los territorios, los niños y las niñas tendrán la oportunidad de fortalecer su capital humano y adquirir capacidades que generen valor agregado en sus comunidades. Asimismo, una sociedad sana y con la posibilidad de acceso a prevención y atención de enfermedades es vital para avanzar en el desarrollo humano. Las regiones podrán tener trayectorias estudiantiles completas, desde educación básica hasta la vinculación al mercado laboral, que además se puedan adaptar a las necesidades de los territorios. Al consolidar estas trayectorias estudiantiles, serán los territorios los que puedan iniciar el cambio de percepción sobre la educación técnica y tecnológica (T y T), demostrando su alto valor en actividades económicas específicas, como el sector agropecuario.

Para que el mejoramiento en las trayectorias educativas se vea reflejado en un desarrollo territorial a largo plazo, también se deben fortalecer las rutas de empleo y emprendimiento en los territorios, con una visión inclusiva y enfoque diferencial y ambiental, donde existan condiciones para potenciar una relación sistémica entre los seres humanos, el clima y la biodiversidad. Se pueden apoyar la creación o expansión de unidades productivas en poblaciones siguiendo sus vocaciones productivas. La conexión de las unidades económicas con las cadenas de valor nacionales aumentará la productividad en los territorios más apartados y generará que aquellas personas que se formaron adecuadamente logren generar el valor agregado que sus comunidades necesitan. Por ejemplo, el fortalecimiento del papel de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) para ampliar la asociatividad en las regiones, el desarrollo de la economía local permitiendo el acceso a mercados y el desarrollo de capacidades de los territorios a través de la integración económica, cobra especial importancia para generar mayor productividad.

Los programas de inclusión productiva deberán estar acompañados del desarrollo de la infraestructura física y digital en los territorios, facilitando su acceso a bienes, servicios, conocimientos, cultura, mercados, con acceso a internet, una infraestructura de transporte adecuada y capacidades productivas pertinentes, las mujeres y hombres

de estas comunidades lograrán efectivamente integrar sus comunidades al mercado nacional, llevando desarrollo económico al territorio y dejando atrás los problemas de seguridad alimentaria. Asimismo, es fundamental seguir fortaleciendo los programas de inclusión y educación financiera, con instrumentos que faciliten fortalecer la inversión en esas unidades productivas y permitan su aseguramiento frente a los distintos riesgos que se presentan en los territorios. Esta mayor inclusión financiera debe enfocarse en las poblaciones vulnerables, como comunidades étnicas, personas en condición de discapacidad, o mujeres rurales.

Una vez se logre formar a niños, niñas y adolescentes con calidad y pertinencia, y además brindarles oportunidades para desempeñar una actividad económica que genere valor en el territorio, este futuro posible debe garantizar su permanencia en el sistema económico a través de políticas de protección social pertinentes. Esta permanencia es especialmente importante para las mujeres, quienes muchas veces deben abandonar sus actividades productivas para dedicarse a las labores del cuidado. Por ello, el desarrollo de sistemas de cuidado con enraizamiento territorial, como parte integral del Sistema de Protección Social, abordará una de las causas estructurales de la vulnerabilidad económica de las mujeres. Políticas públicas inclusivas que valoren el trabajo de cuidado promoverán la integración de más mujeres en el mercado laboral formal, en el ecosistema de emprendimiento, o incluso en organizaciones políticas y de la sociedad civil. La mayor participación económica de las mujeres, que representan a la mitad de la población, hará que la producción de los territorios sea mayor, incrementando aún más las posibilidades de una prosperidad socioeconómica que atienda las necesidades de las mismas comunidades.

Finalmente, las entidades territoriales deberán fortalecerse para garantizar las condiciones habilitantes que les permitan a esos hombres y mujeres más capacitados disfrutar de una mayor inclusión productiva, que además impulse un desarrollo ambientalmente sostenible. De manera coordinada entre nación y territorio, en este futuro posible, el país abandonará progresivamente el modelo de desarrollo de explotación intensiva de recursos naturales y, usando nuevas tecnologías, fortalecerá la productividad económica del campo, lo cual brindará más oportunidades de desarrollo productivo a esas unidades de negocio sostenibles que nacen en los territorios. Para ello, el país

el contrario, Colombia, en desarrollo humano alto, el segundo país más megabiodiverso del mundo, con reservorios ecosistémicos que el mundo requiere, se encuentra ante la encrucijada de replicar modelos ya obsoletos transitados por otros países o definir nuevas trayectorias.

Los tres elementos de la productividad humana -la cosa pública, la dimensión relacional y la económica- basados en un abordaje de desarrollo humano sostenible, ofrecen posibles escenarios desde un enfoque de ciclo de vida. Una niña o un niño, nacido en un territorio determinado, con una pertenencia étnica en particular, con unos progenitores o cuidadores dados, desde el momento de su nacimiento hasta su adultez, va a transitar por modelos educativos, sistemas productivos y mercados laborales, relaciones de género, ecosistemas y cambio climático, escenarios de violencia o conflicto y la provisión (o ausencia) de servicios en todas las dimensiones.

Las diversas combinaciones de los seis componentes recién descritos, adaptados a cada territorio, van a determinar la factibilidad de acelerar el desarrollo humano, dentro de los límites planetarios. Cuando pensamos en las variables que configuran estos componentes, estamos hablando de aseguramiento en salud, régimen pensional público, desnutrición en menores de 5 años, mortalidad materna, vacunación infantil, analfabetismo y cobertura en educación básica y media, fecundidad adolescente, participación en política de las mujeres, productividad hídrica, cobertura de energía eléctrica o trabajo infantil, por mencionar algunas de ellas. Estas variables, en total 108, tienen comportamientos dispares en cada uno de los territorios, formando círculos viciosos o virtuoso. Cada una de estas variables está conectada a las demás, en algunos casos en sinergia y en otros en contradicción, en algunos casos con gran intensidad -efecto derrame- y en otras marginalmente.

Comprender la interacción entre estas variables y su sensibilidad a asignaciones presupuestales es clave a la hora de afrontar el desafío de priorizar las políticas. Su comportamiento y relacionamiento varía en los diferentes territorios derivado de la dependencia de las trayectorias anteriores. La simulación de escenarios futuros depende de las prioridades definidas y del abordaje con y desde los territorios.

La conjunción de las acciones propuestas permite delinear un futuro posible que permita pensar en la convergencia hacia un desarrollo humano sostenible en el país.

Los territorios geográficamente más apartados suelen ser habitados por comunidades y pueblos en mayor vulnerabilidad. Las condiciones para el desarrollo de estas poblaciones son muy adversas, lo cual dificulta la ruptura de círculos viciosos de pobreza, desigualdad, baja productividad y altos niveles de violencia. Sin embargo, la intervención del territorio desde los seis componentes de desarrollo propuestos, y con una mirada integral tiene el potencial de transitar hacia círculos virtuosos, siempre y cuando se parta de la noción de acelerar la ampliación de capacidades de los verdaderos protagonistas del desarrollo: las personas, organizaciones e instituciones que lo habitan.

Las oportunidades de desarrollo para estas comunidades bien comenzar atendiendo las necesidades específicas de la población que vivirá ese futuro posible: los niños y las niñas. Mejorando la calidad educativa de la formación básica y fortaleciendo la provisión de educación media y posmedia pertinente en los territorios, los niños y las niñas ampliarán sus capacidades.

Niños y niñas que crecen con agencia, son personas que pueden incidir en la vida que tienen razones para valorar. Asimismo, una sociedad sana y con la posibilidad de acceso a prevención y atención de enfermedades es vital para avanzar en el desarrollo humano.

Las regiones podrán tener trayectorias estudiantiles completas, desde educación básica hasta la vinculación al mercado laboral, que además se puedan adaptar a la vocación de los territorios y de sus habitantes. Al consolidar estas trayectorias de los territorios y de sus habitantes. Al consolidar estas trayectorias de los territorios y de sus habitantes. Al consolidar estas trayectorias estudiantiles, serán los territorios los que puedan iniciar el cambio de percepción sobre la educación técnica y tecnológica (T y T), demostrando su alto valor en actividades económicas específicas, como el sector agropecuario compatible con la preservación de integridad ecosistémica.

Para que el mejoramiento en las trayectorias educativas se vea reflejado en un desarrollo territorial a

largo plazo, también se deben fortalecer las rutas de empleo y emprendimiento en los territorios, con una visión inclusiva y enfoque diferencial y ambiental, donde existan condiciones para potenciar una relación sistémica entre los seres humanos, el clima y la biodiversidad. Se puede apoyar la creación o expansión de unidades productivas en poblaciones siguiendo sus vocaciones productivas. La en poblaciones siguiendo sus vocaciones productivas. La conexión de las unidades económicas con las cadenas de valor aumentará la productividad en los territorios valor aumentará la productividad en los territorios más apartados y generará que aquellas personas que se formaron adecuadamente logren generar el valor agregado que sus comunidades necesitan. Por ejemplo, el fortalecimiento del papel de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) para ampliar la asociatividad en las regiones, el desarrollo de la economía local permitiendo el acceso a mercados y el desarrollo de capacidades de los territorios a través de la integración económica, cobra especial importancia para generar mayor productividad. Los programas de inclusión productiva deberán estar acompañados del desarrollo de la infraestructura física y digital en los territorios, facilitando su acceso a bienes, servicios, conocimientos, cultura, mercados, con acceso a internet, una infraestructura de transporte adecuada y capacidades productivas pertinentes, las mujeres y hombres de estas comunidades lograrán efectivamente integrar sus comunidades al mercado nacional, llevando desarrollo económico al territorio y dejando atrás los problemas de seguridad alimentaria. Asimismo, es fundamental seguir fortaleciendo los programas de inclusión y educación financiera, con instrumentos que faciliten fortalecer la inversión en esas unidades productivas y permitan su aseguramiento frente a los distintos riesgos que se presentan en los territorios. Esta mayor inclusión financiera debe enfocarse en las poblaciones vulnerables, como comunidades étnicas, personas en condición de discapacidad, o mujeres rurales.

Una vez que las niñas, niños y adolescentes han ampliado sus capacidades a través de una educación de calidad y pertinente, y al encontrarse frente a oportunidades para desempeñar una actividad económica que genere valor en el territorio, este futuro posible debe garantizar su permanencia en el

sistema económico a través de políticas de protección social pertinentes. Esta permanencia es especialmente importante para las mujeres, quienes muchas veces deben abandonar sus actividades productivas para dedicarse a las labores del cuidado. Por ello, el desarrollo de sistemas de cuidado con enraizamiento territorial, como parte integral del Sistema de Protección Social, abordará una las causas estructurales de la vulnerabilidad económica de las mujeres. Políticas públicas inclusivas que valoren el trabajo de cuidado promoverán la integración de más mujeres en el mercado laboral formal, en el ecosistema de emprendimiento, o incluso en organizaciones políticas y de la sociedad civil. La mayor participación económica de las mujeres, que representan a la mitad de la población, hará que la producción de los territorios sea mayor, incrementando aún más las posibilidades de una prosperidad socioeconómica que atienda las necesidades de las mismas comunidades.

Finalmente, las entidades territoriales, los pueblos étnicos y sus gobiernos propios, así como la capilaridad del Estado, deberán fortalecerse para garantizar las condiciones habilitantes que les permitan a esos hombres y mujeres disfrutar de una mayor inclusión productiva, política, física, social que, además impulse un desarrollo ambientalmente sostenible.



A



Anexos



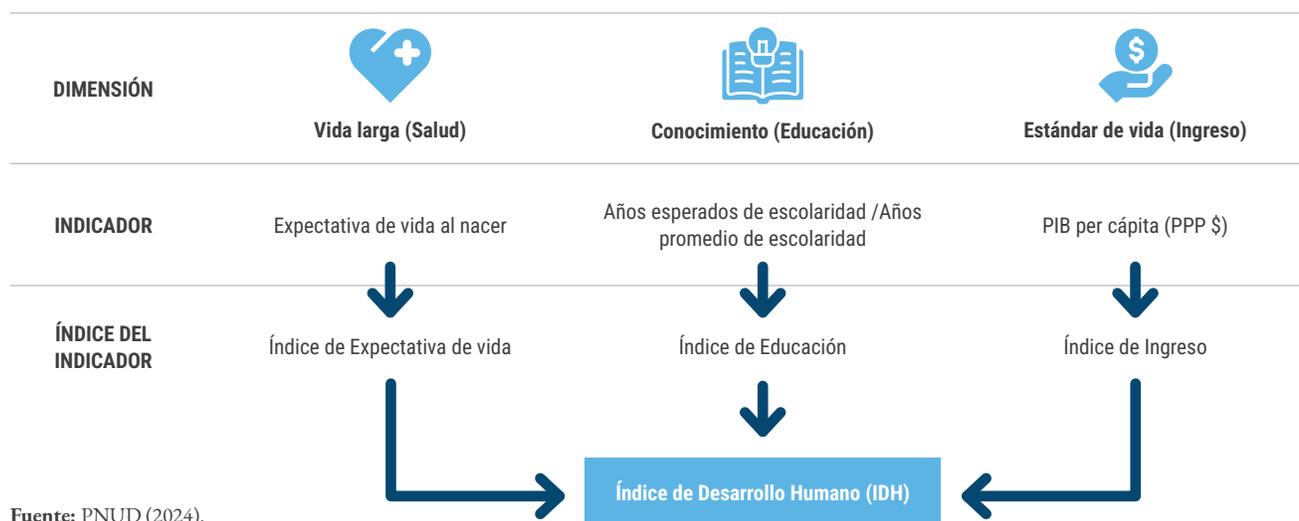
Capítulo 1

Nota técnica: Índice de desarrollo humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida que sintetiza los logros en tres dimensiones clave para evaluar el progreso humano: una vida larga y saludable, acceso a los conocimientos necesarios para tomar decisiones

en libertad sobre la vida que las personas desean llevar, y disponer de capacidad económica para alcanzar sus objetivos. Se construye como la media geométrica de los índices normalizados de cada una de estas tres dimensiones.

Gráfica 1. Cálculo para el IDH - representación gráfica



Fuente: PNUD (2024).

Fuente de datos:

- Esperanza de vida al nacer: Encuesta de Calidad de Vida, DANE (2011-2022).
- Años esperados de escolaridad: Encuesta de Calidad de Vida, DANE (2011-2022).
- Años promedio de educación: Encuesta de Calidad de Vida, DANE (2011-2022).
- PIB per cápita, Cuentas Nacionales Departamentales, DANE (2011-2022).

Pasos para calcular los valores del IDH

El cálculo de los valores del IDH implica dos pasos: la creación de índices para cada dimensión y la agregación de los valores de estos índices.

Paso 1. Crear los indicadores para cada dimensión

Se deben establecer valores mínimos y máximos en cada indicador, los cuales sirven como puntos de referencia. Estos permiten establecer un criterio de rango para transformar los indicadores, expresados en diferentes unidades de medida, en índices que oscilan entre 0 y 1 (tabla 1).

De acuerdo con esto, la ecuación que se debe seguir para obtener el índice de cada dimensión es la siguiente:

$$\text{Índice de dimensión} = \frac{\text{Valor observado} - \text{valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{valor mínimo}} \quad (1)$$

Para el *índice de expectativa de vida*, se considera como valor mínimo la edad de 20 años, respaldada por eviden-

Tabla 1. Máximos y mínimos según indicador

Dimensión	Indicador	Mínimo	Máximo
Salud	Expectativa de vida (años)	20	85
	Años esperados de escolaridad (años)	0	18
Educación	Años promedio de educación (años)	0	15
	PIB per cápita (en dólares) ¹	100	75.000

Fuente: PNUD (2024).

cia histórica que muestra que ningún país ha registrado una expectativa de vida inferior a esta cifra desde el siglo XX (Maddison, 2010); (Oeppen & Vaupel, 2002); (Expectancy, 2005). Por otro lado, el valor máximo se establece en 85 años, reflejando la media del objetivo de expectativa de vida de varios países durante los últimos 30 años (PNUD, 2024).

$${}^1\text{Salud} = \frac{\text{valor observado} - 20}{85 - 20} \quad (2)$$

En la dimensión de educación, para ambos indicadores, los valores mínimos se establecen en 0 años. Sin embargo, para los máximos varían. En el indicador de *años esperados de escolaridad*, el valor máximo se sitúa en 18 años. Este valor se deriva de entender que 18 años de educación equivalen a haber alcanzado educación superior en la gran mayoría de países del mundo (PNUD, 2024). Para el indicador de *años promedio de educación*, el valor máximo es 15, ya que este es el valor meta proyectado de este indicador para 2025 (PNUD, 2024).

$$\text{Índice años esperados de escolaridad} = \frac{\text{Valor observado} - 0}{18 - 0} \quad (3)$$

$$\text{Índice años promedio de educación} = \frac{\text{Valor observado} - 0}{15 - 0} \quad (4)$$

Dado que la dimensión de educación está compuesta por dos indicadores, se debe aplicar la media aritmética para obtener el índice:

$${}^1\text{Educación} = \frac{({}^1\text{Años promedio de educación} + {}^1\text{Años esperados de escolaridad})}{2} \quad (5)$$

Por último, para la dimensión de *estándar de vida*, se establece como valor mínimo de ingreso per cápita \$100 USD y como valor máximo \$75.000 USD. Debido a que el indicador de ingreso tiene un comportamiento cóncavo, se debe aplicar el *logaritmo natural* a los valores máximos y mínimos.

$${}^1\text{Ingreso} = \frac{\text{Ln}(\text{valor observado}) - \text{Ln}(100)}{\text{Ln}(75000) - \text{Ln}(100)} \quad (6)$$

Paso 2. Agregar los valores de los índices de cada dimensión

Una vez obtenidos los índices descritos en el *paso 1*, por definición el IDH es:

$$\text{IDH} = ({}^1\text{Salud} + {}^1\text{Educación} + {}^1\text{Ingreso})^{1/3} \quad (7)$$

Categorías de desarrollo humano

Para construir las categorías de desarrollo humano, se utiliza un sistema de puntos de corte fijo (PCF) para las cuatro categorías existentes. Estos puntos de corte son los valores del IDH calculados utilizando los cuartiles (q) de las distribuciones de los indicadores (PNUD, 2024):

$$PCF_q = IDH(EV_q, AES_q, APE_q, PIBPE_q), q = 1, 2, 3 \quad (8)$$

Donde $EV_q, AES_q, APE_q, PIBPE_q$ corresponden a los tres cuartiles de la distribución de cada indicador.

El presente informe mantiene los siguientes puntos de corte:

Tabla 2. Categorías IDH según puntos de corte

Desarrollo humano muy alto	0,800 y superior
Desarrollo humano alto	0,700-0,799
Desarrollo humano medio	0,550-0,699
Desarrollo bajo	0-0,550

Fuente: PNUD (2024).

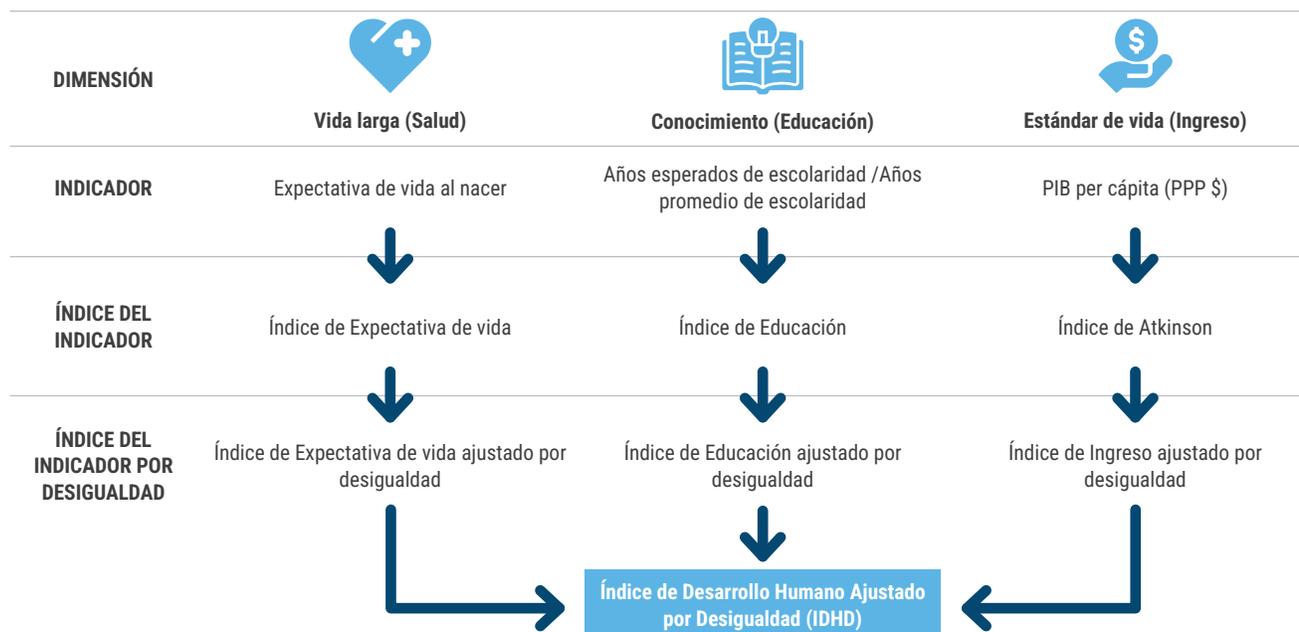
Capítulo 2

Nota técnica: Índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad

El Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad (IDHD) toma el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y lo calibra para reflejar la desigualdad en la distribución de cada dimensión dentro de la población. Este cálculo se basa en una clase de índices compuestos sensi-

bles a la distribución propuesta por Foster *et al.* (Foster, Lopez-Calva, & Szekely, 2005)), que se apoya en la familia de medidas de desigualdad de (Atkinson, 1970) Se calcula como la media geométrica de los índices dimensionales ajustados por desigualdad.

Gráfica 2. Cálculo para el IDHD - representación gráfica



Pasos para calcular los valores del IDHD

Hay tres pasos para calcular los valores del IDHD: crear los índices por cada dimensión y luego agregar los valores de estos índices.

Paso 1. Estimar la desigualdad en las tres dimensiones del IDH

El IDHD se basa en la familia de indicadores de desigualdad de Atkinson (1970), donde se establece un parámetro de aversión A . Para este paso, la medida de desigualdad es:

$$A = 1 - \frac{g}{\mu} \quad (9)$$

Donde g es la media geométrica y μ es la media aritmética. Esto puede reescribirse como:

$$A_x = 1 - \frac{\sqrt[n]{X_1 \dots X_n}}{\bar{x}} \quad (10)$$

Donde $\{X_1, \dots, X_n\}$ representa la distribución del indicador de interés. A_x es un valor que se estima para cada uno de los indicadores. Para este cálculo, es importante tener en cuenta que la media geométrica no permite valores iguales a 0.

Paso 2. Ajustando los índices de cada dimensión por desigualdad

Los índices por dimensión ajustados por desigualdad se obtienen de los índices del IDH, I_x^2 , al multiplicar estos valores por $(1-A_x)$, obteniendo:

$$I_x^* = (1 - A_x) \cdot I_x \quad (11)$$

Paso 3. Combinando los índices por dimensión

El IDHD es la media geométrica de los tres indicadores ajustados por desigualdad:

$$IDHD = (I_{Salud}^* \cdot I_{Educación}^* \cdot I_{Ingreso}^*)^{1/3} = [(1 - A_{Salud}) \cdot (1 - A_{Educación}) \cdot (1 - A_{Ingreso})]^{1/3} \cdot IDH \quad (12)$$

Capítulo 4

Nota técnica: Índice de desarrollo humano ajustado por gases efecto invernadero

El Índice de Desarrollo Humano ajustado por emisiones de gases de efecto invernadero (IDHGEI)² considera tanto el desarrollo humano como el impacto en el medio ambiente a través de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel departamental. Este enfoque integrado permite evaluar el progreso de cada región de manera más equilibrada. De esta forma, se reconoce la relación entre el desarrollo humano y el cuidado ambiental en el camino hacia un desarrollo humano sostenible (PNUD, 2020).

Fuente de datos:

Para este cálculo se utilizaron las cifras del IDH y las emisiones de GEI para 2018, dado que se dispone de información sobre el segundo indicador.

- Índice de Desarrollo Humano, PNUD (2018).
- Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, Tercera Comunicación de Cambio Climático (2022).

Pasos para el cálculo:

Paso 1. Estandarización de las emisiones de GEI:

En primer lugar, se calcula la media de las emisiones de GEI en todos los departamentos evaluados. Luego, se determina la desviación estándar de estas emisiones en la misma muestra de departamentos. Posteriormente, utilizando la fórmula del z-score:

$$Z = \frac{x - \mu}{\sigma} \quad (13)$$

$$GEI_{\text{Estandarizado}} = \frac{GEI - \text{media de GEI}}{\text{Desviación estándar de GEI}}$$

Se estandarizan los valores de GEI para cada departamento. Esta estandarización se lleva a cabo restando la media de GEI a cada valor de GEI y dividiendo el resultado por la desviación estándar de GEI. Esto garantiza que los valores de GEI estén expresados en una escala común basada en desviaciones estándar respecto a la media, lo que facilita la comparación y evaluación de los datos de emisiones de GEI entre diferentes departamentos.

Paso 2. Cálculo del IDHGEI

El cálculo del IDHGEI se realizó para cada departamento utilizando la fórmula:

$$I_{\text{GEI}}^* = \frac{IDH + GEI_{\text{Estandarizado}}}{2} \quad (10)$$

Esta fórmula otorga igual importancia al IDH y a las emisiones estandarizadas de GEI en la evaluación del desarrollo humano ajustado por el impacto ambiental.

Notas

1. Para el indicador de ingreso, los valores mínimos y máximos se expresan en dólares para poder comparar los datos del PIB per cápita de Colombia. Se utiliza el PIB per cápita con paridad del poder adquisitivo, sobre este valor se calcula el índice estandarizado de esta dimensión.
2. Este cálculo surge de emular la metodología del PNUD (2020).

Capítulo 5.

Componentes de desarrollo: Educación como base fundamental del bienestar de los colombianos

Objetivo estratégico

Orientar las acciones al desarrollo de capacidades de las personas para pasar de personas asistiendo a centros educativos, a colombianos educados. Esto implica que las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial, y los actores del territorio como sector privado y sociedad civil deben coordinarse para la provisión adecuada y pertinente.

Línea de acción

- La articulación de la educación a las trayectorias de vida de las personas. Conectar la educación media y posmedia a través de trayectorias educativas en donde los currículos puedan estar orientados a educación técnica, tecnológica o profesional desde niveles primarios. Dichas trayectorias individuales de educación y formación deben mostrar flexibilidad condicionada a la geografía, características socioeconómicas, y humanas. Se podría avanzar en los siguientes frentes: (i) construir esquemas de formación ajustados a trayectorias ocupacionales; (ii) crear una articulación con el mercado laboral para permitir entradas y salidas tempranas del sistema educativo al mercado laboral; y (iii) crear una articulación de los sistemas de información de demanda laboral y modelos de identificación de demanda con la oferta de formación.
- Vincular a los actores del territorio a construir conjuntamente los requerimientos de la región en cuenta a la vocación productiva, necesidades y prospectivas. La vinculación de estos elementos al Marco Nacional de Cualificaciones será fundamental para alinear el desarrollo de las capacidades de las personas con base en el entorno en donde se está impartiendo, sin descuidar los elementos básicos de la educación que deben ser universales. Es indispensable que tanto la formación para el trabajo, como las modalidades de educación

posmedia estén alineadas finamente con la vocación del territorio.

- Regionalización de la provisión de educación para reducir barreras de acceso, y mejorar incentivos para la permanencia y culminación de estudios. Creación de espacios educativos que contengan la oferta educativa (básica, media y superior) consolidada donde geográficamente sea accesible y sostenible financiera e institucionalmente. Estos espacios administrados de manera regional y con participación local pueden propiciar economías de escala para lograr la articulación de programas, creación de trayectorias estudiantiles y vinculación con el mercado laboral. Dichos esfuerzos deberían inicialmente enfocarse en los departamentos más rezagados como Vaupés, Vichada, Arauca, Amazonas, Guainía, Putumayo, La Guajira, Casanare, Guaviare, Córdoba y Cundinamarca. Por ejemplo, profundizar y ampliar los programas de educación técnica que ha liderado el SENA desde grados 10 y 11 de educación media con una doble titulación técnica.
- Priorizar el desarrollo de capacidades de las personas en condición de vulnerabilidad, como comunidades étnicas, mujeres y niñas más allá de la simple asistencia a centros educativos, convirtiéndolos en ciudadanos educados. Esto requiere de una coordinación efectiva entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil para proporcionar una educación adecuada y pertinente, que considere las trayectorias de vida y se vincule con las necesidades del mercado laboral y la vocación productiva de cada territorio.

Objetivo estratégico

La educación posmedia es vital para conectar la trayectoria educativa con los proyectos de vida de las personas a través del mercado laboral o empresarial.

Línea de acción

- Para la educación posmedia resulta esencial la creación de programas de ciclo básico o común que sea independiente al tipo de educación que haya recibido el o la estudiante. Propender por la nivelación de conocimiento básico para cualquier estudiante que quisiera continuar con sus estudios en educación posmedia reduciría los incentivos a abandonar el sistema. Lo cual requiere de flexibilidad (trayectorias estudiantiles y contextos socioeconómicos) y financiamiento (mecanismos acordes a condiciones socioeconómicas). Algunos ejemplos de iniciativas en este sentido podrían ser: (i) que las instituciones que ofertan educación posmedia trabajen con los colegios para adecuar sus currículos y diseñar programas conjuntos que estén articulados con los contenidos de la educación media, de forma tal que se establezca un puente entre ellas; (ii) que las instituciones de educación superior (IES) ofrezcan programas de ciclo básico o ciclo común de educación posmedia, que posibiliten el cierre de disparidades entre los estudiantes que accedan a este nivel educativo; (iii) las IES podrían administrar la formación o educación media con el fin de crear mejores puentes y disminuir la disparidad entre los dos niveles al garantizar el tránsito inmediato, y (iv) crear mecanismos de financiamiento de los programas de ciclos básicos/comunes a través de convenios con IES públicas y privadas por parte del Gobierno nacional en territorios de baja matrícula.
- La acreditación en calidad es fundamental. Criterios básicos y gestión efectiva de la acreditación es una prioridad en todos los niveles educativos (PNUD, 2023c). Reestructuración general del aseguramiento, dando un papel protagonista a las IES para que, una vez logren la certificación de calidad, puedan realizar sus propios procesos de aprobación de programas. Por tanto, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) debe garantizar que los sistemas de aseguramiento de calidad estén debidamente estructurados, funcionen y propicien la autoevaluación dentro de cada IES. Asimismo, se reduce la demanda por operatividad para el MEN y se permitiría que las IES diseñen, aprueben y ejecuten innovaciones en sus programas a su propio

ritmo que se traduzcan en resultados efectivos de calidad. De esta manera, se focaliza el esfuerzo del sistema en mediciones periódicas de calidad con énfasis en la pertinencia, desempeño y aseguramiento interno de la calidad dentro de las propias IES.

- La educación posmedia juega un rol crucial en facilitar la transición de las mujeres y las niñas hacia el mercado laboral o emprendimientos, adaptándose a sus contextos y necesidades específicas. La creación de programas que sean inclusivos y atiendan a un nuevo orden del cuidado, junto con la reestructuración del aseguramiento de la calidad educativa, son esenciales para promover la igualdad de género en la educación.

Objetivo estratégico

El bienestar subjetivo y las percepciones de las personas son fundamentales para que el sistema educativo tenga demanda. En el Cuaderno de desarrollo 2, PNUD (2023a) identificó los determinantes del bienestar subjetivo, estando fundamentalmente orientado sobre tres elementos que se autodeterminan: ingreso, educación y empleo. Es importante no descuidar que las percepciones de la población en términos de confianza y acceso a oportunidades pasan por acciones específicas que permitan a las personas desarrollar la vida que quieren.

- Actores públicos y privados deben propender por cambiar la percepción de que la educación técnica y tecnológica (TyT) es menos importante, menos valorada y remunerada. Resulta vital que este tipo de formación sea apreciada y recompensada adecuadamente en el mercado laboral porque es un paso vital para la creación de valor en el sector productivo y por ende crecimiento de la economía en general. Se podría potenciar la formación TyT a través de las siguientes iniciativas: a) modelos de formación dual; b) uso de contratos de aprendizaje c) formación curricular TyT que incluya la elaboración de proyectos diseñados en conjunto con el sector productivo y la industria; iv) relacionar los contenidos con las necesidades de la sociedad y del mercado laboral.
- Priorizar modelos pedagógicos que permitan gestionar las emociones, se interpreten los problemas de la sociedad y desarrollo de habilidades de asociatividad.

- El bienestar subjetivo y las percepciones positivas acerca de la educación son clave para aumentar la demanda educativa entre mujeres y niñas. Es vital construir confianza en las instituciones educativas y revalorizar la formación técnica y tecnológica, asegurando que sea percibida como

una opción legítima en la que las mujeres y las niñas tienen cabida. Priorizar modelos pedagógicos que contribuyan a transformar las normas sociales de género, centrándose en las necesidades y aspiraciones de las mujeres y niñas, será fundamental para alcanzar estos objetivos.

Componente de desarrollo: El mercado laboral como promotor de las capacidades humanas y de la igualdad

Objetivo estratégico

Reconceptualización de la formalización del trabajo y su vinculación a la diversidad de vocaciones de los territorios.

Línea de acción

- La formalización se ha entendido en las políticas públicas como un fin y no como un medio. La informalidad, en la otra cara de la moneda, ha sido vista como ineficiente e indeseable. Es importante reconocer que tanto el tejido empresarial y las personas que trabajan en él lo hacen informalmente dentro de estructuras débilmente constituidas. Si se reconceptualiza la informalidad como una fase del proceso de desarrollo de capacidades empresariales de los micronegocios, es posible que la política pública identifique dentro del universo de los micronegocios cuáles son los niveles de avance, necesidades y capacidades para hacer una atención orientada que permita que las personas y unidades económicas puedan desarrollar sus capacidades y decidir si quieren crecer o no, cuanto quieren crecer y cuando formalizarse.
- El pago de seguridad social tanto para el empleador como para el empleado resulta más costoso sobre la frontera del salario mínimo. Los caminos posibles están encaminados a relajar los requisitos para la cotización a seguridad social que no tenga un mínimo exigido atado al salario mínimo y pueda ajustarse a las condiciones del empleado, pero también se requiere un entendimiento de los territorios. La exigencia de un salario mínimo que aplica a todo el país desconoce las diferentes realidades productivas de los territorios,

salarios mínimos diferenciados por regiones o departamentos resultaría óptimo para ajustar algunas barreras de entrada a los mercados laborales locales.

- Las rutas de empleo inclusivo con enfoque diferencial son relevantes para disminuir las distorsiones de mercado. El reconocimiento de las personas y sus capacidades, así como el acompañamiento al sector productivo para alinear las expectativas en los perfiles profesionales es una aproximación que ha generado beneficios a escala pequeña. Acompañar el trabajo del Servicio Público de empleo, aumentando sus capacidades de identificación de grupos poblacionales de difícil vinculación laboral (jóvenes, mujeres, migrantes, víctimas, personas con discapacidad) y articulación con el sector privado puede resultar en aumento de vinculación laboral formal.
- Como parte de las rutas de empleo inclusivo, el proceso de identificación vocacional de la población es muy importante tanto para las personas como para el territorio. Por ejemplo, se puede acompañar a las personas en los diferentes territorios a identificar si su aspiración es ingresar al mercado laboral para emplearse o si su requerimiento es la creación de una unidad económica. En el primer caso, es importante identificar estas personas para vincularlas a rutas de empleo inclusivo y en el segundo caso, identificar las habilidades empresariales e identificar la atención institucional que se requiere. Esta identificación permitiría atender la problemática de muchos micronegocios de subsistencia, cuyos propietarios optaron por esta opción ante la falta de oportunidades en el mercado laboral.
- La vinculación del sector privado orientado en cada ecosistema territorial es vital. La promoción de pro-

gramas de cadenas de valor para vincular micronegocios a mercados regionales y nacionales que les permita avanzar en sus procesos de formalización atados a crecimientos en capacidades empresariales. Propender por políticas públicas que promuevan la demanda en los diferentes sectores económicos es muy importante tanto para el crecimiento de la competitividad, sino también para convergencia regional.

- Trabajar en la transformación de normas sociales que permitan reconocer el potencial de las mujeres y las niñas para vincularse en actividades económicas y laborales, desafiando estereotipos y promoviendo la igualdad de género. Es fundamental cambiar la percepción social sobre los roles de género en el trabajo, incentivando a que más mujeres accedan a oportunidades laborales en sectores tradicionalmente dominados por hombres y que se reconozcan sus aportaciones en todos los ámbitos de la economía. La implementación de políticas públicas y programas de capacitación dirigidos a mujeres y niñas, que fomenten el desarrollo de habilidades técnicas y de liderazgo, es clave para su empoderamiento económico integral y su participación en la toma de decisiones económicas.

Objetivo estratégico

La inclusión financiera es un habilitador para fortalecer la operación de los micronegocios y la inclusión productiva de la sociedad.

Línea de acción

- El acceso al crédito de los micronegocios es fundamental para mejorar sus resultados económicos y favorecer empleo de calidad. Dadas las características particulares en materia de riesgo que tienen los microestablecimientos como tomadores de crédito, se deben generar incentivos y cambios institucionales para facilitar el acceso a crédito (i.e., garantías, subsidio a impuestos, facilitar el acceso de microfinancieras y empresas Fintech a incentivos del Estado: redescuento Bancóldex).
- Asimismo, dentro de los cambios institucionales más relevantes, se debe revisar la utilidad de la tasa de usura en Colombia, la cual restringe las posibilidades de ofrecer productos financieros acordes a las característi-

cas y necesidades de los microestablecimientos. En este punto, la tasa de interés es el mecanismo idóneo para generar productos rentables (desde la oferta), que tengan en cuenta el nivel de riesgo real de los deudores y que puedan competir con los denominados prestamistas “gota a gota”. Los instrumentos de aseguramiento son un instrumento esencial para transferir riesgos y reducir la vulnerabilidad de las personas ante hechos fortuitos. Por esta razón, es importante avanzar en la masificación de los seguros de desempleo para poblaciones vulnerables.

- Facilitar el acceso de las poblaciones vulnerables a servicios financieros adecuados, como cuentas bancarias, créditos, ahorros, seguros y servicios de pagos digitales. Esto implica diseñar productos financieros adaptados a sus necesidades y circunstancias, a menudo enfrentando barreras culturales, sociales y económicas para acceder al sistema financiero formal.
- Implementar programas de educación financiera dirigidos específicamente a grupos poblacionales vulnerables, para aumentar su conocimiento y comprensión de los productos y servicios financieros. Estos programas deben abordar las particularidades de cada población que influyen en la toma de decisiones financieras y promover habilidades para la gestión efectiva de finanzas personales y empresariales.
- Aprovechar la tecnología y la digitalización para superar las barreras geográficas y socioeconómicas que enfrentan las comunidades vulnerables. Ofrecer servicios financieros digitales puede facilitar el acceso de las comunidades al sistema financiero, especialmente en áreas rurales o marginadas, donde las instituciones financieras tradicionales tienen una presencia limitada.

Objetivo estratégico

La provisión de servicios públicos a través del sistema de protección social integral es primordial para avanzar en un mercado laboral con mayores oportunidades para todos y todas.

Línea de acción

- Se debe buscar un sistema de protección social integral, que en la práctica, abarque y desarrolle las dimensiones de seguridad social, formación para el trabajo,

generación de activos, gestión del riesgo y promoción de los servicios de cuidado. Los pilares de formación para el trabajo alineados al sistema educativo formal son esenciales, así como la gestión de riesgo alineado al sistema financiero y asegurador. Avanzar en la consolidación del sistema de cuidado nacional y territorial es prioritario.

- El desarrollo de sistemas de cuidado con enraizamiento territorial fortalece la autonomía económica de quienes se dedican al cuidado, particularmente de las mujeres, y aborda uno de los factores estructurales que contribuyen al trabajo informal. Al promover una distribución equitativa de las responsabilidades de cuidado y fomentar sistemas accesibles y de calidad, se facilita la participación de las mujeres en el mercado laboral formal, contrarrestando su empuje hacia empleos informales. Este enfoque contribuye a la reducción de la informalidad laboral al permitir que las mujeres accedan a empleos formales, mejorando así la calidad del empleo y contribuyendo al crecimiento económico. Además, impulsa el desarrollo de políticas públicas inclusivas que valoran el trabajo de cuidado y promueven la formalización del empleo en sectores tradicionalmente informales. La transformación cul-

tural hacia la igualdad de género, fomentada por una corresponsabilidad en el cuidado, desafía las normas que tradicionalmente asignan este trabajo a las mujeres, promoviendo una sociedad más igualitaria donde el género no restringe la participación en el mercado laboral ni el acceso a ciertos tipos de empleo.

- La desvinculación del sistema de protección social del mercado laboral permitiría una prestación de los bienes y servicios públicos de protección social sin distinción de población. También es relevante avanzar sobre pensiones básicas para poblaciones vulnerables.
- El acceso a la justicia en disputas laborales es prioritario con un enfoque de prevención y abordaje de violencia basada en género, que permita una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral. Asimismo, se debe abordar el círculo de impunidad que afecta a las mujeres y desgasta su capacidad de acceder a la justicia, promoviendo un sistema legal inclusivo y accesible, mejorar el acceso mediante la contratación de funcionarias capacitadas para atender con empatía y cuidado los casos, y considerar y abordar el aumento del riesgo a la vida de las defensoras de derechos humanos, que limita su participación activa en espacios de toma de decisiones.

Componente de desarrollo: La autonomía económica de las Mujeres y Promoción de la Inclusión Productiva y Social

Objetivo estratégico

La inclusión social y económica de las mujeres, requiere renegociar las prácticas del cuidado. Para ello es fundamental reconocer el costo de las actividades de cuidado, al tiempo que generar condiciones para que haya una redistribución de las cargas.

Línea de acción

- La escasez de servicios de cuidado dirigidos a niños menores, adultos mayores y personas discapacitadas discrimina de facto a las mujeres (Misión de Empleo, 2021). Por ello, la ampliación y mejora de la oferta de cuidado infantil y del adulto mayor puede ser un ca-

talizador de la inclusión de las mujeres en el aparato productivo.

- Implementar el Sistema Nacional de Cuidados, integrándolo al Sistema de Protección Social, es crucial. Este sistema debe capitalizar los servicios existentes, especialmente aquellos dirigidos a la primera infancia, y fomentar la inclusión de servicios comunitarios de cuidado adaptados a las necesidades territoriales. Es imperativo que el Sistema de Cuidados en Colombia aborde las demandas específicas desde una perspectiva inclusiva, considerando aspectos como discapacidad y diversidad étnica. Además, se sugiere examinar cómo la redefinición del cuidado puede contribuir a la construcción de paz. Por tanto, es recomendable que el Sistema de Protección Social

evalúe la posibilidad de integrar modelos de cuidado innovadores en territorios PDET, aprovechando su potencial para transformar la sociedad.

- Ampliar el acceso a educación preescolar en los territorios. La educación preescolar no solo fortalece las habilidades y aptitudes de los niños y las niñas en edades críticas para su desarrollo cognitivo, sino que permite que las madres se liberen parcialmente de las responsabilidades de cuidado, permitiéndoles un reingreso más ágil a las actividades productivas. Entre menor sea el tiempo de pausa productiva para las mujeres, menor serán las disparidades económicas de género.

Objetivo estratégico

Garantizar el acceso de la mujer a los servicios esenciales del Estado es un paso primordial para asegurar un acceso universal de la mujer a los mecanismos de protección social.

Línea de acción

- Las mujeres manifiestan que una de las razones por las cuales acceden más a los servicios de justicia es para reclamar atención en salud. El Estado debe garantizar una oferta de salud con enfoque de género en todos los territorios, que no solo atienda las necesidades particulares de las mujeres, sino que fortalezca las herramientas de salud preventiva. Para fortalecer el conocimiento sobre salud preventiva de las mujeres rurales y en comunidades apartadas, se recomienda usar la asociatividad de las mismas comunidades y aprovechar estos espacios para difundir conocimiento relevante. Programas de capacitación a lideresas campesinas, indígenas y afrodescendientes sobre estos temas pueden fortalecer la efectividad de las políticas tradicionales de oferta preventiva en salud.
- Es importante seguir fortaleciendo los programas de educación sexual y salud reproductiva. Teniendo en cuenta los elevados costos de las labores de cuidado para las mujeres, prevenir el embarazo adolescente y los embarazos no deseados es clave para avanzar en la equidad de género. Tener hijos debe ser una decisión que las mujeres y sus parejas tomen de manera responsable y las herramientas de salud reproductiva facilitan esa toma de decisiones.

- Para garantizar el acceso a la justicia de todas las personas, especialmente de las mujeres, el Estado debe implementar medidas que fortalezcan el servicio judicial en los territorios. Estas medidas incluyen aumentar la oferta de jueces especializados en las problemáticas locales, desarrollar tecnologías que faciliten la comunicación y la información, adaptar los instrumentos judiciales a las necesidades de los grupos poblacionales, y aprovechar la jurisprudencia existente para resolver los casos de manera eficaz. Además, el Estado debe realizar campañas de sensibilización que mejoren la confianza de las mujeres en el sector justicia y las motiven a buscar soluciones formales a sus problemas justiciables.
- Junto con los programas de transferencias monetarias existentes, el Estado debe trabajar especialmente en el fortalecimiento de programas de transferencias no monetarias que fortalezcan el acceso a servicios de cuidado, salud y educación. Por ejemplo, el fortalecimiento de los programas de protección social para personas mayores y personas con discapacidad, cuyo cuidado usualmente recae en mujeres cabezas de hogar, tendría un efecto catalítico. Un paso muy importante en esta vía es el programa Colombia Mayor, aunque se recomienda avanzar hacia la prestación de servicios más que sobre subsidios monetarios.
- Entre los mecanismos de protección social con enfoque de género, el Estado debe implementar un sistema nacional de acompañamiento psicosocial y legal a las mujeres que sufren violencias de género, ya sea en su círculo familiar o en hechos externos. En Colombia, los casos de Bogotá y Medellín son casos de éxito, en los cuales hay líneas telefónicas y casas de igualdad que brindan acompañamiento psicosocial y legal periódico a las mujeres víctimas o potenciales víctimas de violencias. Es importante extender estos beneficios a todo el territorio, donde las necesidades son mayores.

Objetivo estratégico

Es vital implementar acciones destinadas a superar la precarización laboral y la informalidad que afectan significativamente a las mujeres. Se requieren medidas decisivas para eliminar la inestabilidad laboral en los emprendimientos femeninos y fortalecer las estrategias contra la informalidad.

Las estrategias de inclusión productiva deben ser específicas y responder a las diversas necesidades de mujeres y niñas.

Línea de acción

- Es crucial valorar y reconocer los conocimientos y habilidades no explorados de las mujeres, que históricamente han sido subestimados. Esto incluye apreciar su capacidad para gestionar recursos y formar redes de apoyo comunitario, que potencien estrategias de origen femenino como el “comadreo” (Corporación Sisma Mujer, 2022). Además, es fundamental enfrentar proactivamente los obstáculos que impiden a las mujeres concretar sus proyectos, tales como la violencia intrafamiliar, la exclusión del mercado laboral, y el limitado acceso a internet y financiamiento.
- Se deben establecer políticas de apoyo a los emprendimientos de mujeres, la formalización laboral, y la eliminación de barreras al crédito y los servicios financieros.
- Promover dentro del sector privado la incorporación de procesos y procedimientos que favorezcan la contratación de mujeres y la oferta de servicios orientados a sus necesidades específicas, como una inversión por la inclusión.
- Desarrollar políticas de inclusión productiva para las mujeres rurales es esencial para su transición de una economía de subsistencia a una de mercado. Esto implica promover su integración en cadenas de valor, facilitar el acceso a créditos y subsidios, y fortalecer su participación en instancias decisivas, priorizando la formalización de tierras en posesión de mujeres, conforme a las medidas de género del Acuerdo de Paz.
- Crear herramientas que permitan a las mujeres agricultoras mitigar y adaptarse al cambio climático es crucial, incluyendo el acceso a seguros inclusivos, asequibles y flexibles. Los seguros paramétricos representan una solución innovadora para superar la histórica falta de cobertura en el sector agrícola, adaptándose a las necesidades específicas de las mujeres en este ámbito.
- Promover modelos asociativos entre mujeres es clave para facilitar su acceso a marcas colectivas y denominaciones de origen, que reconozcan el valor de los productos elaborados por mujeres.
- Es esencial fomentar y facilitar activamente la inclusión de las mujeres en procesos, productos y servicios que

tradicionalmente no se han asociado con una perspectiva de género específica. Esto implica abrir espacios y crear oportunidades para que las mujeres exploren y se involucren en áreas que van más allá de las expectativas y roles de género convencionales. Promover esta participación no solo contribuye a la diversificación de las experiencias y habilidades de las mujeres, sino que también enriquece los sectores involucrados con nuevas perspectivas y enfoques. Para lograr esto, es crucial implementar políticas y prácticas inclusivas que eliminen barreras y prejuicios, garantizando así que las mujeres tengan acceso equitativo a todas las esferas de la actividad económica, social y cultural, independientemente de las etiquetas de género.

Objetivo estratégico

Es crucial promover la transformación de las normas sociales. A pesar de los avances en legislación, políticas públicas y jurisprudencia, las dinámicas de poder continúan desfavoreciendo a mujeres y niñas, a menudo reinventándose en lugar de desaparecer. Para romper este ciclo, se deben adoptar medidas que superen los estereotipos y sitúen a las mujeres en entornos donde puedan tomar decisiones, aprender y contribuir al desarrollo.

Línea de acción

- Para ello, es fundamental replantear el modelo educativo con una perspectiva de género, desarrollando estrategias que aborden las causas de la deserción educativa femenina y promoviendo acciones específicas para contrarrestarla. Asimismo, el sistema educativo debe incorporar estrategias de cuidado que flexibilicen y permitan la inclusión efectiva de mujeres y niñas.
- Además, es esencial que la oferta educativa fomente la participación de las mujeres en campos económicos no tradicionales o dominados por hombres. Es vital ofrecer formación en áreas como finanzas, tecnología, administración, contabilidad, liderazgo y habilidades gerenciales, con el fin de ampliar sus oportunidades emprendedoras y capacidades profesionales.
- Para construir la autonomía económica de las mujeres desde una perspectiva de género, es crucial no solo fomentar su participación en el mercado, sino también

garantizar que su presencia sea transformadora en los entornos productivos. Es recomendable implementar estrategias que potencien la capacidad de agencia de las mujeres, permitiéndoles influir significativamente en sus comunidades, territorios, instituciones y empresas con sus proyectos productivos. Además, se debe

trabajar en la identificación y aplicación de criterios de género que aseguren la sostenibilidad de los emprendimientos femeninos. Esto implica un enfoque integral que combine el fortalecimiento económico con el empoderamiento y la visibilidad de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad.

Componente de desarrollo: Convergencia territorial a través de la participación comunitaria y coordinación institucional

Objetivo estratégico

El desarrollo territorial debe empezar por la creación de oportunidades para las personas y comunidades. El desarrollo de capacidades humanas es fundamental para no solo incidir en el diseño e implementación de políticas públicas en el territorio, sino también para demandar estas políticas de redistribución que requieren para reconstruir el capital social y productivo del territorio.

Línea de acción

- Desarrollo de capacidades institucionales que promuevan el desarrollo de los territorios. La implementación clara y decidida de la política pública local es necesaria para la construcción de confianza. Esto no sugiere la duplicidad de responsabilidades del Gobierno nacional en el territorio, sino la construcción de capacidades locales para resolver problemas locales, como inversiones, servicios y bienes públicos, seguridad, y oportunidades. En este sentido, la Misión de Descentralización recomienda implementar herramientas, como la planeación estratégica aplicada, para identificar acciones ejecutables a corto plazo, apropiadas para asegurar la adopción de una regionalización funcional y diferencial, que garantice la capacidad de decisión y acción de las entidades territoriales, y que desconcentre parte de los servicios ofertados por instituciones nacionales.
- Adoptar estrategias de concertación, utilizando formas de gobierno abierto y priorizando el trabajo comunitario, aprovechando los conocimientos de la

población que cohabita el territorio (Indígenas, afros, campesinos, sector privado, entre otros) respecto a las dinámicas territoriales. En ese sentido, debe haber una mayor implicación de las comunidades locales como sujetos activos en la planeación e implementación de su desarrollo territorial.

- La coordinación entre las instituciones del orden nacional, regional y local para la provisión de bienes y servicios públicos es fundamental, bajo un modelo de concurrencia y cooperación. La gestión de recursos, implementación y monitoreo de programas e iniciativas del orden local es fundamental para avanzar en la convergencia territorial. La misión de descentralización propone nuevas formas de implementar las acciones de autoridades locales, con lo que es prioritario implementar las recomendaciones de dicha misión.
- Avanzar más decididamente en la reforma rural integral, con un énfasis en la actualización de su información catastral por medio de la cual se podrían avanzar en la implantación de tributos a la tierra con los cuales las autoridades locales tendrían la posibilidad de tener un mayor presupuesto para la implementación de la inversión social requerida.
- La seguridad humana es vital para avanzar en el desarrollo de los territorios. Es indispensable cambiar el enfoque militarista de protección de la sociedad en los territorios por una aproximación de protección y bienestar de la sociedad civil. Esto implica la protección de los derechos humanos, mayor acceso a justicia social, oportunidades para la creación de medios de vida a través sistemas productivos legales,

y avanzar en la seguridad alimentaria. En ese sentido, la implementación de la policía rural resulta vital para propiciar instituciones de convivencia y acceso a la justicia. Con ello avanzar en avanzar positivamente en las percepciones de seguridad y propiciar los espacios de asociatividad entre los actores del territorio.

Objetivo estratégico

El desarrollo económico local es vital para la convergencia territorial, apoyando en la promoción de capacidades humanas y empresariales, así como la habilitación de herramientas para que promuevan la consolidación de ecosistemas económicos territoriales (urbanos y rurales).

Línea de acción

- Los ecosistemas económicos se desarrollan alrededor de la vocación del territorio y al acceso a los mercados. Para ello, es fundamental propiciar la convergencia regional a través de proyectos regionales que integren las potencialidades productivas locales y fortalezcan las conexiones regionales. En ese sentido, es prioritario fortalecer el papel de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) para ampliar asociatividad en las regiones, que permita el acceso a mercados y el desarrollo de capacidades de los territorios a través de la integración económica.
- El desarrollo rural es prioritario para el país. Focalizar la promoción de políticas que permitan a los campesinos ampliar el capital productivo mediante el acceso a tierras, mecanismos financieros y aseguramiento y nuevas tecnologías es vital para el desarrollo económico local de los territorios. Específicamente, hay que destacar y priorizar el rol de la mujer en la ruralidad y su acceso a la tierra.
- Productividad como política social. Apostar por cambiar la perspectiva de trabajar en la reducción de pobreza monetaria y multidimensional y desigualdades a través de programas asistencialistas que compensan la baja capacidad de generación de medios de vida con transferencias monetarias, por uno que priorice el desarrollo de capacidades humanas y empresariales del 99% del tejido empresarial

y que emplea a cerca del 65% de la población en el país para que el mejoramiento de sus capacidades se traduzca en la posibilidad de fomentar la transferencia de mayores réditos económicos y mejore su bienestar como resultado del mejoramiento de los resultados del tejido empresarial. Para ello se requiere entender la diversidad del tejido empresarial, los contextos territoriales (vocaciones y potencialidades) y la diversidad poblacional. En la diversidad de unidades económicas de pequeña escala, informales y débiles empresarialmente, identificar las etapas de desarrollo de cada una de las unidades para acompañar de manera diferenciada sus necesidades. Empezando por identificar el contexto socioeconómico en donde se desarrolla la actividad económica, la vocación del micronegocio y las capacidades de las personas que los lideran. Particularmente, es necesario segmentar negocios liderados por mujeres y hombres, vocaciones de la persona que lidera el micronegocio, de las condiciones socioeconómicas del hogar de los que lideran los micronegocios. La segmentación debería atender de manera diferencial los micronegocios débiles liderados por mujeres, y micronegocios con alta incidencia de pobreza monetaria, pero con un alto potencial de desarrollar las capacidades empresariales al mostrar micronegocios pequeños pero robustos.

Objetivo estratégico

La habilitación de herramientas financieras y tecnológicas es crítica para avanzar en la convergencia territorial.

Línea de acción

- La educación e inclusión financiera son fundamentales para avanzar en el desarrollo económico local. A la vez que se avanza en el desarrollo de capacidades en educación básica y media, es indispensable acompañar estos esfuerzos con alfabetización digital y financiera. El acompañamiento decidido del sector privado (i.e., del sector financiero y Fintech) es clave para dicha educación y posterior inclusión financiera de las personas en los territorios.

- Las oportunidades de acceso a tecnologías y también a mecanismos financieros resulta vital para avanzar en la convergencia territorial. El desarrollo urbano y rural requieren de mecanismos financieros que permitan avanzar en la construcción de capital productivo, ampliar el acceso a mercado y aumentar el valor que generan las unidades económicas en el territorio.
- El financiamiento a pequeña escala con condiciones ajustadas a los contextos económicos y sociales, por ejemplo, profundizando la iniciativa de NeoBanco que lidera Bancóldex o los créditos a pequeños productores de Finagro, resultan vitales para que las unidades económicas puedan ir desarrollando sus capacidades. Asimismo, el aseguramiento es igualmente relevantes en la construcción de capacidades en los territorios. El fomento a micro seguros asociados también condiciones socioeconómicas de las unidades económicas y contextos territoriales son fundamentales en la apuesta por la convergencia territorial.

Objetivo estratégico

Los territorios requieren de mayor confianza y percepción de bienestar para engranar acciones que promuevan la convergencia.

Línea de acción

- Cooperativismo. Es fundamental promover que las actividades económicas, sociales y políticas se puedan desarrollar libremente a través de la cohesión social y mayor confianza. Las unidades económicas organizadas pueden aprovechar mayores réditos por lograr un mayor acceso a mercados, mayores ingresos y oportunidades.
- El reconocimiento de derechos culturales y territoriales es fundamental para mejorar la participación en la toma de decisiones de los territorios, mejorar la justicia ambiental, propender por la seguridad alimentaria, mayor seguridad y aprovechar las diversidades y potencialidades de las comunidades.

Componente de desarrollo: Sistema Productivo con conciencia ambiental y enfoque territorial

Objetivo estratégico

El fortalecimiento de los sistemas productivos de los territorios debe aprovechar las capacidades y ventajas competitivas de los mismos territorios para llevar prosperidad y cuidar el medio ambiente.

Línea de acción

- La participación de las comunidades agrícolas en el mercado nacional debe ser gradual y estar acompañada de políticas que les permitan aprovechar sus capacidades y tradiciones. Los programas enfocados en inclusión productiva de los territorios deben respetar las formas de organización y acción propias de las comunidades, las cuales han demostrado tener altos niveles de resiliencia, adaptación y transformación.
- De manera progresiva, el país debe seguir alejándose del modelo de desarrollo enfocado en la explotación intensiva de recursos naturales, lo cual es insostenible en el largo plazo. En la búsqueda de fuentes más sostenibles de desarrollo, es importante insertar a los productores locales en las cadenas globales de valor, a través de la adopción de nuevas técnicas y tecnologías que permitan incrementar la productividad económica del campo y los territorios. Este tipo de acciones deben estar incluidas en la política de crecimiento verde de largo plazo recomendada por la Misión de Crecimiento Verde, buscando un desarrollo sostenible e inclusivo del campo.
- Las nuevas tecnologías deben estar acompañadas de políticas de fortalecimiento del capital humano y reducción en los costos de producción y transporte, que permitan impulsar la competitividad de las actividades económicas propias del campo y los territorios. Intervenciones en estos tres frentes permitirán que el país

desarrolle una agroindustria que lleve prosperidad a los territorios y sea ambientalmente sostenible, pues aprovecharía al máximo cada hectárea de tierra sin necesidad de expandir la frontera agrícola. Para fortalecer el capital humano, se pueden aprovechar las organizaciones de base ya existentes y medios de difusión locales, como la radio. En el componente de reducción de costos, se debe tener en cuenta los mecanismos de aseguramiento que reducen la vulnerabilidad de los pequeños productores.

- La asociatividad y el cooperativismo entre pequeños productores es fundamental para lograr economías de escala y generar mayor valor agregado en las comunidades. La asociatividad puede ser respaldada por el Estado a través de compensaciones a la conservación ambiental. En este punto, cobran mucha relevancia los pagos por servicios ecosistémicos y las soluciones basadas en la naturaleza, que podrían ser actividades paralelas que estas asociaciones podrían desempeñar. Asimismo, se deben masificar los mecanismos financieros que incentiven la reforestación, como los créditos por naturaleza y los bancos de hábitat. Estos mecanismos deben buscar que haya menos intermediarios en su estructuración de manera que generen más beneficios para las comunidades.
- Según la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana realizada por el DANE en 2023, la percepción de inseguridad en el campo fue menor que en las ciudades de Colombia. Este contexto puede ser interesante para impulsar actividades ecoturísticas en ciertos territorios, que dinamicen sus economías. Para aprovechar esta oportunidad, no solo se debe trabajar por facilitar el transporte sino también en apoyar a las asociaciones de turismo comunitario para obtener su certificación y cumplir con estándares de sostenibilidad ambiental y social, que garantice que los operadores ofrezcan experiencias de alta calidad, seguras y responsables.
- Para la atención de comunidades étnicas, es fundamental considerar las costumbres actuales, los conocimientos ancestrales y los roles de las personas dentro de ellas. Los modelos de desarrollo deben ser creados desde su origen con las comunidades, pues difícilmente una adaptación de los modelos de desarrollo tradicionales logrará satisfacer las necesidades propias de estas poblaciones.

Objetivo estratégico

La institucionalidad de los territorios debe incorporar las necesidades ambientales y el desarrollo sostenible.

Línea de acción

- Se deben definir ámbitos de actuación para cada nivel de las administraciones de gobierno en relación con la acción climática con un enfoque de responsabilidades compartidas. Para ello, la Misión de Descentralización recomienda definir roles diferenciados para las escalas nacional, departamental y local (Martínez, 2023), con base en principios de:
 - i. Correspondencia: las competencias deben corresponder al nivel de gobierno correspondiente con la dimensión geográfica.
 - ii. Subsidiariedad: la competencia debe asignarse al nivel de gobierno más bajo posible compatible con el área de beneficio.
 - iii. Beneficio: en la medida de lo posible, si las intervenciones benefician a un grupo de personas específico, se debe propender por definir una estructura de tarifas que cargue a los usuarios por los servicios ecosistémicos.
 - iv. Asequibilidad: las competencias asignadas deben tener en cuenta la disponibilidad de recursos de las autoridades subnacionales.
 - v. Capacidad: los gobiernos locales deben tener las capacidades administrativas y técnicas para atender satisfactoriamente la competencia delegada.
 - vi. Coordinación: los esfuerzos de todos los niveles de gobierno deben estar coordinados para así generar un mayor impacto.
- La Misión recomienda mantener las acciones en materia de mitigación de GEI en el orden nacional, pero tratar de delegar las acciones en materia de adaptación a los gobiernos subnacionales, teniendo en cuenta los principios ya expuestos.
- Formular directrices sobre las transferencias a entidades territoriales con visión climática y ambiental, que incluyan incentivos por captura de GEI, gestión de externalidades y compensación por costos de conservación. Es posible establecer un criterio de asignación de recursos del Sistema General de Participaciones

(SGP), condicionado a resultados de conservación ambiental y rehabilitación de territorios; con un nivel de flexibilidad atendiendo al principio de asequibilidad. Esto permitiría fortalecer la capacidad financiera y técnica de las entidades territoriales para atender los problemas ambientales.

- Las administraciones de todos los niveles, pero particularmente los gobiernos subnacionales, deben explorar otras fuentes de financiamiento para la acción climática y ambiental. Las tasas ambientales, los pagos por servicios ambientales, el Sistema General de Regalías (SGR) y los programas de pago por resultados son ejemplos de mecanismos alternativos de financiamiento. Es importante recordar que el SGR busca resarcir los costos ambientales de las industrias extractivas, por lo cual debería destinar parte de los recursos expresamente a la acción ambiental. Adicionalmente, impulsar el impuesto al carbono y los mercados de carbono puede resultar en una mejor financiación de la acción climática. Finalmente, las asociaciones público-privadas para la ejecución de proyectos de mitigación, que incluyan financiamiento mixto, también son otra fuente interesante de recursos para avanzar en el cumplimiento de los compromisos ambientales.

Objetivo estratégico

Las comunidades y organizaciones de base deben empoderarse de la acción ambiental y climática para así impulsar una inclusión productiva y sostenible.

Línea de acción

- Fortalecer el ordenamiento territorial y la descentralización del poder político, a partir de una perspectiva geográfica integral que considere la estructura ecológica principal, la estructura agroalimentaria, la participación comunitaria y la resolución de conflictos territoriales. Para ello, es crítico propiciar el diálogo con organizaciones campesinas y comunitarias que reconozca sus aportes a la construcción de la paz y considere sus capacidades y diversidad.
- Reconocer y caracterizar los procesos de territorialización campesina y las distintas figuras de constitución y gestión de los territorios campesinos, como parte de los

compromisos adquiridos en el Plan de Desarrollo 2022-2026 y en el Acuerdo de Paz. Además, se debe avanzar en la titulación de tierras y una política rural integral, acompañada de seguridad jurídica sobre las titulaciones.

- Cumplir con las disposiciones constitucionales que ordenan la creación de las entidades territoriales indígenas, negras o campesinas, y garantizar su autonomía política, fiscal y administrativa, así como su relacionamiento simétrico con el Estado y las demás entidades territoriales. Estos territorios se verán beneficiados por los conocimientos ancestrales y prácticas tradicionales sostenibles.
- Socializar con evidencia y datos los graves impactos socioeconómicos del cambio climático. Esto permitirá generar mayor conciencia sobre la necesidad de incorporar principios ambientales en todas las actividades productivas y de interacción humana. De nuevo, el cooperativismo y las asociaciones son fundamentales para lograr este objetivo.

Objetivo estratégico

Llevar tecnologías a los territorios permite impulsar la competitividad del campo y sus actividades productivas propias.

Línea de acción

- Fortalecer las inversiones en tecnificación del campo y los territorios, incluyendo la ampliación del acceso a servicios de Internet fiables y asequibles, tecnologías y conocimiento para la industrialización agrícola, e instrumentos de monitoreo de riesgos climáticos. También, se deben desarrollar capacidades en energía sostenible que permitan diversificar la matriz energética, mejorar la eficiencia y reducir los impactos ambientales, mediante el uso de fuentes renovables, el almacenamiento y la gestión inteligente de la energía.

Componente de desarrollo: Desarrollo territorial para la paz

Objetivo estratégico

El desarrollo económico de regiones históricamente excluidas parte de políticas que los integren a los mercados y las cadenas nacionales de valor.

Línea de acción

- Focalizar las acciones y los recursos del Estado en los territorios que presentan mayores dificultades para acceder a los mercados, ya sea por su aislamiento geográfico, su baja conectividad, su baja diversificación productiva o su alta dependencia de las economías ilegales. Estas acciones deben estar orientadas a acompañar los procesos de desarrollo territorial, fortalecer las capacidades locales, impulsar la asociatividad y la cooperación, y promover la innovación y la competitividad. Desde la perspectiva territorial, es importante ampliar el foco de intervención más allá de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las regiones incluidas en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Si en realidad se quiere lograr impactos y sostenibilidad, deben incluirse ciudades intermedias y nodos dinamizadores, que puedan ayudar a jalonar el desarrollo a nivel subregional.
- Crear condiciones habilitadoras de desarrollo humano en las zonas rurales con violencia armada, que incluyan la provisión de bienes y servicios públicos básicos, como infraestructura vial, energía, agua potable, saneamiento, salud, educación, cultura y recreación. Estas condiciones son fundamentales para mejorar la calidad de vida de la población, facilitar el acceso a los mercados, y generar oportunidades de emprendimiento y empleo.
- Diseñar e implementar políticas que dignifiquen y valoren el trabajo de la mujer en zonas rurales, que reconozcan su rol fundamental en la economía, la sociedad y la paz, y que promuevan su empoderamiento, su autonomía y su liderazgo. Estas políticas deben garantizar el acceso de las mujeres a la tierra, al crédito, a la educación, a la salud, a la seguridad y a la justicia, y protegerlas de la violencia de género, la discrimina-

ción y la exclusión. Como se mencionó en la sección de Equidad de Género, las organizaciones de base, así como las lideresas comunitarias, son aliadas estratégicas para cumplir este objetivo.

- Promover programas que consoliden los recursos del Gobierno nacional, evitando la dispersión y la duplicidad de esfuerzos, y que articulen las políticas públicas con las iniciativas de la sociedad civil y el sector privado. Estos programas deben tener un enfoque diferencial, que reconozca la diversidad y la pluralidad de los territorios, y que respete los derechos y las culturas de las comunidades que los habitan. Las comunidades de base pueden ser un gran actor para avanzar en el diseño e implementación de modelos de desarrollo aplicados a las necesidades de los territorios.
- El fortalecimiento institucional es clave para la construcción de paz. Pero no solo el fortalecimiento de las entidades territoriales, sino también del Estado central en su capacidad para llegar a los territorios de manera efectiva y pertinente. De igual forma, es necesario fortalecer la relación Nación-territorio, pues buena parte de las fallas para promover el desarrollo humano local parte de una desarticulación en ese sentido.
- En materia de acceso a la tierra, se debe ampliar la cobertura del Catastro Multipropósito y avanzar en la implementación de los Planes de Ordenamiento de la Propiedad Rural, al tiempo que debe darse un fortalecimiento institucional de las entidades y agencias con competencias en la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI).
- Dada la importancia de la participación ciudadana en la planeación y puesta en marcha de los proyectos de construcción de paz territorial, es importante avanzar hacia un esquema más participativo e incluyente en la implementación de los proyectos PDET, así como mejorar sus esquemas de seguimiento y monitoreo para que las metas sean claras, precisas y cuantificables.

Objetivo estratégico

La reparación integral e inclusión de las víctimas del conflicto es fundamental para consolidar la paz en los territorios y acelerar su convergencia socioeconómica.

Línea de acción

- Implementar un modelo de reparación integral oportuno y transformador para la inclusión productiva en el territorio, que reconozca las necesidades, los intereses y las capacidades de las víctimas, tanto individuales como colectivas, y que les brinde acompañamiento, asesoría y recursos para desarrollar iniciativas económicas sostenibles y acordes con su vocación territorial. Este modelo debe cambiar las prácticas asistencialistas actuales y entender las dinámicas de desplazamiento, retornos y reubicaciones de las víctimas, ofreciendo soluciones duraderas que les permitan una integración socioeconómica efectiva y sostenible en el largo plazo. Esto podría implicar revisar la Ley de Víctimas para que incluya medidas específicas orientadas a la inclusión productiva de las personas.
- Consolidar la seguridad y la convivencia en los territorios, desmantelando las economías ilegales, reparando integralmente a las víctimas, garantizando la verdad, la justicia y la no repetición, y fortaleciendo la participación política y social. Estas acciones deben estar enmarcadas en el cumplimiento del Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno y las FARC-EP, y en la coordinación entre las distintas instituciones del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional.

Objetivo estratégico

El acceso y buen funcionamiento de la justicia garantiza que los mecanismos de solución de conflictos operen satisfactoriamente, permitiendo consolidar la paz territorial.

Línea de acción

- Aumentar la oferta y la productividad judicial, lo cual incluye fortalecer la prevención, la identificación y la atención de los problemas justiciables, especialmente de aquellos que afectan de manera diferencial a las poblaciones vulnerables y víctimas del conflicto. Contar con información sobre las necesidades jurídicas representativas a nivel territorial, idealmente por municipio o jurisdicción, permite promover un modelo de territorialización de los servicios de justicia orientados por la demanda efectiva y potencial. Estas acciones bus-

can mejorar la capacidad y la eficiencia del sistema de justicia para atender las demandas de los ciudadanos, ofrecer soluciones rápidas, económicas y pacíficas a sus problemas jurídicos.

- Fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación, el arbitraje, la mediación y la amigable composición, que permiten a las partes resolver sus diferencias de manera voluntaria, flexible y autónoma, con la ayuda de un tercero neutral. Estos mecanismos tienen ventajas como la rapidez, la economía, la confidencialidad y la satisfacción de las partes. En esta misma línea, también es relevante mejorar la operación de conciliadores, Casas de Justicia y Comisarías de Familia en los territorios.
- Implementar una política pública integral de acceso a la justicia, que incluya acciones de educación jurídica, fortalecimiento institucional, innovación tecnológica, participación ciudadana y simplificación de procesos. Según Fedesarrollo, el uso de inteligencia artificial en el sistema judicial puede liberar las cargas de los jueces al utilizarse para automatizar tareas frente a la gestión del conocimiento legal y la información de apoyo a la política judicial y a los procedimientos judiciales (PNUD, 2023b). También es necesario mejorar la confianza en el sistema de justicia, así como promover el conocimiento de todos los instrumentos ofrecidos por la justicia, incluyendo los mecanismos alternativos y pacíficos de resolución de conflictos.
- Promover espacios de fácil acceso donde las personas puedan obtener asistencia legal de manera económica y que no represente mayores demoras. También se deben promover instrumentos para resolver conflictos por la vía judicial sin necesidad de asistencia legal por parte de un abogado. La articulación con universidades y el uso de tecnologías de las comunicaciones pueden facilitar la oferta de asistencia legal asequible.

Objetivo estratégico

La articulación entre las diferentes instituciones territoriales con el nivel de gobierno central y las organizaciones de la sociedad civil garantizan una mayor participación ciudadana y una concertación territorial.

Línea de acción

- Focalizar las acciones y los recursos del Estado en los territorios que presentan mayores desafíos para el desarrollo y la paz, que requieren una atención especial y diferenciada, y que tienen un alto potencial para generar valor agregado y conectarse con los mercados nacionales e internacionales. Estas acciones deben estar orientadas a acompañar los procesos de desarrollo territorial, fortalecer las capacidades locales, impulsar la asociatividad y la cooperación, y promover la innovación y la competitividad. Los Pactos Territoriales, establecidos en el PND 2022-2026, representan una ruta interesante de trabajo conjunto y articulado entre nación y territorio.
- Concertar utilizando formas de gobierno abierto, que permitan incorporar las demandas de la ciudadanía, las instancias de participación, la consulta previa y el diálogo con los distintos actores sociales, políticos y económicos. Estas formas de gobierno abierto buscan promover la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la innovación en la gestión pública, y generar confianza y legitimidad en las instituciones. Se destaca la experiencia de los diálogos regionales vinculantes para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, y se propone institucionalizar estos mecanismos de gobierno abierto.

Referencias

Introducción

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2006). *Persistence of Power, Elites, and Institutions*. NBER Working Paper 1210. NBER.
- Bertocchi, G. y Dimico, A. (2012). *De Jure and De Facto Determinants of Power: evidence from Mississippi*. IZA Discussion Paper 6741. IZA.
- DANE. (2023a). Gasto social público y privado. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales/gasto-social-publico-y-privado>
- DANE. (2023b). Datos de pobreza y desigualdad en Colombia. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Migración Colombia. (2023). *Colombia, el país más solidario con la migración venezolana*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/colombia-un-pais-solidario-con-la-migracion-venezolana>
- Mineducación. (2023). Sistema Nacional de Información de Educación Superior. <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/ESTADISTICAS/Informes-e-indicadores/>
- Minsalud. (2023). Boletín del aseguramiento en salud. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsidiado/Paginas/coberturas-del-regimen-subsidiado.aspx>
- O'Brien, J. y Quinn, L. (2023). *Six Years of Implementation of the Colombian Final Accord: Challenges and Opportunities in the New Political Phase*. Kroc Institute for International Studies
- Observatorio de Gestión Educativa. (2023). Indicadores de cobertura y sedes educativas. <https://obsgestioneducativa.com/datos-al-tablero/sistema-nacional-de-indicadores/indicadores-de-cobertura/>
- PNUD. (2015). Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/undp-co-od-minformeultimo-2015_2.pdf
- PNUD. (2019). *Informe sobre desarrollo humano 2019*. PNUD.
- PNUD (2022). *Informe de Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 1: Evolución de los últimos 10 años en Desarrollo Humano*. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-1>
- PNUD. (2023a). *Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia: más allá de los indicadores tradicionales. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 2*. PNUD.
- PNUD (2023b). Centro de datos del Informe de Desarrollo Humano. <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>
- PNUD. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019 Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. PNUD.

Capítulo 1

- PNUD. (2023). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 2: Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia: más allá de los indicadores tradicionales*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-2>
- PNUD. (2022). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 1: Evolución de los últimos 10 años en Desarrollo Humano*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-1>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2018). *Análisis de Situación de Población ASP Colombia*. UNFPA. https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ASPCOLOMBIA_resumenejecutivo_WEB_0.pdf
- Urdinola, P. (2021). Demografía colombiana: en preparación para la era del envejecimiento. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: La economía colombiana en los próximos diez años*. Debate.
- Migración Colombia. (2021). *Distribución de Venezolanos en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-agosto-de-2021>
- PNUD. (2022). *Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. Informe sobre desarrollo humano 2021/2022*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>
- Diccionario de Cambridge. (2022). Gig economy. Cambridge University Press. <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/gig-economy>
- PNUD. (2022). *El Mapa del Desarrollo Humano en Argentina*. PNUD.
- PNUD. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y Movilidad*. PNUD.
- DNP. (2023). *TerriData: Sistema de Estadísticas Territoriales*. DNP. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- DNP. (2023). *Medición de Desempeño Departamental 2021*. DNP. <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>
- DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- DANE. (2022). *Pobreza y desigualdad*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). *Cifras de aseguramiento en salud*. Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>
- DANE. (2022). *Estadísticas vitales nacimientos y defunciones*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema?id=34&phpMyAdmin=30m-27vamm65hhkhrtgc8rrn2g4>
- Ministerio de Educación Nacional. (2022). *Estadísticas sectoriales de educación preescolar, básica y media*. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/estadisticas/Estadisticas/>
- ICFES. (2023). *Series históricas agregados Saber 11, Saber Pro y Saber TÿT y Clasificación de Planteles Saber 11*. ICFES. https://www.icfes.gov.co/web/guest/Clasificacion_planteles_examenes
- PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 Colombia rural Razones para la esperanza*. PNUD.

- PNUD. (2023). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 4: Educación: Motor de Igualdad, crecimiento y Desarrollo Humano*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-educacion-igualdad-crecimiento-desarrollo-humano>
- Consejo Privado de Competitividad. (2023). *Índice Departamental de Competitividad 2023*. Consejo Privado de Competitividad. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2023/05/IDC_2023.pdf
- PNUD. (2003). *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia – 2003*. PNUD.
- Policía Nacional de Colombia. (2023). Estadística delictiva. <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>
- Fundación Ideas para la Paz. (2022). *Ni paz ni guerra: Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque*. Fundación Ideas para la Paz. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Informe_NiPazNiGuerra.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. S/2004/616. ONU.
- PNUD. (2023). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 3: Acceso efectivo a la justicia para todas las personas*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-3>
- OCDE. (2021). *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*. OCDE. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/cdc3bde7-en/index.html?itemId=/content/publication/cdc3bde7-en>
- Ministerio de Educación Nacional. (2022). Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/ESTADISTICAS/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2023). *Objetivos de Desarrollo Sostenible - Educación de Calidad*. ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>
- Consejo Superior de la Judicatura. (2022). *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*. Consejo Superior de la Judicatura. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/151115188/Informe+de+Gestion+2022+CSJ.pdf/3fe7f046-371f-434a-a327-4d6f7fc8bf44>
- DANE. (2022). *Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares (ENTIC Hogares)*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/encuesta-de-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-en-hogares-entic-hogares>
- MinTIC. (2022). *Índice de Brecha Digital 2021*. <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-238353.html>
- MinTIC. (2022). *Internet Fijo Penetración Departamentos*. MinTIC. <https://www.datos.gov.co/Ciencia-Tecnologia-e-Innovacion/Internet-Fijo-Penetracion-Departamentos/4py7-br84>
- PNUD. (2020). *La próxima frontera El desarrollo humano y el Antropoceno*. PNUD.
- DNP. (2022). *Índice Territorial de Crecimiento Verde: Guía práctica de interpretación*. DNP. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/230224_guia-interpretacion-ITCV.pdf
- IDEAM. (2022). Deforestación en Colombia. <http://www.ideam.gov.co/web/bosques/deforestacion-colombia>

- DNP. (2019). *Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado por Capacidades*. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmGesRiesgo/iGesRiesgoIndice>
- IDEAM y PNUD. (2017). *Tercera Comunicación de Cambio Climático*. IDEAM y PNUD.
- Galvis-Aponte, L. A., Bonet-Morón, J., Bonilla-Mejía, L., Otero-Cortés, A., Pérez-Valbuena, G. J., Posso-Suárez, C. M. y Ricciulli-Marín, D. C. (2021). Desigualdades del ingreso en Colombia: ¿cuáles son sus determinantes y cómo se han afectado por la pandemia del COVID-19? *Ensayos Sobre Política Económica*, 101, 1-53.
- Núñez, J., Herrera, F., Quesada, C., Ortiz, P. y Martínez, L. (2022). *La pobreza departamental en Colombia: determinantes y acciones para combatirla*. PNUD.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). *Análisis de Situación de Salud Colombia 2022*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-colombia-2022.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. (2023). Cobertura neta. <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-82702.html>
- DANE. (2022). PIB por departamento. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- DANE. (Noviembre de 2023). Pobreza monetaria por departamentos 2022. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- PNUD. (2022). *Índice de Gobernabilidad Democrática Territorial. Documento metodológico*. PNUD.
- Capítulo 2**
- Alianza por la Inclusión Laboral. (2022). *Informe Nacional de Empleo Inclusivo 2021-2022*. Fundación Corona.
- Angulo, R., Azevedo, P., Gaviria, A. y Páez, G. (2012). *Movilidad social en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Banco Mundial. (2023). *Índice de Gini*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Villar, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho del Estado*, (20), 73-96.
- Bultmann, D. (2023). Social Conflict. En S.S., Jodhka y B. Rehbein (eds.). *Global Handbook of Inequality*. Springer.
- Chaparro, J. y Maldonado, D. (2022). *Ampliando las opciones en el mercado laboral: el presente y el futuro de la educación vocacional y técnica en Colombia*. Universidad EAFIT.
- Chaparro, J. y Arteaga, A. (2023). *Análisis de la formación para el trabajo en Colombia* (Documento de antecedentes para el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano). PNUD.
- DANE. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. DANE.
- DANE. (2013-2021). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. DANE.
- DANE. (2022). *Encuesta de Pulso Social*. DANE.
- DANE. (2022). *Pobreza y desigualdad*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>
- DANE. (2023). *Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

- Eslava, M. y Soto, A. F. (2022). *Actividad productiva y desigualdad en Colombia* (Documento preliminar de antecedentes para el Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2023). PNUD.
- Fernández, C. (2023). *Informalidad, productividad e inequidad. Un análisis desde el punto de vista de las firmas y los trabajadores* (Documento de antecedentes para el INDH 2024 del PNUD). PNUD.
- Ferreira, M. M., Dinarte, L., Urzúa, S. y Bassi, M. (2021). *La vía rápida hacia nuevas competencias. Programas cortos de educación superior en América Latina y el Caribe* (Policy Research Working Paper). Banco Mundial.
- Inclusión SAS. (2023). *El crecimiento y la productividad como política social* (Documentos de antecedentes para el INDH). PNUD.
- Jaime, A., Márquez, I. y Martínez, G. (2011). *Percepción de la desigualdad y demanda de políticas redistributivas en Andalucía*. Centro de Estudios Andaluces.
- Kakwani (2009).
- Latinobarómetro. (2020). *Tablero de indicadores*. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Lora, E. (2015). The Worrysome deficit of technicians and technologists in Colombia. *Atlas of Economic Complexity*. Harvard University. <https://colombia.growthlab.cid.harvard.edu/news/deficit-technicians-and-technologists-colombia>
- Lora, E. y Prada, S. (2016). Indicadores de desigualdad, pobreza y desarrollo humano. En *Técnicas de medición económica, metodología y aplicaciones en Colombia*. Icesi.
- Lora, E. (2023). *Anatomía de la Concentración del Ingreso en Colombia* (Documentos de antecedentes para el INDH de Colombia). PNUD.
- Ministerio de Educación (2023). *Tránsito de la Educación Media a la Educación Superior: análisis comparativo del periodo 2016-2021*. Boletín Educación Superior en Cifras. Ministerio de Educación.
- Núñez, J., Monroy, J., Ramírez, J. y Lasso, D. (2022). *Diagnóstico multidimensional sobre las desigualdades en Colombia*. Fedesarrollo.
- Observatorio Fiscal. (2022). *Informe final sobre el proyecto de Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social, Informe N 35*. Observatorio Fiscal.
- OCDE. (2017). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia*. OCDE.
- OCDE. (2021) *Does Inequality Matter? How People Perceive Economic Disparities and Social Mobility*. OCDE.
- OCDE. (2023) *PIB por hora trabajada*. <https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/pib-hora-trabajada.htm>
- PNUD. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. PNUD.
- PNUD (2021). *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. PNUD.
- PNUD (2022a). *Evaluación del financiamiento para el desarrollo en Colombia. Marco de financiación para la aceleración del cumplimiento de los ODS*. PNUD.
- PNUD (2022b). *El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma*. PNUD.
- PNUD. (2022c). *Evolución de los últimos 10 años en desarrollo humano. Informe sobre el Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 1*. PNUD.
- PNUD. (2023a) *Educación: motor de igualdad, crecimiento y desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 4*. PNUD.

- PNUD. (2023b) *Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia: más allá de los indicadores tradicionales. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 2*. PNUD.
- Solt, F. (2023). *Standardized World Income Inequality Database*. <https://fsolt.org/swiid/>
- Thorbecke, E. y Charumilind, C. (2002). Economic Inequality and Its Socioeconomic Impact. *World Development*, 30(9), 1477-1495.
- ### Capítulo 3
- ACNUR. (2012). *Proyecto de Protección de Tierras de Acción Social y Comisión de Seguimiento a la Política Pública. Citado por ACNUR-Operación Colombia: Las tierras de la población desplazada*.
- Arboleda, M. E., Pavas, A., & Hidalgo, S. (2021). Regiones colombianas y conflicto armado: estudio socioeconómico en un modelo de centro y periferia años 2000-2017. *Ánfora*, 143-162.
- Arias, M. A., Ibáñez, A. M., & Zambrano, A. (2012). Agricultural Production Amid Conflict: The Effects of Shocks, Uncertainty, and Governance of Non-State Armed Actors. *Documentos CEDE*.
- Arjona, A. (2021). *The Effects of Violence on Inequality in Latin America and the Caribbean: A Research Agenda*. United Nations Development Programme.
- Banco Mundial. (2023). *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes)*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?view=map>
- Cabanzo, M. R. (Cabanzo Valencia, M., & Gindele, R. (2023). Las experiencias de participación de las personas LGBTI en los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia en el marco del Acuerdo Final de Paz en Colombia. *Revista De Estudios Sociales*, 1(83), 8)
- Cabanzo, M., & Gindele, R. (2023). Las experiencias de participación de las personas LGBTI en los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia en el marco del Acuerdo Final de Paz en Colombia. *Revista De Estudios Sociales*, 1(83), 8.
- Caro, J., & Aya, A. (2019). *Comportamiento del turismo en Colombia después de la firma del acuerdo de paz con las FARC*. Bogotá: CESA.
- Carvacho, P. e. (2022). Acceso a la justicia: una revisión conceptual de sus componentes. *Oñati Socio - Legal Series*, 354–382.
- CEPAL. (2022). *CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Obtenido de <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- CNMH . (2013). *¡Basta Ya! Colombia memorias de guerra y dignidad. Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado*. Bogotá.
- CNMH. (2022). *Observatorio de Memoria y Conflicto*. Obtenido de <https://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio-de-memoria-y-conflicto/>
- Collier, P., Elliott, V., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M., & Sambanis, N. (2004). *Guerra civil y políticas de desarrollo*. The World Bank.
- Comisión de la Verdad. (28 de Junio de 2022). Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. *Hay futuro si hay verdad Informe Final*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2023). *Informe sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. Noviembre 2023*.
- Corporación Sisma Mujer. (2022). *Situación de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en Colombia durante el año 2021*. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2013). *Auto 098/2013*. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a098-13.HTM>.

- Cristancho, N. (2022). *Efectos del proceso de paz en la producción agrícola*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- DANE. (2022). *Encuesta de Cultura Política*. Obtenido de <https://dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/gobierno/cultura-politica>
- Defensoría del Pueblo. (2023). *El 2022 marcó un lamentable récord de homicidios a líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos*. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/-/el-2022-marc%C3%B3-un-lamentable-r%C3%A9cord-de-homicidios-a-l%C3%ADderes-sociales-y-personas-defensoras-de-derechos-humanos>
- DNP. (2014). Definición de categorías de ruralidad. (*Informe temático para la Misión para la Transformación del Campo*).
- DNP. (2017). *CONPES 3918: Política Nacional para la Gestión Integral de la Red Terciaria en Colombia*. Bogotá.
- DNP. (2021). *Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social. Documento CONPES 4063*. Bogotá D.C.
- DNP. (2022). *Construcción de paz y post-conflicto*. Obtenido de <https://2022.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Construcci%C3%B3n-de-paz-y-postconflicto.aspx>
- DNP. (2023). *Balance Diálogos Regionales Vinculantes*. Bogotá: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/dialogos_regionales/Balances/2023-02-06_Cartilla_Balance_DRV_web.pdf.
- Durán, I. (2011). *Conflicto armado y crecimiento económico municipal en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Fajardo, J. (2017). *Ni en tiempos de guerra ni en tiempos de paz: que la defensa de los derechos humanos no nos cueste una vida más. Análisis sobre la situación de las defensoras de DDHH en Colombia*. Bogotá: Corporación Humanas, 1–13.
- Farrow, T. (2014). What is access to justice? *Osgoode Hall Law Journal [en línea]*, 3(51), 957–987. Recuperado el 28 de Junio de 2021, de <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol51/iss3/10/>
- Fedesarrollo. (2019). *Impacto de las vías en mal estado sobre el desarrollo socioeconómico de los municipios colombianos*. Bogotá.
- FIP. (2022). *El dilema de los PDET: ¿Cómo construir sobre lo construido, sin seguir en lo mismo?* Notas Estratégicas No. 25.
- FIP. (2022). *Ni paz ni guerra: Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque*. . Obtenido de https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf.
- FIP. (2023). *Índice de Resiliencia Comunitaria*.
- FIP. (2024). *El tejido empresarial en los territorios PDET*.
- Fiscalía General de la Nación. (2023). *Informe de Gestión 2022-2023*. Obtenido de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Link-Informe-de-Gestion-2022-2023.pdf>
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of peace research*, 167-191.
- García Villegas, M., & Espinoza, J. (2013). *El derecho al estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Gaviria, S., Mejía, L. F., Piraquive, G., Cifuentes, G., López, R., & Parra, Y. (2015). *El Dividendo Económico de la Paz en Colombia: Lecciones de la Experiencia Internacional*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- Gil, J. M., & Uribe, W. A. (2017). Violencia y crecimiento económico: un análisis empírico para Colombia. *ECONÓMICAS CUC*, 38(1).
- Gilbert, J. (2017). *Land grabbing, investments & indigenous peoples' rights to land and natural resources: case studies and legal analysis*. International Work Group for Indigenous Affairs.
- Gómez, C., Sánchez-Ayala, L., & Vargas, G. (2015). Armed conflict, land grabs and primitive accumulation in Colombia: micro processes, macro trends and the puzzles in between. *Journal of Peasant Studies*, 42(2), 255-274.
- Grupo de Trabajo sobre la Justicia. (2019). *Justicia para Todos: Un análisis global de necesidades legales y obstáculos*.
- Grupo Género en la Paz – GPAZ. (2023). *La paz avanza con las mujeres: IV Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz*.
- Gutiérrez, L. (2017). *Pobreza, conflicto armado y convergencia*. Universidad de los Andes.
- IGAC. (26 de noviembre de 2016). citado por *El Tiempo* “El 64% de los hogares no cuentan con acceso a la tierra”. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16759689>
- Indepaz. (2021). *Balance en cifras de la violencia en los territorios*. Obtenido de <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/12/5-an%CC%83os-del-acuerdo-de-paz-1.pdf>
- Indepaz. (2023). *Paz para liderar: Informe de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas desde la firma del Acuerdo de Paz*. Obtenido de <https://indepaz.org.co/pazparaliderar/>
- Jaramillo, S. (2014). La paz territorial. Presentación en la Universidad de Harvard, Cambridge, MA, Estados Unidos, 13.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2023). *Indicadores de seguridad y resultados operacionales*. Obtenido de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://2f76ade6e2220a74483af901e122f3fd>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *Observatorio de Drogas de Colombia*. Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SID-CO-departamento-municipio.aspx>
- Minjusticia. (2017). *Índice de Acceso Efectivo a la Justicia Colombia*.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2022). *Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad Naciones Unidas. Obtenido de <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2276999.pdf>
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2023). *Informe del Secretario General*. Obtenido de <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2307967.pdf>
- Núñez, J. (2021). La pobreza y la desigualdad en Colombia: el papel del estado y los desafíos de la política social y tributaria. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro. La economía colombiana en los próximos diez años* (págs. 177-260). Bogotá: Penguin Colombia.
- OCDE. (2019). *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Center*. . Obtenido de doi:<https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: Presidencia de la República.
- ONU. (2009). *Informe Mundial sobre la Justicia*.
- ONU. (2012). *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Estado de Derecho*.

- ONU. (2023). *Colombia. Common Country Analysis [Análisis de país común]*.
- OXFAM. (2018). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Bogotá.
- Pleasence, P., Balmer, N., Blackburn, R., & Wainwright, T. (2012). *A framework for the benchmarking of Small business consumers' need for and use of legal services*. Legal Services Board.
- PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (2003). *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia – 2003*.
- PNUD. (2011). *Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*.
- PNUD. (2012). *Informe sobre Desarrollo Humano 2012: La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Bogotá.
- PNUD. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2022). *Índice de Gobernabilidad Democrática Territorial*. PNUD Colombia.
- PNUD. (2023). *Informe Monitoring Attitudes, Perceptions and Support (MAPS)*.
- PNUD. (2023). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 3: Acceso efectivo a la justicia para todas las personas*. Bogotá.
- PNUD. (2024). *Liderazgo, desarrollo y territorio: Una apuesta por la paz. Cuaderno de Liderazgo Social y Desarrollo Humano en Colombia (2012 -2022)*.
- PNUD. (2024). *Liderazgo, desarrollo y territorio: Una apuesta por la paz”. Cuaderno de Liderazgo Social y Desarrollo Humano en Colombia (2012 -2022)*. Bogotá.
- Policía Nacional de Colombia. (2023). *Homicidios*. Obtenido de <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.
- Sierra, J. R. (2016). La periferialización del conflicto armado colombiano, 2002-2014. *Geopolítica*, 7(2).
- Somos Defensores. (2022). *Informes anuales*. Obtenido de <https://somosdefensores.org/informes-anuales/>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2023). *Registro Único de Víctimas*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/>
- UNODC. (2018). *Informe Anual de Monitoreo de Cultivos de Coca en Colombia*.
- UPRA. (2022). *Desafíos del desarrollo Agropecuario en Colombia*.
- Vargas, J. F. (2003). *Conflicto interno y crecimiento económico en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Vélez, M. A., & Dávalos, E. (2023). *¿Quiénes son los cultivadores de coca en Colombia?: Hacia una política de transformación territorial con enfoque étnico y ambiental*. Documento de antecedentes para el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: PNUD Colombia.
- Villa, E., Restrepo, J., & Moscoso, M. (2014). Crecimiento económico, conflicto armado y crimen organizado, evidencia para Colombia. Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia:¿ cómo construir un posconflicto sostenible. 181-220.

Weston, M. (2022). *The Benefits of Access to Justice for Economies, Societies, and the Social Contract*. Open Government Partnership.

Capítulo 4

Banco Mundial. (2023). *Informe sobre clima y desarrollo del país*. Washington: Grupo Banco Mundial.

IDEAM, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, DNP, & Cancillería. (2017). *Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC)*.

UNFCCC. (2023). *¿Qué significa adaptación al cambio climático y resiliencia al clima?* Obtenido de <https://unfccc.int/es/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/que-significa-adaptacion-al-cambio-climatico-y-resiliencia-al-clima>

UNGRD. (2022). *Consolidado emergencias Fenómeno La Niña, 01 de agosto de 2021 a 16 de noviembre de 2022. U. N. p. l. G. d. R. d. Desastres*. Obtenido de https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Manejo/INFORME_PUBLICO_FEN_16112022.pdf

DNP. (2019). *Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado por Capacidades*. Obtenido de <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmGesRiesgo/iGesRiesgoIndice>

Hallegatte, S., Rentschler, J., & Rozenberg, J. (2020). *Adaptation Principles: A Guide for Designing Strategies for Climate Change Adaptation and Resilience*. Washington: World Bank Group.

DNP. (2023). *TerriData: Sistema de Estadísticas Territoriales*. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/>

Instituto Humboldt. (2023). *Informe analítico sobre tendencias del capital natural*. Bogotá D.C.: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Consejo Privado de Competitividad. (2023). *Índice Departamental de Competitividad 2023*. Obtenido de https://compite.com.co/wp-content/uploads/2023/05/IDC_2023.pdf

DNP. (2014). Definición de categorías de ruralidad. (*Informe temático para la Misión para la Transformación del Campo*).

FAO. (2023). *Cambio climático y seguridad alimentaria*. Obtenido de <https://www.fao.org/climatechange/16615-05a3a6593f26eaf91b35b0f0a320cc22e.pdf>

Tilman, D., Balzer, C., Hill, J., & Befort, B. (2011). Global food demand and the sustainable intensification of agriculture.

Centro ISA. (2023). *ANÁLISIS DEL EFECTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y EL NIVEL DE CAPACIDADES DE ADAPTACIÓN, SOSTENIBILIDAD E INCLUSIÓN. (Documento de antecedentes para el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano)*. PNUD Colombia.

Rueda, J., & Quesada, C. (2022). *Análisis situacional de la Hoja de Ruta y Plan Estratégico. Producto 2. “Apoyar el SNU a elaborar el Plan de Acción para la implementación de la hoja de ruta para la transformación de los sistemas agroalimentarios en Colombia y su inclusión en el PND*. Bogotá D.C.: Centro de Investigación y Desarrollo en Sistemas Agroalimentarios Sostenibles. Universidad de los Andes.

DANE. (2023). *Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) 2022*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIES/bol-FIES-2022.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). *Informe de Biodiversidad en Colombia*. Obtenido de <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/ambiental/biodiversidad>.

Humboldt, I. d. (2017). *Actualización de la Lista Roja de los Ecosistemas Terrestres de Colombia Herramienta para la gestión de los ecosistemas*. Bogotá D.C.

- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. (2017). *Actualización de la Lista Roja de los Ecosistemas Terrestres de Colombia Herramienta para la gestión de los ecosistemas*. Bogotá D.C.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. (2015). *Valoración integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Aspectos conceptuales y metodológicos*. Bogotá.
- INVEMAR. (2017). *Entre la conversación y el Desarrollo*.
- DANE. (2022). *Pobreza multidimensional Resultados 2021*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Ambiente; PNUD. (2023). *RUNAP*.
- BIOFIN. (2017). *Revisión del gasto público en Biodiversidad en Colombia*.
- FAO. (2022). *Cambio climático y seguridad alimentaria*.
- Corporación Sisma Mujer (2022). La autonomía económica de las mujeres como una apuesta feminista para la superación de las violencias basadas en género. <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2022/03/Hallazgos-Autonomi%C3%81a-Econo%CC%81mica.pdf>
- Lora, E. (2023). Anatomía de la concentración del ingreso en Colombia. *Documento de antecedentes del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano para Colombia 2024*. PNUD.
- Martínez, L. (2023). Cambio climático y descentralización. *Planeación y Desarrollo*, 4. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2023/noviembre/pdf/cambio-climatico-y-descentralizacion.pdf>
- Molina, H. (2023). Descentralización política y desconcentración administrativa. *Planeación y Desarrollo*, 4. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2023/noviembre/pdf/descentralizacion-politica-y-desconcentracion-administrativa.pdf>
- Misión de Empleo (2021). *Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia*. Ministerio del Trabajo y DNP. https://www.misionempleo.gov.co/Documentos%20compartidos/Informe_Final_Doc_Diagnostico/Reporte_ejecutivo_Mision_de_Empleo.pdf
- PNUD (2022). *Informe de Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 1: Evolución de los últimos 10 años en Desarrollo Humano*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-1>
- PNUD (2023a). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 2: Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia: más allá de los indicadores tradicionales*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-2>

Capítulo 5

- Ardila, G. (2023). La Amazonía colombiana y la descentralización. *Planeación y Desarrollo*, 4. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2023/noviembre/pdf/la-amazonia-colombiana-y-la-descentralizacion.pdf>
- Cárdenas, J. H. (2023). La acción climática en Colombia y la actuación desde las ciudades. *Planeación y Desarrollo*, 4. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2023/noviembre/pdf/la-accion-climatica-en-colombia-y-la-actuacion-desde-las-ciudades.pdf>

PNUD (2023b). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 3: Acceso efectivo a la justicia para todas las personas*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-3>

PNUD (2023c). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 4: Educación: Motor de Igualdad, crecimiento y Desarrollo Humano*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-educacion-igualdad-crecimiento-desarrollo-humano>

PNUD (2023d). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 5: Igualdad y productividad: Pilares del Desarrollo Humano en Colombia*. PNUD. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-educacion-igualdad-crecimiento-desarrollo-humano>

Anexos

Expectancy, P. a. (2005). *Poverty and Life Expectancy*. . Cambridge, UK: : Cambridge University Press.

Foster, J., Lopez-Calva, L., & Szekely, M. (2005). *Measuring the Distribution of Human Development: Methodology and an Application in Mexico*. Journal of Human Development and Capabilities.

Maddison, A. (2010). *Historical Statistics of the World Economy*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Oeppen, J., & Vaupel, J. (2002). *Broken Limits to Life Expectancy*. Science.

PNUD. (2024). *Notas técnicas Informe de Desarrollo Humano 2023/2024*. Nueva York.



**VISITA LA PÁGINA DEL INFORME
NACIONAL DE DESARROLLO
HUMANO 2024**



Suecia
Sverige



AÑOS - COLOMBIA & SUECIA