

Informe Nacional sobre Desarrollo Humano

Colombia: territorios entre fracturas y oportunidades





Informe Nacional sobre Desarrollo Humano

Colombia: territorios entre fracturas y oportunidades

Equipo del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024

Equipo coordinador:

Sara Ferrer Olivella, Alejandro Pacheco Gurruchaga y Jaime Alejandro Urrego Mondragón.

Investigación y estadísticas:

Alejandro Pacheco Gurruchaga, Jaime Alejandro Urrego Mondragón, Eduardo Zepeda Miramontes, Ricardo Rivelino Fuentes Nieva, María Adelaida Palacio Puerta, Santiago Plata Díaz, Víctor 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 y Carolina Sofrony Esmeral.

Producción y comunicaciones:

Carlos Alberto Rivera, Liliana Olarte, Lina María Montes, Paola Aponte Díaz, Valentina Zuluaga Posada, María Paula Niño Buitrago, Laura Meneses Castellanos y Puntoaparte Editores.

Corrección de estilo:

Mariana Enghel

Contribuciones:

Ana Milena Duque, Ana María Pulido, Soraida Fajardo, Natalia Lázar, 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 y Almudena Fernández.

Diseño y diagramación:

.Puntoaparte

Apoyo de la Embajada de Suecia

Agradecimientos

La construcción de un Informe sobre Desarrollo Humano representa un trabajo conjunto que incluye contribuciones tanto 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 contribuido a la elaboración de este informe.

Los agradecimientos que aquí se expresan son un intento por reconocer, aunque de manera imperfecta, a aquellas personas 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 expresamente en el texto.

Confiamos en que este informe refleje el espíritu de las valiosas contribuciones y miradas brindadas desde múltiples disciplinas, sectores y perspectivas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia tiene el firme compromiso de aportar un análisis independiente y crear espacios y conversaciones sobre nuevas trayectorias del 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 la 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 y David Bojanini.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024 se construyó sobre la base del riguroso trabajo de investigación presentado en cinco cuadernos liderados por María Angélica Arbeláez, autora principal, con el apoyo de Claudia Quintero y Sebastián Higuera Pedraza y las contribuciones de Sergio Armando Rueda Gómez, María Paula González Tovar y Laura Castillo.

Lista de los cuadernos que sirvieron como base para la preparación del Informe:

Cuaderno 1. Evolución de los últimos 10 años en desarrollo humano, noviembre de 2022.

Cuaderno 2. Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia. Más allá de los indicadores tradicionales, febrero de 2023.

Cuaderno 3. Acceso efectivo a la justicia para todas las personas, mayo de 2023.

Cuaderno 4. Educación: motor de igualdad, crecimiento y desarrollo humano, agosto de 2023.

Cuaderno 5. Igualdad y productividad: pilares del desarrollo humano en Colombia, diciembre de 2023.

La elaboración de los cuadernos se basó, a su vez, en documentos de antecedentes que permitieron explorar hipótesis y avenidas no evidentes, los cuales se mencionan a continuación.

Documentos de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano:

1. “Análisis y propuestas del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación postmedia en Colombia”, elaborado por David Forero, Natalia Ariza Ramírez y Alba Lorena Torres.

2. “Anatomía de la concentración del ingreso en Colombia”, elaborado por Eduardo Lora.

3. “Bienestar subjetivo y la satisfacción con la vida”, elaborado por 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”, elaborado por Eleonora Dávalos, Estefany Hernández, Lucas Marín Llanes, María Juliana Rubiano-Lizarazo y María Alejandra Vélez.

5. “El crecimiento y la productividad como política social”, elaborado por 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”, elaborado por Natalia Ariza Ramírez, Juliana Vernaza y José David Prieto.

7. “Informalidad, productividad e inequidad. Un análisis desde el punto de vista de las firmas y los trabajadores”, elaborado por Cristina Fernández.

8. “Actividad productiva y desigualdad en Colombia”, elaborado por Marcela Eslava y Andrés Felipe Soto.

9. “Análisis de la formación para el trabajo en Colombia”, elaborado por Juan Camilo Chaparro y Alejandra Arteaga Arango.

10. “Retornos a la educación superior en Colombia”, elaborado por Christian Posso y Pablo Uribe.

11. “Colombia’s Just Energy Transition. A People-Centred Cost Benefit Analysis”, elaborado por Paul Hasselbrinck, Samantha Piller, Daniela Quiroga y Meg Seck.

12. “Qué ha pasado la última década en la política colombiana”, elaborado por 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”, elaborado por Astrid Martínez.

Finalmente, la orientación inicial de la investigación, así como la revisión para reflexionar sobre trayectorias posibles del 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, Ángela 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, 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.

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

Contenido

Prólogo	6	DESIGUALDAD Y PRODUCTIVIDAD LABORAL: UNA RELACIÓN PERVERSA	66
Nuevos modelos de desarrollo por construir	6		
Lista de siglas y acrónimos	10		
Resumen ejecutivo	12	Introducción	67
COLOMBIA AVANZA, PERO NO LOGRA LA CONVERGENCIA DE TODOS SUS TERRITORIOS HACIA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	41	2.1. Las desigualdades a lo largo del ciclo de vida de las personas	69
		2.2. Desigualdad de ingresos: un freno al desarrollo humano	76
Introducción	42	2.3. La percepción sobre la magnitud de la desigualdad disminuye la demanda de políticas distributivas	78
1.1. Colombia avanza: el desarrollo humano en la última década	43	2.4. Mercado laboral, tejido empresarial e ingresos laborales: factores que explican el círculo vicioso entre desigualdad y productividad	79
1.2. Fracturas territoriales en el desarrollo humano	46	2.5. La baja productividad laboral limita el desarrollo humano sostenible en Colombia	82
1.3. Las desigualdades del Índice de Desarrollo Humano en los departamentos del país	49	2.6. Conclusiones	86
1.4. Fracturas territoriales: la falta de convergencia en el camino de Colombia hacia el desarrollo humano sostenible	52	Bibliografía	88
1.5. Superar las fracturas territoriales para consolidar el desarrollo humano sostenible	60	Notas	90
1.6. Conclusiones	60		
Bibliografía	62		
Notas	65		

LAS DESIGUALDADES DEL CONFLICTO, Y LA PAZ COMO PUNTO DE CONVERGENCIA **92**

Introducción	93
3.1. Dinámicas de la violencia en Colombia en las últimas décadas	95
3.2. La paz como condición del desarrollo humano	104
3.3. Conclusiones	133
Bibliografía	136
Notas	140

NATURALEZA Y CLIMA EN EL DESARROLLO HUMANO: HACIA UNA NUEVA CONVERGENCIA **141**

Introducción	142
4.1. Paradojas de la biodiversidad y el desarrollo humano	144
4.2. El cambio climático: una carrera injusta contra el reloj	154
4.3. Deforestación y desarrollo humano	168
4.4. Conclusiones	176
Bibliografía	178
Notas	181

OPORTUNIDADES: TRAYECTORIAS POSIBLES PARA EL DESARROLLO HUMANO EN COLOMBIA **182**

Introducción	183
5.1. La educación como base fundamental del bienestar de las personas	185
5.2. El ámbito laboral como promotor de las capacidades humanas y de la igualdad	189
5.3. La autonomía económica de las mujeres y la promoción de la inclusión productiva y social	193
5.4. Convergencia territorial a través de la participación comunitaria y la coordinación institucional	196
5.5. Sistemas productivos con enfoque territorial y consciencia ambiental	200
5.6. Desarrollo territorial para la paz	205
5.7. Conclusiones	210
Bibliografía	213
Notas	214

ANEXOS **215**

A1. Nota técnica del capítulo 1	216
A2. Fracturas territoriales	220
A3. Nota técnica del capítulo 2	223
A4. Nota técnica del capítulo 4	225
A5. Capítulo 5	226

Lista de siglas y acrónimos

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BIOFIN	Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad, PNUD
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP 16	Conferencia de las Partes
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
EAC	Encuesta Anual de Comercio, DANE
EAM	Encuesta Anual Manufacturera, DANE
EAS	Encuesta Anual de Servicios, DANE
EMC	Estado Mayor Central
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida, DANE
ELN	Ejército de Liberación Nacional
Emicron	Encuesta de Micronegocios, DANE
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GANE	Grupos armados no estatales
GEI	Gases de efecto invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IDH	Índice de desarrollo humano
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGDT	Índice de gobernabilidad democrática territorial

IMICRO	Índice multidimensional de robustez de micronegocios
Indepaz	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IPM	Índice de pobreza multidimensional
LGBTIQ+	Lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, intersexuales y queer
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIB	Producto interno bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
PMA	Programa Mundial de Alimentos, Naciones Unidas
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTF	Productividad total de los factores
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
RUT	Registro Único Tributario
SMBYC	Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono

Resumen ejecutivo

Colombia: territorios entre fracturas y oportunidades

Este Informe sobre 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 la diferente vocación que los caracteriza, considerando 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 conforman 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 haber tratado 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, socia-

les, 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 desproporionalmente 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-. La productividad, la intensidad del conflicto y la violencia, las capacidades institucionales y la pérdida de integridad ecosistémica son fenómenos que 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 con IDH bajo se vean inmersos en círculos viciosos que los lleva a retroceder en el tiempo, mientras los territorios de IDH medio no muestran mejora ni deterioro. Por último, los territorios con IDH alto muestran trayectorias ascendentes y constantes ampliando la distancia. 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, 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.

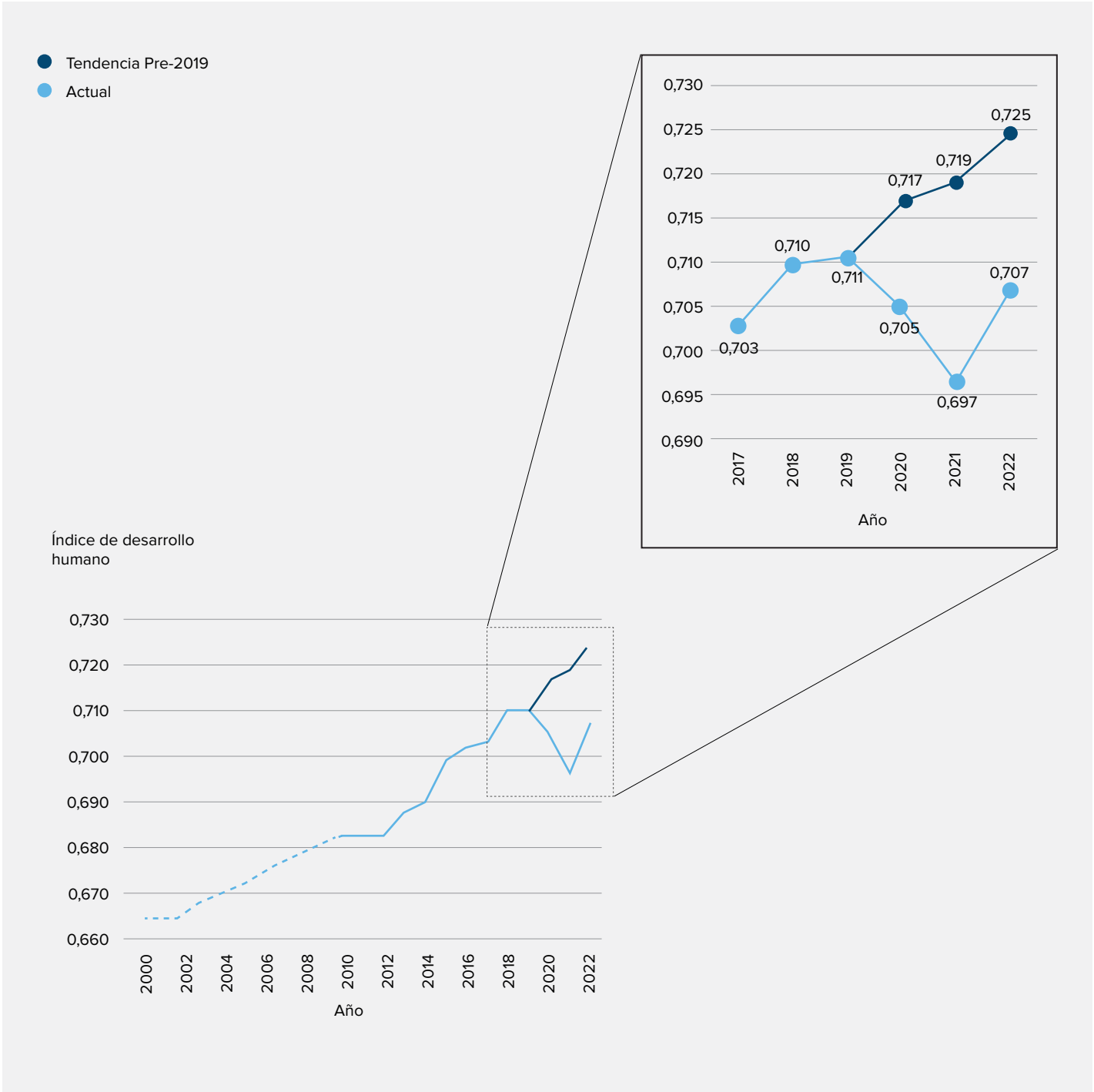
Se pueden identificar tres trayectorias distintas: alta, media y baja. Un total de 14 departamentos, incluido Bogotá, presentan un desarrollo humano alto y muestran una tendencia positiva. Muestran avance al mismo tiempo en las tres dimensiones que considera el Índice de Desarrollo Humano: educación, 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 di-

námicas 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

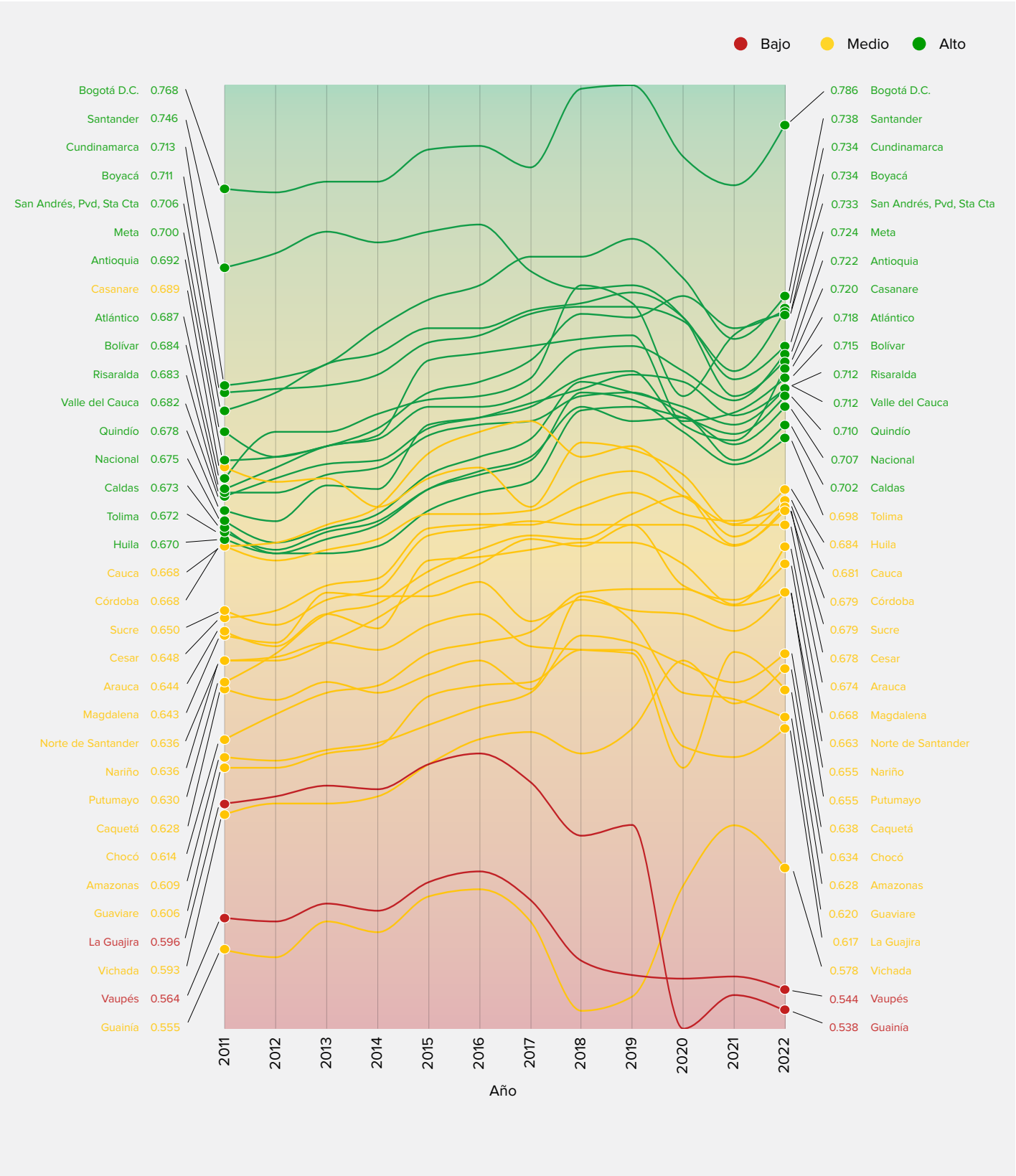
con el IDH más alto (Bogotá) y el departamento con el IDH más bajo (Guainía) se amplió entre 2010 y 2022 (0.25 puntos).

Evolución Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Colombia (2000-2022)



Fuente: elaboración propia.

Evolución del IDH a nivel departamental en Colombia (2011-2022)

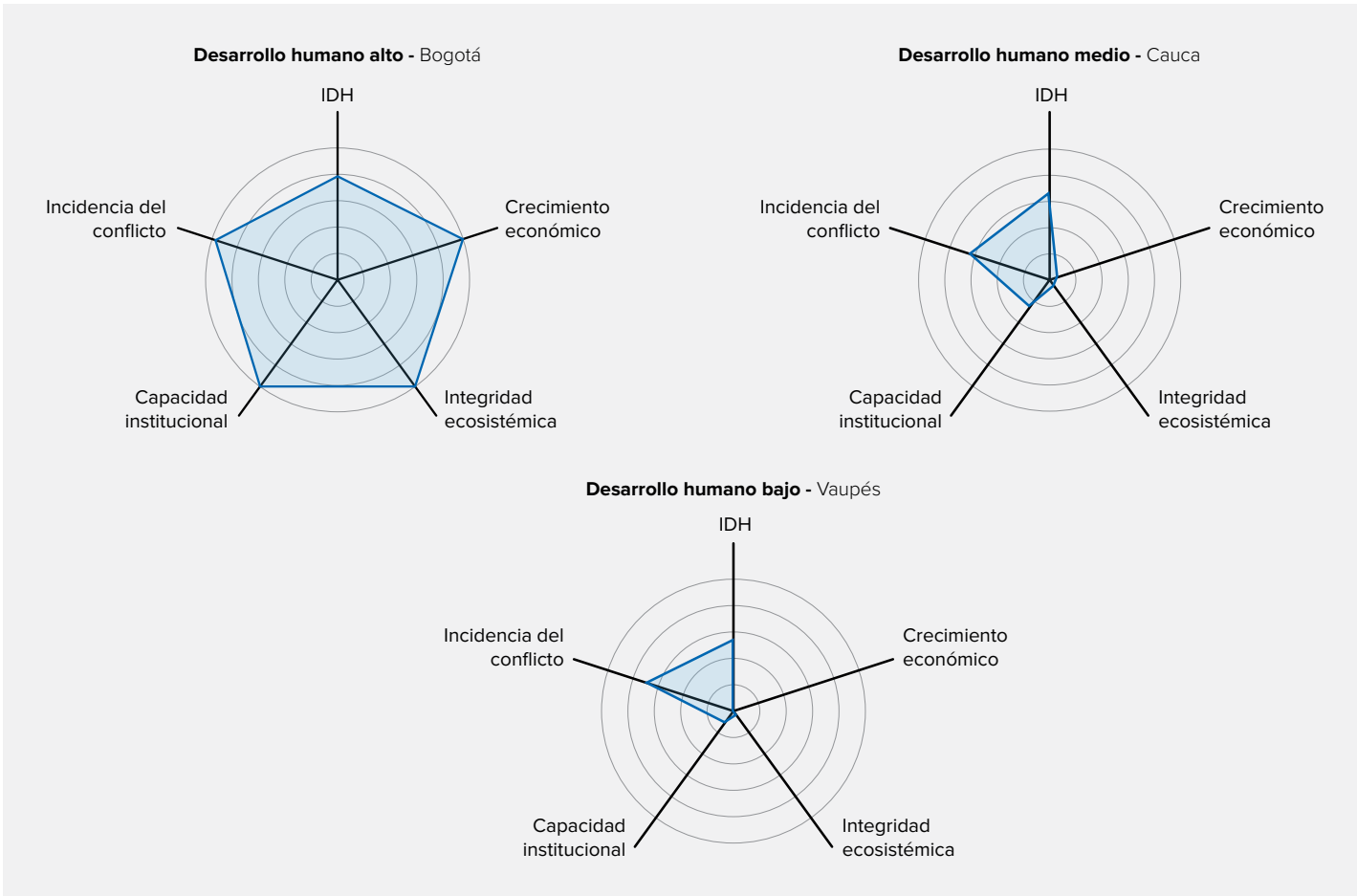


Fuente: elaboración propia.

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.

Trayectorias de Desarrollo Humano



Fuente: IDEAM (2023), DNP (2022), DANE (2023).

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

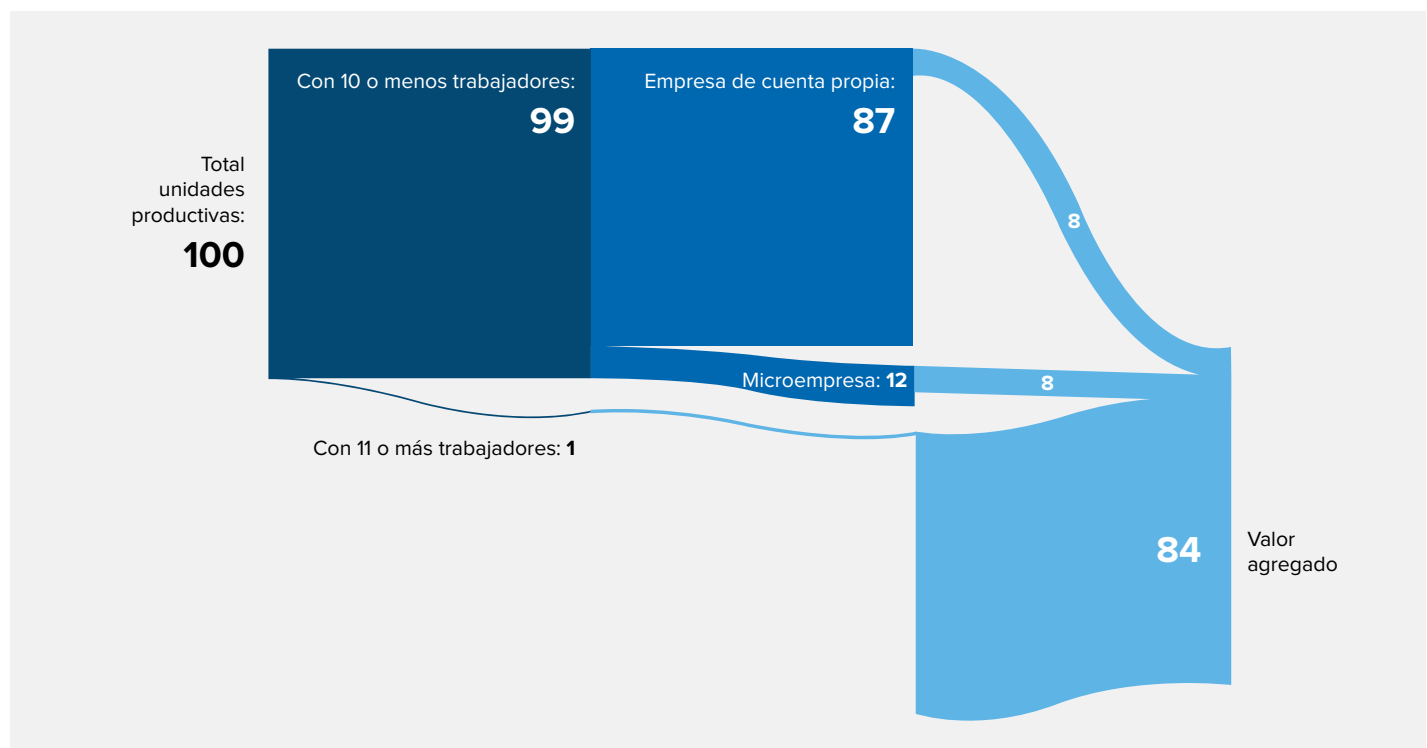
el desarrollo humano en los territorios. Las instituciones y las comunidades se fortalecen con la ampliación de capacidades de las personas. A medida que las personas puedan acceder a salud, educación y medios de vida, y así aumentar su participación en la planificación, resolución y gestión del territorio, el desarrollo evoluciona.

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.

Tejido empresarial colombiano

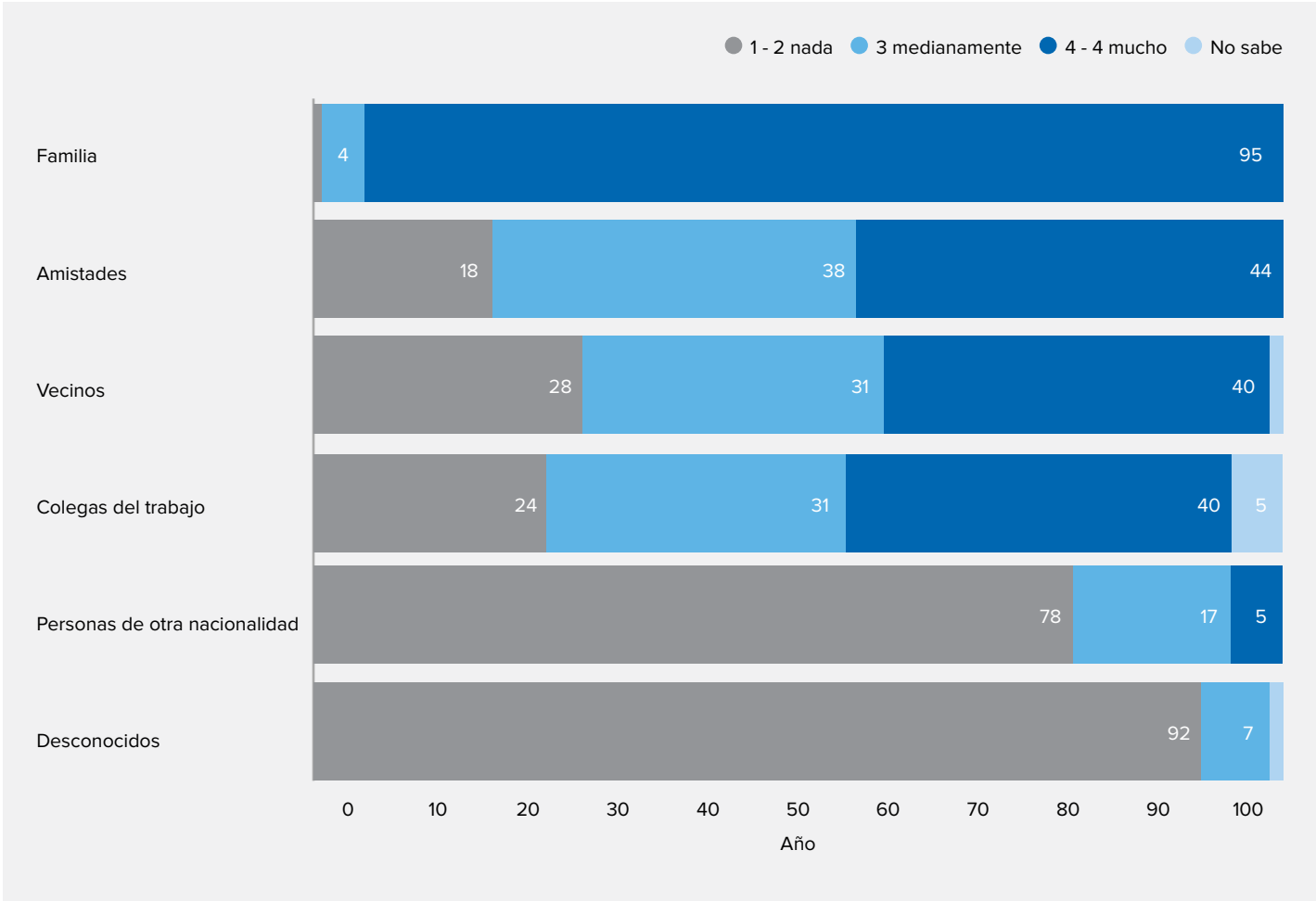


Fuente: Fernández 2023, documentos de antecedentes para el INDH 2024.

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.

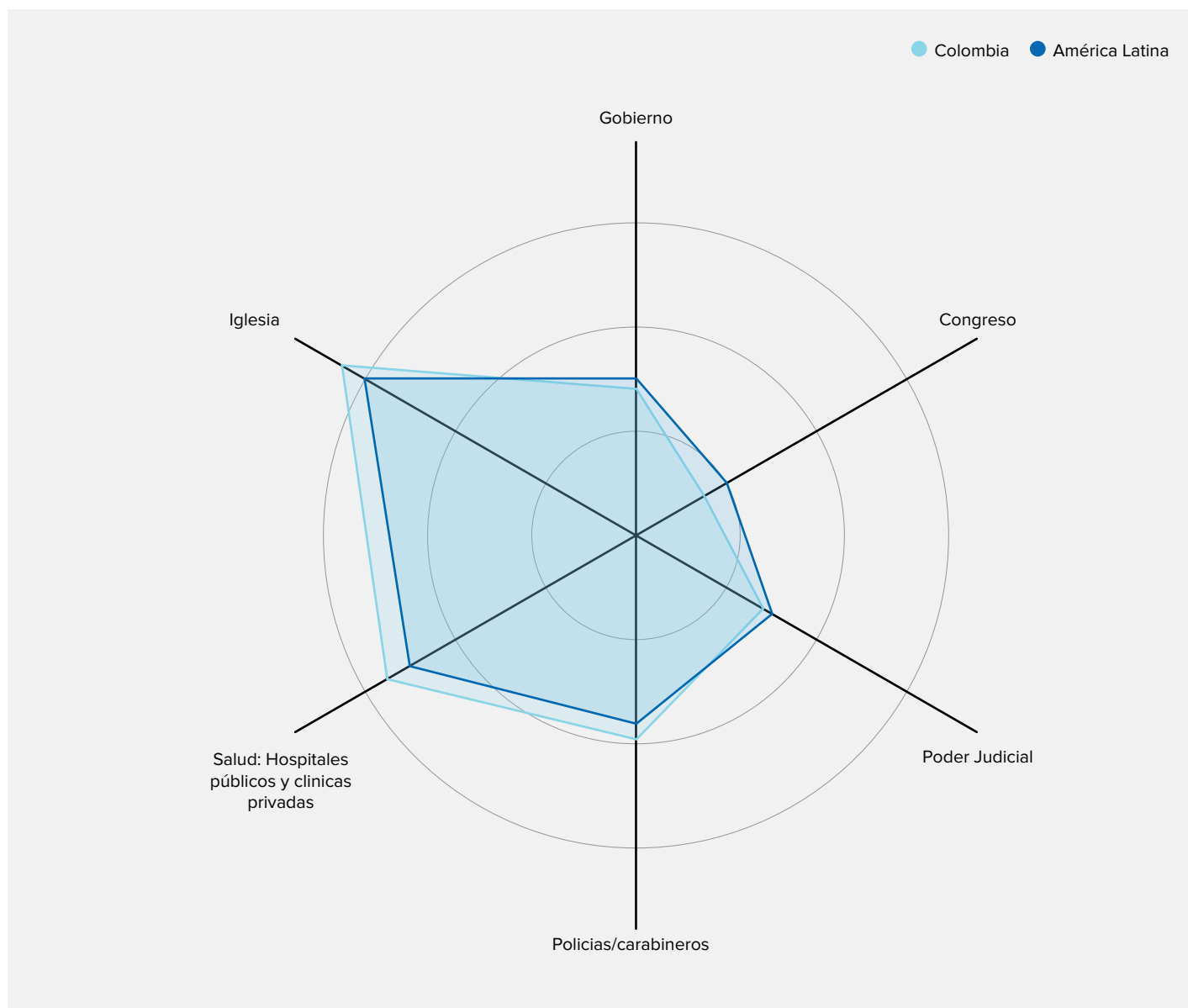
Las significativas desigualdades que se acumulan a lo largo del ciclo de vida impiden que la sociedad colombiana aproveche todo el potencial de las personas. En algún momento la OCDE se refirió a este fenómeno como las Marie Curie y Einsteins que la sociedad pierde. Estas múltiples desigualdades alimentan 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.

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



Fuente: elaboración propia con base en encuesta Pulso Social.

Confianza en Instituciones en Colombia y América Latina (2020)

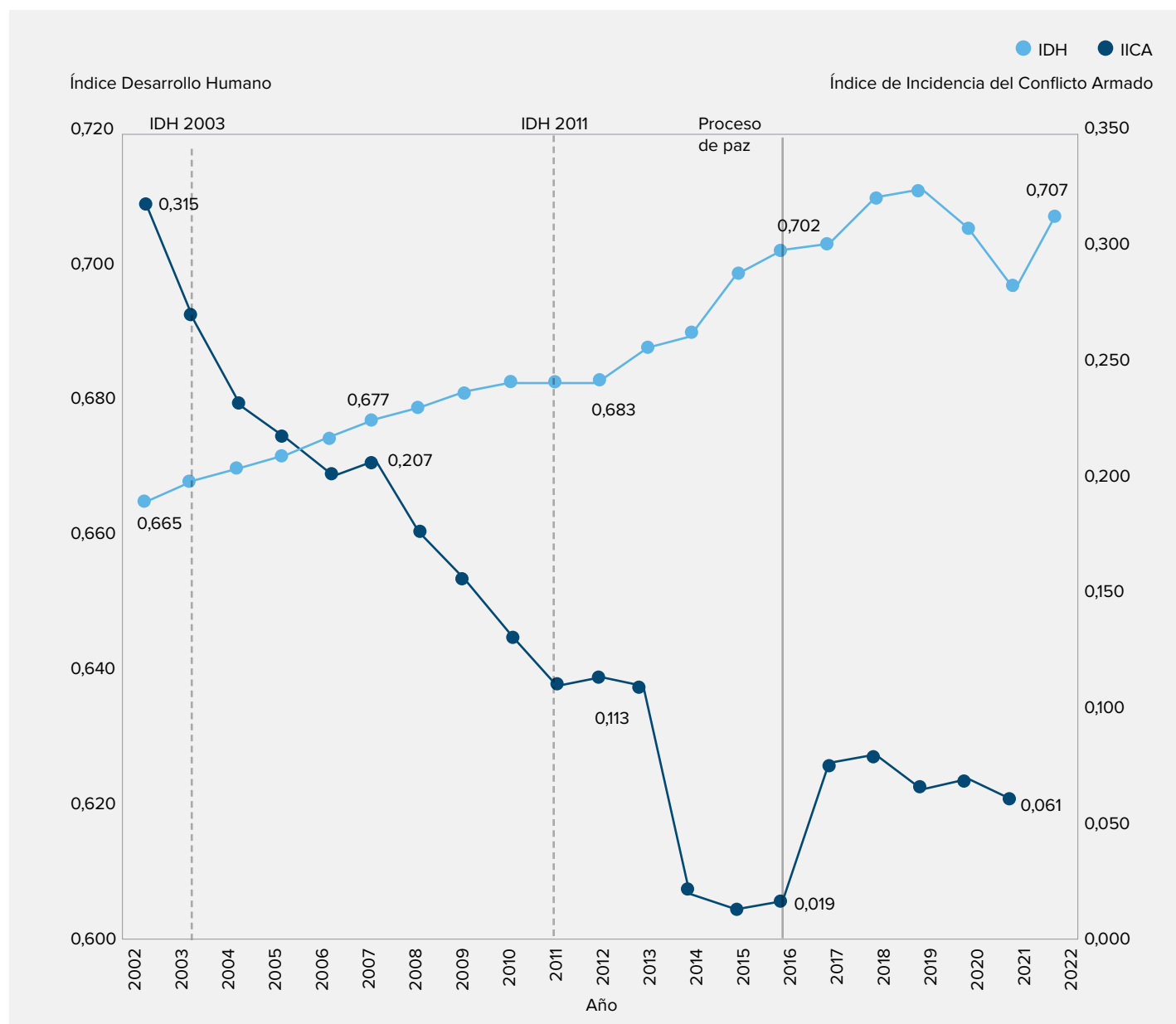


Fuente: Latinobarómetro, 2020.

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.

Índice de Desarrollo Humano (IDH) vs Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA). Total Nacional 2002-2022

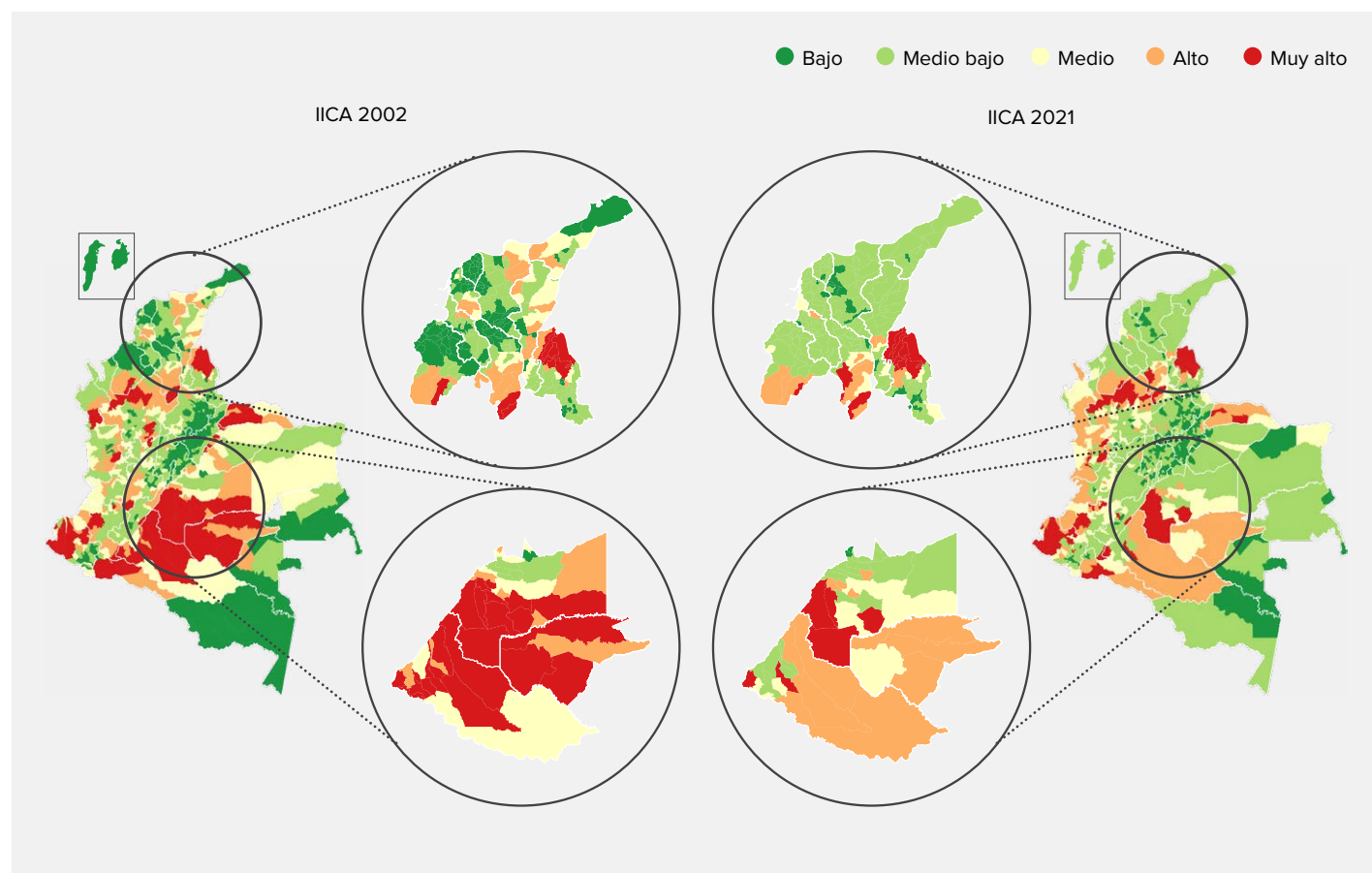


Fuente: elaboración propia con datos DNP (2023) y PNUD (2024).

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 creci-

miento 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.

Índice de incidencia del conflicto armado (IICA) municipal



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. 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.

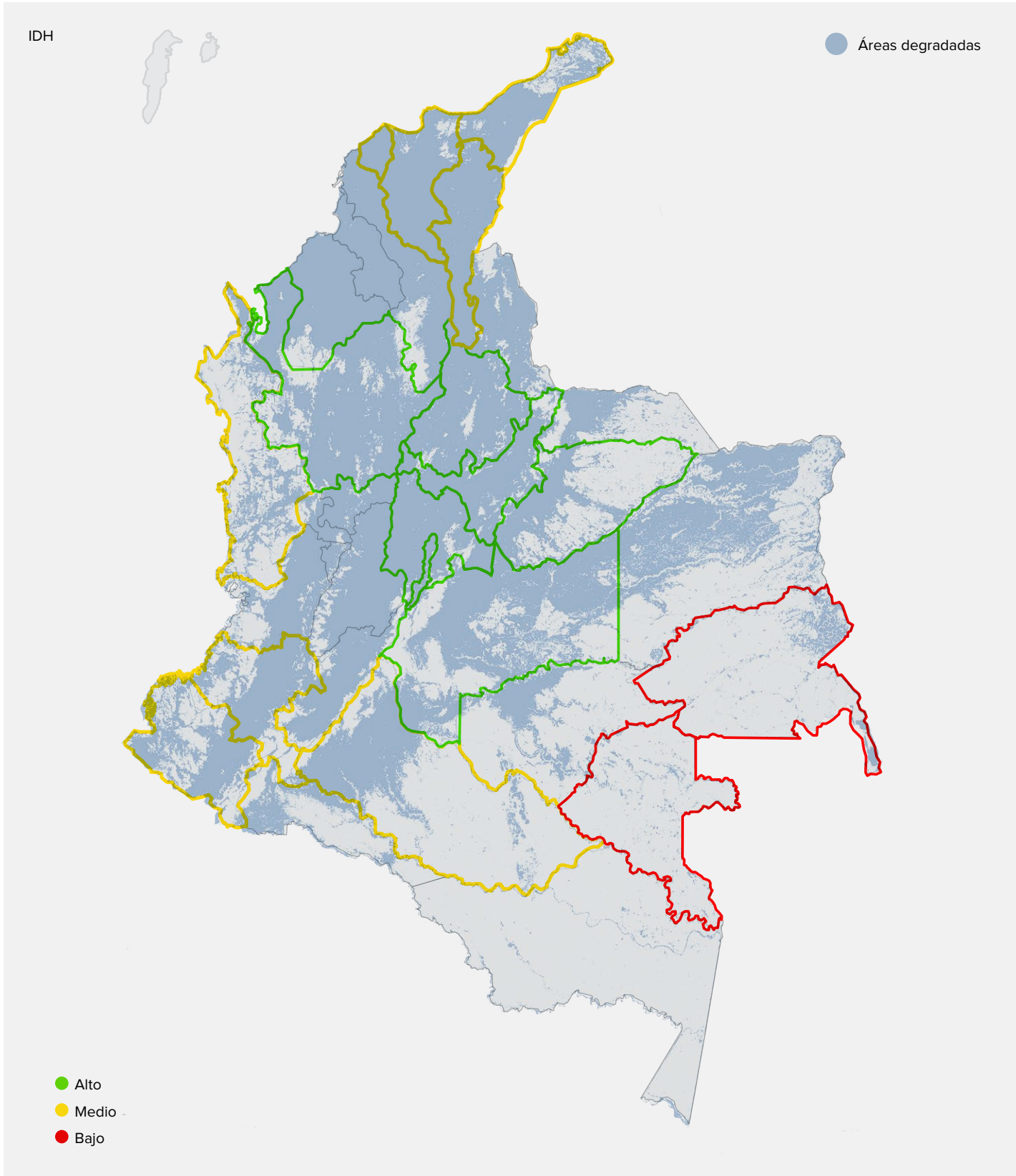
Hasta ahora, el modelo de crecimiento económico en la mayor parte del mundo, incluyendo a Colombia, ha estado fuertemente sustentado en la explotación de recursos naturales, generando la pérdida de biodiversidad y acelerando los cambios del clima que están afectando el desarrollo de las personas, de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

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 la degradación de los ecosistemas colombianos contribuya 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 ambiental, mientras que los de bajo desarrollo se encuentran en aquellos con un alto porcentaje de ecosistemas naturales en buen estado de conservación.

Áreas degradadas o en peligro

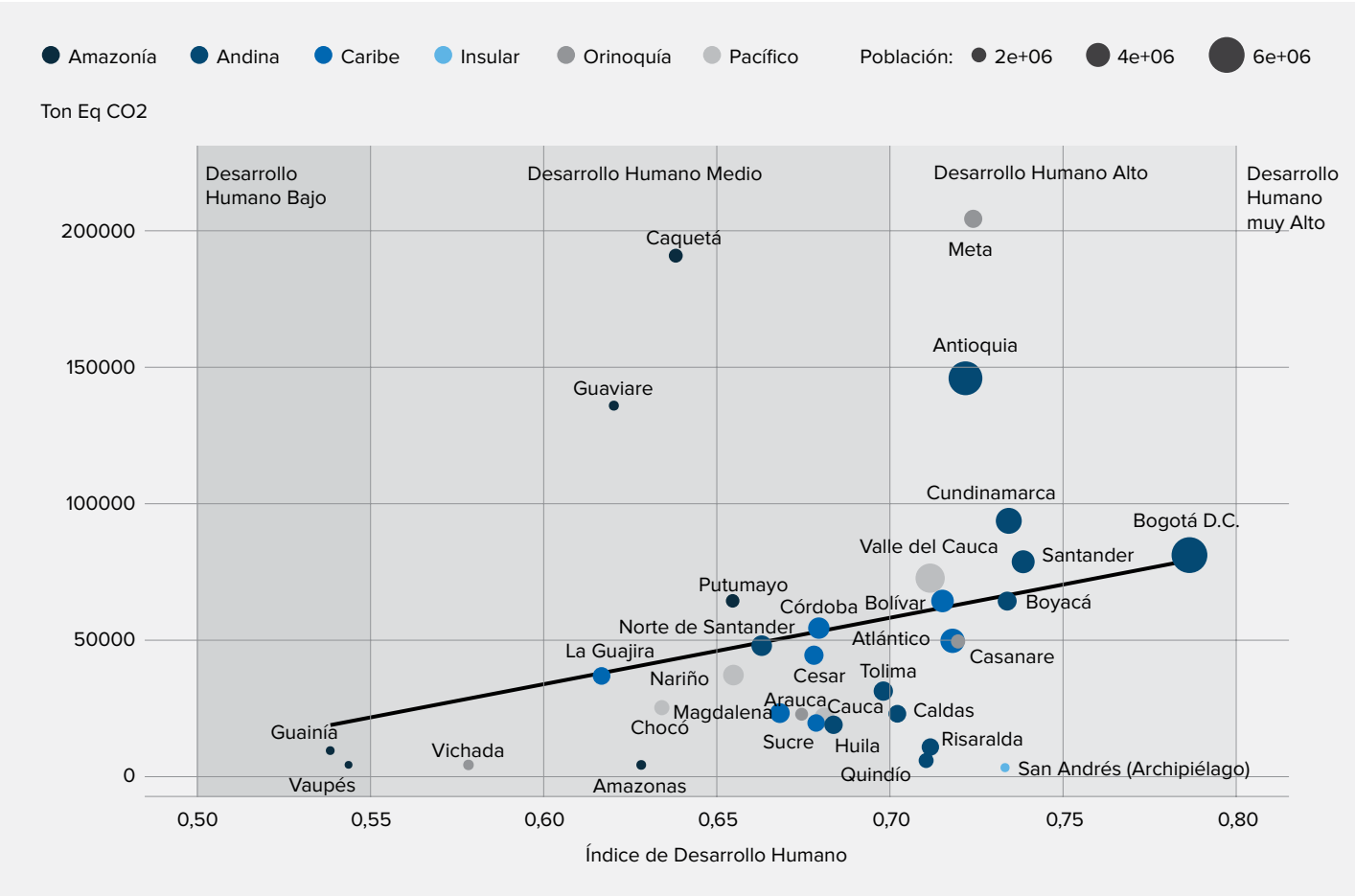


Fuente: elaboración propia con base en Instituto Humboldt 2023, UN Biodiversity-Lab, 2023.

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 respecto a su desarrollo humano y la capacidad institucional para gestionar el capital ambiental; en segundo lugar, el análisis de la justicia climática y su relación con el desarrollo humano, la protección de ecosistemas, uso de la biodiversidad y los contextos de conflicto, por último; la deforestación y su relación con el desarrollo humano en territorios clave para la construcción de paz.

Índice de Desarrollo Humano (2018) vs Emisiones Netas de Gases de Efecto Invernadero (2018)



Fuente: elaboración propia con datos de PNUD (2020) y Tercera Comunicación de Cambio Climático (2022).

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, 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 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, apo-

yado 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 componentes suceden sobre la combinación de los elementos que conforman 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 abordar la educación desde la perspectiva del ciclo de vida, desde la primera infancia hasta la educación posmedia, 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 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, promo-

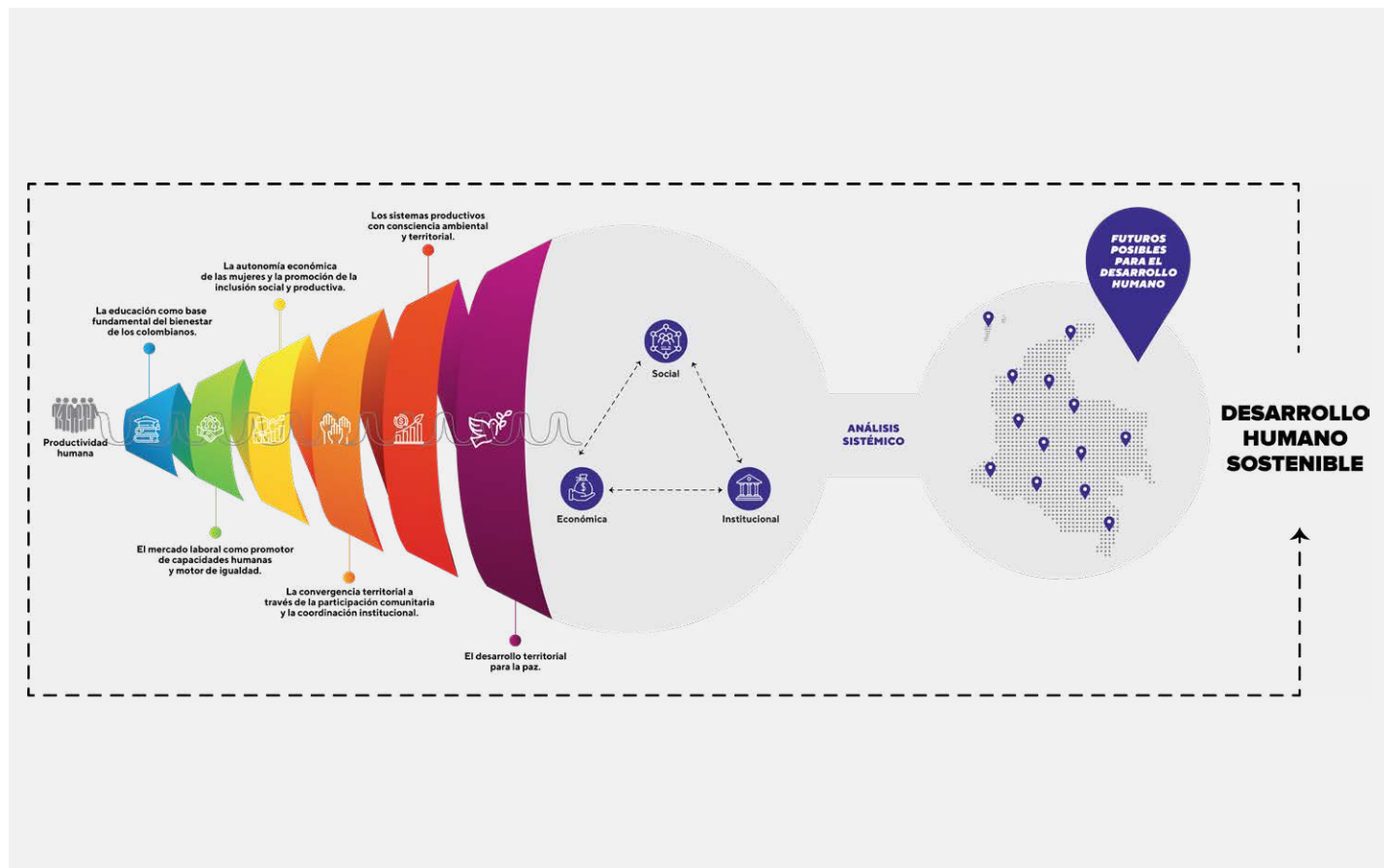
ver mejores sinergias entre el sector público y privado, y ampliar las capacidades de gobiernos locales y de las autoridades tradicionales con saberes propios, así como la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones, mejorando así su capacidad de acción e influencia. Esta participación 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 genere 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.

Mirada sistémica: nuevas trayectorias de desarrollo humano



Fuente: elaboración propia.

- 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

Durante el siglo XXI Colombia ha obtenido importantes logros económicos, sociales, políticos y ambientales, que han moldeado el desarrollo humano del país. Muchos de esos avances han constituido hitos que han fortalecido a Colombia como sociedad, han promovido con fuerza el desarrollo humano sostenible en el país y han sido un ejemplo para el mundo. Entre esos hitos se destaca el liderazgo mundial de Colombia en la promoción del desarrollo humano sostenible y su capacidad para transitar desde la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hacia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conformada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Otros hechos fundamentales consisten en la firma del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); el liderazgo del país para abordar la coyuntura generada por los flujos migratorios que arribaron a Colombia en una escala sin precedentes; la inclusión del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y su liderazgo en el ámbito de la justicia ambiental y la transición energética a nivel internacional. Estos logros sitúan a Colombia en la agenda global y dan muestras de su capacidad anticipatoria, su abordaje inclusivo y su mirada integral.

En particular, la estabilidad macroeconómica, basada en la regla fiscal implementada a partir del año 2011, ha sido relevante para prevenir crisis —tan comunes en otras partes de América Latina y el Caribe— que afectan de manera desproporcionada a las personas que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad. Si bien la regla fiscal ha permitido contener las crisis y, por lo tanto, reducir el riesgo de deterioro de las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, y de sus posibles trayectorias

de vida, también ha condicionado la inversión pública en materia social en un país que presenta bajos niveles de recaudación: entre 2010 y 2022 la recaudación representó, en promedio, el 13,4% del PIB (DANE, s/f(a)), situándose entre las más bajas tanto de la región como del grupo de países de la OCDE. Sin embargo, la combinación de los elementos antes señalados y otros factores que se mencionan a continuación causaron la reducción de la pobreza monetaria —del 49,4% en 2002 al 36,6% en 2022—¹ y de la pobreza multidimensional —del 29,7% en 2010 al 12,9% en 2022—.

Por otro lado, el acceso a la educación primaria, secundaria, media y superior mejoró en el país en los últimos años, por lo que la cobertura promedio de los distintos niveles de educación creció un 10,9%² y los años promedio de educación aumentaron un 20% (Observatorio a la Gestión Educativa, s/f; MinEducatión, s/f; PNUD, 2023b).

En materia de salud se logró el aseguramiento universal, pues la cobertura llegó a abarcar al 98,9% de la población (MinSalud, s/f), si bien la provisión de servicios de salud aún enfrenta retos en el país, ya que se registran desigualdades en materia de acceso y de calidad del servicio entre diferentes grupos de población y diferentes territorios del país. En resumen, Colombia muestra mejoras significativas de sus promedios de cobertura. No obstante, se examinarán a lo largo de este informe la calidad y la pertinencia de la prestación de estos servicios, así como las desigualdades territoriales y poblacionales.

En lo que respecta a la desigualdad, Colombia registra uno de los índices de desigualdad más altos del mundo y el coeficiente de Gini no ha variado mucho en el país en los últimos años: pasó de 0,572 en 2002 a 0,556 en 2022 (DANE, s/f(b)). Es probable que por ese motivo Colombia haya sido uno de los primeros países en comprender, ya en tiempos de los ODM (20002015), la relevancia de desagregar los datos territorialmente para establecer mejor sus desafíos. Así, en 2015, mientras la mayoría de los países mostraban datos agregados, Co-

Colombia ya presentaba los resultados desagregados por departamento (PNUD, 2015a). En un informe publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2015 se destaca que en 2014 territorios como Cauca, Chocó y La Guajira, que cuentan con una alta participación de minorías poblacionales (pueblos indígenas y afrodescendientes), presentaban tasas de pobreza superiores al 50%, mientras que en otras zonas, como Bogotá, la tasa de pobreza era del 10% (PNUD, 2015a, pág. 10). En lo que respecta a la salud, en el mismo período Colombia registró 181 defunciones de niños menores de 1 año por desnutrición, y La Guajira (22), Valle del Cauca y Magdalena (17), Bolívar (13), Atlántico (11), Chocó y Cesar (10), y Córdoba y Meta (9) presentaron las cifras más altas del año 2013. Los datos mencionados muestran que es vital identificar las dinámicas territoriales para trazar trayectorias de desarrollo que reconozcan las desigualdades que existen en el interior del país.

Lo anterior evidenció la importancia de abordar los indicadores de desarrollo con una perspectiva territorial y a su vez mostró la necesidad de incluir en el debate público el análisis de qué se escondía detrás de promedios tan halagüeños. Esto dio pie para que Colombia abo-rara un espacio en la discusión global sobre el desarrollo, al punto de ser reconocida como uno de los países pioneros en promover el tránsito hacia una mirada integradora del desarrollo, capaz de abarcar la dimensión social, la económica y la ambiental, junto con la promoción de la paz. También se hizo hincapié en la necesidad de contar con sistemas de información de calidad y con datos lo suficientemente desagregados como para poder medir los logros.

Al revisar la dimensión de desarrollo y paz y considerar el comportamiento de los municipios que presentaron una incidencia alta o muy alta del conflicto armado en las últimas dos décadas, se observa una disminución de este índice, que pasó del 37% en 2002 al 13% en 2021. En la última década el hito más trascendental fue la celebración del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC en 2016, que puso fin al conflicto armado más antiguo de América Latina³. Cabe destacar que el Acuerdo de Paz incluyó acciones para promover el desarrollo en los territorios afectados por la violencia, los cultivos ilícitos, la fragilidad institucional y la pobreza; sentó las bases para la reforma rural integral, y estableció un marco institucional para promover la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, mediante la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de la Verdad, y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. A pesar de los enormes retos que plantea su implementación —hasta 2022 solo se registraba un 31% de avances (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2023)—, el Acuerdo de Paz es un instrumento de política con potencial para disminuir las desigualdades y promover mejores condiciones de productividad, principalmente en la zona rural colombiana. En un mundo donde los conflictos y las tensiones proliferan, Colombia es vista con esperanza y los anuncios de los últimos años sobre la posibilidad de explorar nuevos acuerdos fortalecen esa expectativa global.

De igual forma, la migración de millones de personas venezolanas al territorio colombiano marcó una tendencia demográfica sin precedentes para el país, que ha supuesto desafíos en el orden nacional y territorial, especialmente en lo que respecta a la integración socioeconómica y cultural de esta población. Por ello, Colombia diseñó un marco de política para la regularización de dicha población a través del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, reconocido como un referente internacional en lo que respecta a la garantía de derechos de las personas migrantes. En agosto de 2023 había en Colombia cerca de 2,87 millones de migrantes de origen venezolano: de ese total, más del 60% había realizado un proceso de regularización (Migración Colombia, 2023) y un 63% de las personas migrantes en edad de trabajar se encontraban ocupadas, aunque en su mayoría en condición de informalidad.

En materia institucional se destaca el ingreso del país a la OCDE en el año 2020, que significó un reconocimiento del avance de Colombia en diferentes ámbitos de la política pública, así como de su buen desempeño económico en términos de estabilidad macroeconómica. Además, formar parte de esta organización constituye una oportunidad para que el país mejore su gestión pública a partir de las buenas prácticas internacionales recomendadas por la OCDE.

Asimismo, el Gobierno nacional ha impulsado recientemente un conjunto de acciones para proteger el medio ambiente y hacer frente a los efectos del cambio climático. Colombia tiene un comportamiento atípico en lo que refiere a su contribución al cambio climático. En primer lugar, su matriz energética es la quinta o sexta más limpia del mundo, lo que diferencia a Colombia del resto del planeta, donde la matriz energética es responsable de dos tercios de la contribución al cambio climático. En segundo lugar, Colombia no contribuye de forma significativa a la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global, pero, nuevamente por su capacidad de previsión, el país estima que se incrementará la demanda de fuentes de energía que emiten esos gases a corto plazo y se producirá un cambio de los patrones de producción y consumo. Por último, la verdadera causa de la emisión de GEI en el caso colombiano es la deforestación (que genera dos tercios de las emisiones), un proceso muy ligado con las disputas por el uso de la tierra y el conflicto armado. El objetivo de la estrategia actual de transición energética es la descarbonización y la reducción de la dependencia de combustibles fósiles, y dicha estrategia complementa las acciones dirigidas a la protección de la biodiversidad. El liderazgo ambiental de Colombia motivó que fuera el país elegido para celebrar la próxima Conferencia de las Partes (COP 16) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que tendrá lugar en la ciudad de Cali a finales del año 2024.

Los avances recientes del país han contribuido significativamente a la promoción del desarrollo humano sostenible. Aunque la desigualdad y las fracturas territoriales aún constituyen

importantes desafíos en Colombia, es alentador observar los logros alcanzados por el país. Entre ellos destacan, como se mencionó anteriormente, 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 migratorio desde la perspectiva de la integración socioeconómica y cultural, la reconfiguración 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 2030 para el Desarrollo Sostenible y su implementación a nivel nacional, y en consecuencia ha logrado impulsar una agenda de desarrollo sostenible.

Sin embargo, el reconocimiento global del desempeño de los datos agregados en Colombia no exime a los propios actores del país de realizar un análisis más minucioso, pues son conscientes desde hace más de una década de que esos logros no son suficientes. Y no lo son porque la tiranía de los promedios esconde la complejidad de las desigualdades no solo de acceso, sino también de calidad, que existen entre los distintos territorios y grupos poblacionales. Debido a la desigualdad, las trayectorias de vida y el desarrollo humano sostenible se ven condicionados desde antes del nacimiento de las personas en un país donde la pobreza intergeneracional es elevada y prevalente. Colombia atestigua cómo justamente los territorios que han preservado sus ecosistemas son aquellos que hoy exhiben índices de desarrollo humano (IDH) más bajos, mientras que los territorios que tienen niveles más altos de desarrollo humano presentan una baja integridad ecosistémica. Aquí reside la paradoja sobre la que este informe quiere centrar su atención: en un momento en que el mundo está buscando la preservación y regeneración de los ecosistemas, los bosques, la flora y la fauna desde una perspectiva inclusiva y diversa, en Colombia son precisamente los territorios más desatendidos los que exhiben un mayor nivel de preservación de su biodiversidad. Si bien los desafíos que enfrentan esos territorios

son multidimensionales y muy complejos, y su abordaje requiere de un cambio de paradigma, Colombia podría estar ante una nueva oportunidad de mostrar al mundo cómo el desarrollo humano sostenible es posible. Para ello es necesario dimensionar el tamaño de los desafíos a los que el país se enfrenta.

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

“El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos”, según la definición fundacional del concepto de desarrollo humano que forma parte del primer informe publicado por el PNUD en 1990 (PNUD, 1990, pág. 33). Desde entonces, decenas de informes globales, regionales y nacionales han utilizado esta idea para tratar de entender mejor las sociedades que enfrentan desafíos siempre cambiantes y cada vez más complejos. En Colombia, como en muchos otros países de América Latina y el Caribe, uno de los desafíos más importantes es la profunda desigualdad que se vive día a día en todo el territorio nacional. Las consecuencias de la fractura territorial de Colombia son la alta desigualdad, el estado de conflicto persistente y siempre cambiante, y los desafíos medioambientales, entre los que destaca la pérdida de biodiversidad.

La trayectoria del desarrollo humano en Colombia muestra una paradoja: la coexistencia de avances generales con marcadas desigualdades territoriales, que además se exacerbaban con el paso del tiempo. El resultado es una baja convergencia entre los distintos territorios en términos de desarrollo humano. Mientras que el país en conjunto muestra signos de progreso, existen territorios con poco progreso o con progreso casi nulo, o incluso con retrocesos. Esto refleja una dualidad: el dinamismo se mezcla con procesos de inmovilidad o incluso de retroceso en lo que respecta a las capacida-

des básicas de los habitantes. Esta situación se ilustra claramente al comparar el IDH de Bogotá, que se asemeja al de algunas regiones de Europa y Asia Central, con el de departamentos como Vaupés o Vichada, cuyos IDH son comparables con los de algunos países del África Subsahariana.

El análisis territorial de las trayectorias del desarrollo humano revela que Colombia no sigue las tendencias internacionales hacia la convergencia de las capacidades básicas y de las capacidades aumentadas, que se registran en países con distintos niveles de desarrollo humano. A diferencia de lo que se observa a nivel global, que es una tendencia a la convergencia en aspectos como la esperanza de vida al nacer, en Colombia se registra, en algunos casos, una trayectoria divergente que subraya aún más las profundas desigualdades territoriales.

Así, en el capítulo 1 de este informe se exploran estas diferentes trayectorias del desarrollo humano que se han forjado históricamente en el marco de complejos procesos de distribución del poder (*de jure* y *de facto*)⁴, de las tierras y del ingreso; desigualdades en el acceso a bienes y servicios públicos (educación, salud, justicia e infraestructura); diferentes estructuras productivas; alcances dispares de las capacidades institucionales; geografías diversas con altos niveles de biodiversidad y de vulnerabilidad, y diferentes dinámicas del conflicto armado. Estos elementos, vistos de forma sistémica, permiten vislumbrar cuáles son los factores que más inciden en el hecho de que Colombia avance pero no logre la convergencia del desarrollo de todos sus territorios. Lo que se describe no es otra cosa que la fractura territorial que ha aquejado al país en las últimas décadas.

A través de la lectura de cuatro dimensiones, a saber, el crecimiento económico, el conflicto armado, el impacto ambiental y la capacidad institucional, se explica cómo se configuran las dinámicas territoriales que impulsan o impiden el desarrollo humano sostenible, con base en la premisa de que las trayectorias son procesos que se alimentan a lo largo del tiempo. El cambio de alguno de los elementos, o de todos ellos, tiene una repercusión en los demás; por

ejemplo, las interacciones de 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, la inserción en el mercado laboral y la generación de los medios de vida de las personas. Si a este panorama se añade el conflicto armado y el impacto medioambiental, se evidencia una configuración perversa que impide la construcción de trayectorias de desarrollo humano sostenible en cada uno de los territorios.

El resultado de las fracturas territoriales es una distribución desigual de los recursos y las oportunidades en cada territorio. La desigualdad, vista desde la perspectiva del ingreso, el acceso a la tierra, el acceso a la justicia y el acceso a bienes y servicios, se erige como el factor fundamental a estudiar a nivel territorial, dado que es un fenómeno que se ha institucionalizado en el país históricamente y que no ha mostrado cambios significativos. Como se verá en el capítulo 2, las desigualdades que se acumulan a lo largo de la vida de las personas truncan sus proyectos de desarrollo e inciden en la forma en que ellas se vinculan con el aparato productivo del país y de los territorios.

Durante años se han estudiado los conceptos de desigualdad y de productividad económica de forma individual, pero la evidencia empírica y varios análisis teóricos recientes 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 las unidades productivas alcancen su máximo potencial productivo y, a su vez, la baja productividad laboral perpetúa o exacerba las desigualdades socioeconómicas y restringe el desarrollo de las capacidades y el proceso de expansión de las oportunidades de las personas. Se evidencia que una elevada desigualdad de ingresos y niveles bajos de productividad laboral se relacionan con menores niveles de desarrollo humano, mientras

que los países que son menos desiguales y son más productivos alcanzan niveles más altos de desarrollo (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.

En este informe no solo se hace un análisis integral de estos dos fenómenos, sino que además se introduce el concepto de productividad humana para evidenciar la ausencia de elementos institucionales públicos y privados, tanto nacionales como territoriales, cuya falta no ha permitido a las personas y los territorios alcanzar su máximo potencial. Este concepto combina los aspectos económicos de la productividad (basados en la productividad total de los factores y la productividad laboral) y el desarrollo humano, con el fin de entender cómo se forman las capacidades humanas en contextos específicos (por ejemplo, un contexto caracterizado por una alta desigualdad económica y territorial y un conflicto persistente, en el caso de Colombia). Así, entonces, se podría comprender por qué no todas las niñas y los niños que asisten a la escuela están educados, ni todas las personas que tienen acceso a ser atendidas en una clínica o un hospital tienen salud, ni todas las personas que tienen un empleo pueden sostener una vida en condiciones dignas, sobre todo en los territorios del país históricamente marginados. El enfoque propuesto permite pensar en los problemas y las limitaciones del desarrollo humano en Colombia de manera sistémica, a fin de que los recursos públicos y privados puedan ser valorados en función de la medida en que contribuyen a la ampliación de las capacidades humanas y al desarrollo humano sostenible del país.

La eficiencia en el uso de todo tipo de recursos con el propósito de promover el desarrollo de las personas es una parte central de la creación y el uso de capacidades, ejes del proceso de desarrollo humano. Por ejemplo, ¿por qué en Colombia la asistencia escolar no se ve reflejada en los indicadores de alfabetismo funcional? La consecuencia de este problema es, por lo menos, doble: por un lado se limita

la creación del capital humano necesario para fomentar el crecimiento y la productividad económica. Por otro lado, se limita el logro de una de las capacidades humanas básicas: el conocimiento. El resultado es un círculo vicioso compuesto de alta desigualdad y baja productividad laboral, ya sea por la falta de desarrollo de capacidades específicas en los ámbitos de la educación, la salud o el ingreso, o por la ausencia de las condiciones necesarias para lograr un proceso de desarrollo humano balanceado, que incluya 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 para la formación y el uso de capacidades específicas. Por ejemplo, las grandes desigualdades territoriales tienen un marcado efecto en la calidad educativa, que se evidencia en las dificultades de aprendizaje que afectan a la infancia que vive en las zonas más pobres de Colombia, a pesar de que los niños y las niñas asistan consistentemente a centros educativos. Esas dinámicas se refuerzan entre sí. Cuando la productividad humana de ciertos grupos y regiones es baja resulta difícil reducir las desigualdades, y estas se transmiten a través 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, por ejemplo, las regiones con baja productividad humana tienen pocas oportunidades de atraer inversiones y crecimiento, lo que las mantiene en la trampa que combina baja productividad y alta desigualdad.

El círculo vicioso que entrelaza causas y consecuencias también se refleja a nivel institucional: por ejemplo, la baja eficiencia y efectividad de las instituciones o su débil desempeño, como puede ser el caso de la justicia, limitan las capacidades de las personas y de los territorios y obstaculizan la reducción de las desigualdades en la sociedad. No es llamativo, además, que cuando hay bajos niveles de productividad humana sea escasa la confianza en el sistema político y económico. Es por esto

que también es vital examinar las percepciones y el bienestar de las personas, debido a que estos elementos influyen en la toma de decisiones y en la capacidad de las personas para demandar a los actores públicos y privados del territorio que implementen las acciones necesarias para incrementar los niveles de bienestar de la población (PNUD, 2023a).

Colombia se encuentra en una trampa que combina desigualdad y baja productividad, por un lado, y poca confianza en las instituciones, por el otro. La evidencia muestra que los altos niveles de desigualdad están correlacionados con bajos niveles de confianza. Y esta baja confianza a su vez afecta la capacidad asociativa y la creación de capital social en el país. La alta desigualdad y la escasa confianza de la población conducen a la sociedad a un equilibrio ineficiente y poco productivo. Una de las consecuencias de lo anterior es la limitación del proceso de desarrollo humano en el país y la incapacidad de muchos colombianos y colombianas para imaginar un futuro esperanzador y demandar las políticas públicas necesarias para cambiar su realidad. Aún persiste la lotería de la cuna, por la cual el lugar donde nace una persona determina las oportunidades a las que podrá acceder durante el transcurso de su vida.

Ahora bien, estos ciclos de desigualdad, desconfianza y baja productividad laboral se refuerzan en otras dimensiones, como el conflicto armado, la pérdida de biodiversidad y las bajas capacidades institucionales. Es por eso que en este informe se analiza en profundidad cómo las desigualdades territoriales y las limitaciones que afectan el desarrollo humano sostenible pueden estar asociadas, por un lado, con la severidad de las dinámicas de violencia que han afectado al país durante décadas y han contribuido al rezago de los territorios más rurales, y, por otro, con las dinámicas del cambio climático y la degradación ambiental, que tienen el potencial de profundizar las desigualdades en el futuro.

Uno de los principales flagelos que ha afectado a Colombia por 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 sostenible. Además, como se explica en detalle en el capítulo 3 de este informe, el conflicto interno y otras formas de violencia están en el centro del círculo vicioso de las desigualdades. La violencia que afecta a ciertos territorios y la baja capacidad institucional son factores críticos que exacerban las desigualdades y limitan las oportunidades de las personas 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 las personas que viven en las regiones más vulnerables, sino que también plantea un desafío significativo para el avance del desarrollo humano sostenible en Colombia, lo que exige una reflexión profunda y acciones concretas para abordar estas desigualdades.

La interacción entre el conflicto armado y las desigualdades sociales y económicas en Colombia es profunda. El enfrentamiento armado no solo perpetúa las desigualdades en términos de desarrollo humano al afectar derechos esenciales, como la salud y la educación, sino que también actúa como un obstáculo significativo para el crecimiento económico. Además del costo humano, 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 da como resultado una asignación ineficiente e incierta de los recursos, y ocasiona el desvío de inversiones que podrían orientarse hacia actividades potencialmente más beneficiosas para la sociedad pero que, en cambio, deben destinarse a abordar los efectos del daño causado por la violencia.

A pesar de la reducción de la intensidad del conflicto armado gracias a las negociaciones y las políticas de paz, Colombia enfrenta nuevas dinámicas de violencia que desafían las acciones dirigidas a la construcción de la paz, especialmente en los territorios históricamente marginados. La persistencia de grupos armados y el control territorial ejercido por mafias

en algunas zonas del país subrayan la complejidad que plantea el escenario colombiano para promover el desarrollo humano sostenible en el contexto actual de conflicto y paz. La construcción de la paz territorial es un requisito indispensable para superar las desigualdades y expandir las oportunidades de los grupos de población 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 a fin de crear 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, erradicar la pobreza, transformar las estructuras heredadas y actuales asociadas con el conflicto armado, y fomentar la integración y la interconexión territorial para reducir el contraste entre los niveles de bienestar de las personas que residen en diferentes regiones del país. Todo esto se da en un contexto de alta vulnerabilidad ante el cambio climático, en que el país debe integrar los desafíos ambientales en su modelo de desarrollo para evitar que los ecosistemas colombianos contribuyan en el futuro a la precariedad del bienestar y del desarrollo de su población.

La paradoja entre la biodiversidad y el desarrollo humano sostenible 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 entero, incluida Colombia, enfrenta una rápida pérdida y degradación de la biodiversidad. En el capítulo 4 se aborda la cuestión del desarrollo humano sostenible en un sistema interdependiente, en que factores como las personas y el contexto político, económico y social de los territorios interactúan con la biodiversidad y el clima, dentro de los límites planetarios.

La degradación ambiental acelera el cambio climático, que a su vez limita el avance del desarrollo humano sostenible. Las consecuencias del cambio climático impactan despropor-

cionadamente en las poblaciones y regiones más vulnerables, y alteran significativamente la calidad de vida de las personas a través de sus efectos en el empleo, la provisión de servicios sociales y la vivienda, lo que conlleva un aumento de las desigualdades. Sin capacidades de adaptación suficientes y en ausencia de acciones concretas para manejar la transición energética, las desigualdades podrían profundizarse. Además, si estos desafíos no se abordan adecuadamente, podría disminuir la productividad humana, sobre todo entre los grupos vulnerables, lo que podría ocasionar un retroceso de los logros alcanzados hasta la fecha en términos de desarrollo humano.

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

La relación entre las desigualdades territoriales y sus graves consecuencias, como la baja productividad laboral, el conflicto armado y la pérdida de biodiversidad, muestra que el problema va mucho más allá de las acciones de individuos aislados o del abordaje de temas específicos. Las intrincadas interacciones reflejan un sistema arraigado en complejas dinámicas de poder y en estructuras institucionales de larga data, que perpetúan el ciclo de la desigualdad. Estas dinámicas limitan el progreso del desarrollo humano sostenible —sobre todo en territorios y grupos de población que cuentan con un nivel inicial bajo de capacidades

básicas y aumentadas—, y debilitan la unidad social en Colombia. Al analizar las diferencias entre regiones con problemas económicos, sociales y medioambientales más amplios, resulta claro que las soluciones deben ir más allá de las limitadas acciones locales y particulares. Un cambio amplio y coordinado, que ataque las raíces de las desigualdades, redistribuya los recursos, los invierta de manera eficiente y genere estructuras de poder y de toma de decisiones más equitativas, resulta esencial. Este cambio debe promover una nueva trayectoria del desarrollo humano que sea inclusiva y que se enfoque en la productividad humana sostenible. Tal enfoque aspira no solo a trazar una trayectoria de convergencia entre las diferentes regiones, sino también a construir una sociedad más equitativa, donde todas las personas puedan contribuir y beneficiarse a largo plazo del desarrollo humano colectivo y sostenible.

Trayectorias posibles para el desarrollo humano sostenible en Colombia

El desafío para romper estos círculos viciosos que combinan altos niveles de desigualdad y baja productividad es enorme, dados los factores históricos y las complejidades actuales de la economía política. Sin embargo, abordar las desigualdades y fomentar una mayor convergencia entre los territorios es fundamental para impulsar un proceso de desarrollo humano sostenible que beneficie equitativamente a todas las regiones del país, y asegurar así que nadie quede atrás en el camino hacia un futuro más próspero y sostenible. Lo anterior lleva a reflexionar sobre la posibilidad de impulsar trayectorias diferentes de desarrollo humano.

El objetivo de este informe también consiste en propiciar las conversaciones requeridas en los territorios para promover los cambios fundamentales. En este sentido, en el capítulo 5 se reúnen los análisis de cada una de las aristas consideradas para explicar las fracturas territoriales, con el único fin de identificar de forma sistémica escenarios posibles para potenciar el

desarrollo humano sostenible en Colombia. Como punto de partida se considera un escenario en que se mantienen las mismas acciones implementadas hasta ahora con incrementos presupuestales y orientaciones sectoriales; por otro lado, también se examina un escenario sistémico que permita impulsar la productividad humana desde un enfoque que considere integralmente los elementos que inciden en el desarrollo territorial, como las capacidades institucionales, el aparato productivo, los actores públicos y privados, las capacidades humanas, el conflicto armado y los límites planetarios.

La combinación de elementos contiene implícitamente el concepto de productividad humana, en que la eficiencia en el uso de recursos de toda índole es fundamental. Implementar políticas públicas que se enfoquen en la productividad humana puede contribuir a aumentar y realizar el potencial de las personas, de las empresas, de las instituciones y de los territorios por medio de una mejor gestión de los recursos públicos y privados. Una implementación efectiva de estas políticas puede promover las capacidades e incrementar el bienestar de las personas de manera inclusiva y sostenible. Como se afirma en el Informe sobre Desarrollo Humano publicado por el PNUD en 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” (PNUD, 2015b, pág. iii). Un proceso que impulse la productividad humana podrá contribuir a la superación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, la ampliación de las opciones en materia de libertad política y capacidad de agencia, y el logro de mayores niveles de bienestar subjetivo (individual y social), así como a la realización de avances en materia de sostenibilidad. Para ello los países deberán destinar recursos eficientemente a inversiones esenciales para el logro del desarrollo humano sostenible. Es decir, la productividad humana combina la inversión eficiente de los recursos con los propósitos del desarrollo humano.

La necesidad de transitar hacia nuevas trayectorias de desarrollo humano sostenible que incorporen los aspectos medioambientales y la protección de la naturaleza es esencial para el concepto de productividad humana antes descrito, sobre todo en el siglo XXI. La sostenibilidad de la productividad humana requiere la gestión eficiente de los recursos naturales, no solo como un imperativo ecológico, sino también como un medio para lograr un desarrollo humano más equitativo y justo; dicho de otra manera, se trata de expandir las capacidades y las oportunidades de las personas en un marco medioambiental sostenible. En contextos como el de Colombia, donde las desigualdades territoriales y económicas se entrelazan con conflictos de larga data y pérdida de biodiversidad, el enfoque del desarrollo humano sostenible y de una productividad que valore y preserve el medio ambiente se vuelve aún más crítico. Este enfoque sostenible requiere de políticas públicas diseñadas no solo para maximizar el rendimiento económico a corto plazo, sino también para garantizar que todas las personas, especialmente aquellas que viven en territorios históricamente marginados, puedan acceder a los recursos naturales, manejarlos y protegerlos al mismo tiempo en que se expanden sus oportunidades y capacidades. Al poner el foco en la eficiencia y la sostenibilidad del uso de los recursos se promueve un desarrollo que es consciente de los límites del medio ambiente y se garantiza el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Cambiar la realidad requerirá adoptar enfoques innovadores para diseñar e implementar políticas públicas. Esto incluye los procesos de planificación, movilización, organización y uso de recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos con el objetivo de proporcionar bienes y servicios públicos tangibles e intangibles que respondan de manera eficiente, eficaz y equitativa a las necesidades y problemáticas de la ciudadanía, generando valor para la sociedad en conjunto (PNUD, 2023b).

A su vez, se requiere promover la implementación de procesos justos y la consecución de resultados eficientes y equitativos, que fo-

menten el progreso, el funcionamiento adecuado de los mercados, la provisión de bienes y servicios públicos, la participación ciudadana y la salvaguarda de los derechos humanos (PNUD, 2023a). La calidad y el funcionamiento de las instituciones y de la regulación (tanto nacionales como locales) son aspectos que influyen de forma determinante en la productividad, pues crean el entorno para el desarrollo de las actividades productivas y para que las personas puedan llevar a cabo sus planes de vida. También pueden incidir en la reducción de las desigualdades, pues el Estado en sus distintos niveles puede destinar y focalizar recursos adecuadamente para favorecer de forma prioritaria la inclusión de las personas y las poblaciones más vulnerables, bajo un enfoque centrado en el fortalecimiento de sus capacidades humanas.

Así, el avance del desarrollo humano sostenible en Colombia requiere un progreso inclusivo que asegure el bienestar de todos sus habitantes. El logro de esta meta, tan necesaria como alcanzable, dependerá en gran medida de una comprensión y una discusión profundas acerca de las significativas desigualdades existentes y los desafíos que plantea la sostenibilidad. Solo a través de esta comprensión se podrán diseñar y aplicar políticas efectivas que aborden las desigualdades 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.

Bibliografía

- Acemoglu, D.**, y J. A. Robinson (2006). "Persistence of Power, Elites, and Institutions". Documento de trabajo núm. 12108. National Bureau of Economic Research (NBER). <https://www.nber.org/papers/w12108>
- Bertocchi, G.**, y A. Dimico (2012). "De Jure and De Facto Determinants of Power: Evidence from Mississippi". Documento de discusión núm. 6741. Institute of Labor Economics (IZA). <https://www.iza.org/publications/dp/6741/de-jure-and-de-facto-determinants-of-power-evidence-from-mississippi>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(a)).** Gasto social público y privado (SOCX). Fecha de actualización: 26 de julio de 2023. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales/gasto-social-publico-y-privado#:~:text=Entre%202010%20y%202022pr,promedio%20de%209%2C7%25>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(b)).** Pobreza y desigualdad. Fecha de actualización: 16 de julio de 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2023).** "Six Years of Implementation of the Colombian Final Accord: Challenges and opportunities in the new political phase. December 2021-November 2022". Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Universidad de Notre Dame.
- 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 (Ministerio de Educación Nacional) (s/f).** SNIES. Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Informes e indicadores. <https://snies.mineducacion.gov.co/porta/ESTADISTICAS/Informes-e-indicadores/>
- MinSalud (Ministerio de Salud y Protección Social) (s/f).** Comportamiento del aseguramiento. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsubdiado/Paginas/coberturas-del-regimen-subsubdiado.aspx>

Observatorio a la Gestión Educativa (s/f). Cobertura educativa. <https://obsgestioneducativa.com/datos-al-tablero/sistema-nacional-de-indicadores/indicadores-de-cobertura/>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Mayo. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990escompletonostats.pdf>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. Septiembre. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/undp-co-admininformeultimo-2015_2.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015b). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2015reportsp.pdf>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente*. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2019>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023a). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 2. Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia. Más allá de los indicadores tradicionales*. Febrero. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-2>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023b). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 5. Igualdad y productividad: pilares del desarrollo humano en Colombia*. Diciembre. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-colombia-igualdad-productividad-pilares-desarrollo>

Notas

- 1 En las últimas décadas la metodología de cálculo de la pobreza monetaria ha variado, por lo que los valores presentados son ilustrativos y se mencionan para evidenciar los avances de Colombia en lo que respecta a la reducción de la pobreza monetaria y la disminución de la desigualdad de ingresos medida con el coeficiente de Gini.
- 2 Ese crecimiento de la cobertura educativa se registró entre 2012 y 2021 de acuerdo con datos estandarizados disponibles, relativos a todos los niveles educativos. Se trata de cálculos propios basados en datos del Ministerio de Educación Nacional.
- 3 En adelante se utilizará el término Acuerdo de Paz para referir al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC.
- 4 El equilibrio de las instituciones está forjado históricamente por el ejercicio del poder político de jure y de facto. Las instituciones políticas asignan el poder de jure, y 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. Cuanto mayor es el desbalance de poder, más evidente es la implementación de políticas públicas en beneficio de ciertos grupos sociales (Bertocchi y Dimico, 2012).

**Colombia avanza,
pero no logra la
convergencia
de todos sus
territorios hacia el
desarrollo humano
sostenible**

Introducción

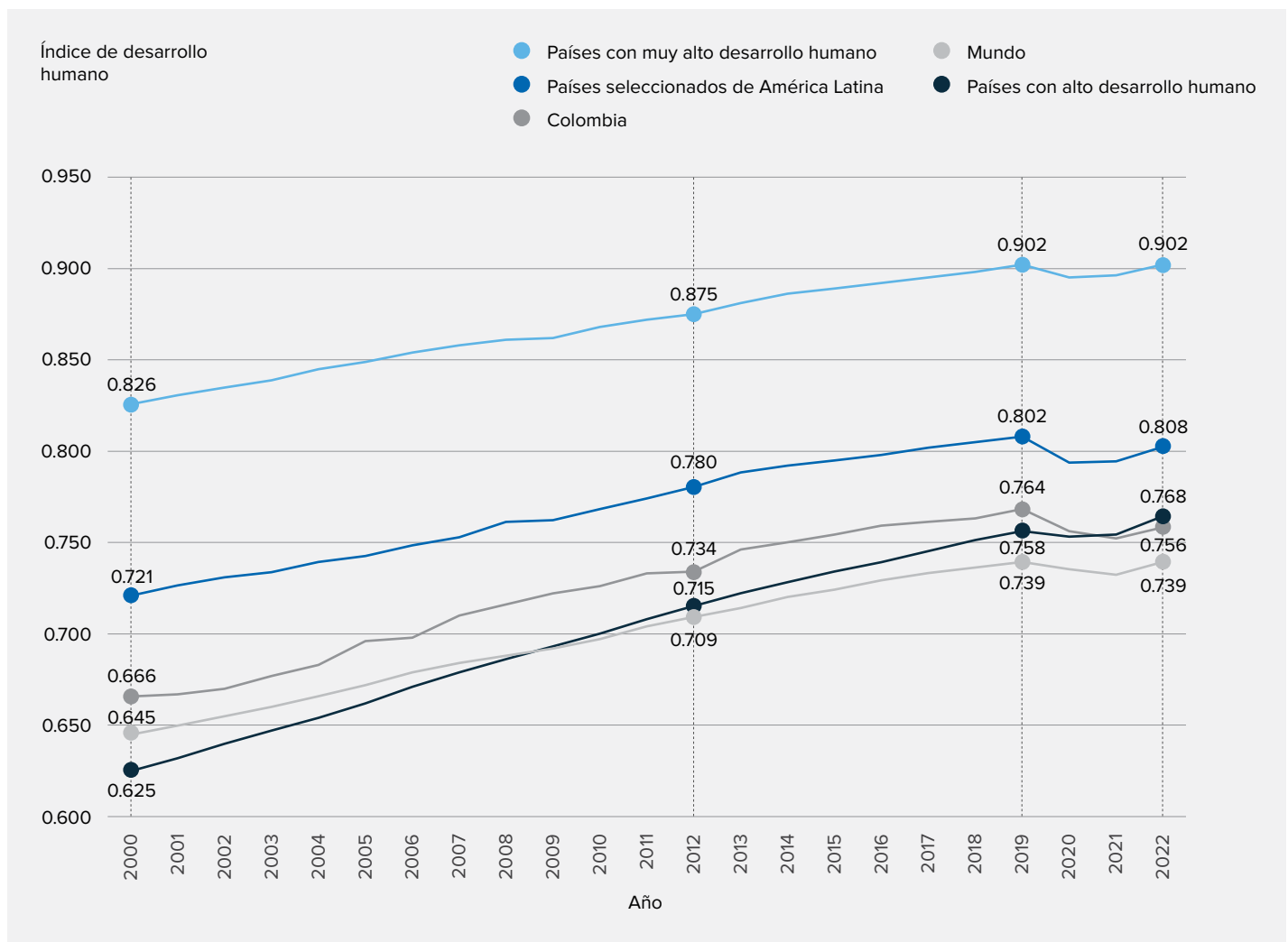
Durante el transcurso del siglo XXI el desarrollo humano a nivel mundial ha mejorado de manera constante. Sin embargo, este progreso fue interrumpido por primera vez en el año 2020, cuando la pandemia de la COVID-19 causó la caída del IDH en un 90% de los países del mundo (PNUD, 2022a).

Colombia no quedó al margen de esa dinámica global. Desde el inicio del nuevo milenio el

país registró un avance continuo de su desarrollo humano, pero el IDH cayó de 0,768 en 2019 a 0,756 en 2020¹, una disminución que significó un retroceso equivalente al progreso que se podría lograr en un período de cinco años, bajo condiciones normales. En 2022 el IDH alcanzó un valor de 0,758², un aumento bienvenido pero insuficiente para recobrar el nivel registrado antes de la pandemia (gráfico 1.1).

GRÁFICO 1.1

Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Colombia y países de referencia, 2000-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en PNUD (2024).

Nota: El grupo de países seleccionados de América Latina está compuesto por Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

En el período comprendido entre 2000 y 2022 el IDH de Colombia creció un 11,9%, un aumento que fue 1,1 veces superior al presentado por el grupo de países de referencia de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú). Este dato es relevante para el país, pues indica que las políticas públicas están avanzando en la dirección correcta.

Sin embargo, tras este importante progreso de Colombia se esconde un avance desigual de los diferentes territorios del país, y en algunos casos las desigualdades son considerables (PNUD, 2022b). El desarrollo humano a nivel departamental muestra distintas realidades. En algunos departamentos del país el avance ha sido lento e incluso negativo, mientras que en otros territorios el ritmo del desarrollo ha sido más rápido. Colombia ha sido y continúa siendo un país que presenta profundas desigualdades.

Así, en este informe se analizan esas fracturas territoriales desde diversas perspectivas, a saber: las capacidades básicas y aumentadas consideradas en el IDH, la capacidad institucional, la incidencia del conflicto armado y la riqueza ambiental. El análisis de estas dimensiones y de sus interacciones permite entender cuáles son los factores que podrían estar influyendo en el proceso de desarrollo humano sostenible de los territorios del país. Particularmente relevante es la falta de una sólida capacidad institucional en ciertas regiones, que limita el acceso de la población a servicios básicos como la salud, la educación y la seguridad, y afecta directamente la calidad de vida de las personas. Además, la degradación ambiental y la ausencia de adecuadas políticas de conservación afectan la disponibilidad de recursos naturales y la calidad del entorno en diversas áreas del país.

En este informe también se introduce y se utiliza el concepto de productividad humana para explicar las dinámicas territoriales. En particular, el objetivo es evidenciar cómo la baja capacidad institucional, la poca articulación de los actores públicos y privados con las dinámicas del territorio, y la baja productividad económica son factores que no han permi-

tido que las personas y los territorios desplieguen al máximo su potencial.

De este modo, en este capítulo se analiza cómo el desarrollo humano avanza en Colombia en el marco de un escenario caracterizado por grandes fracturas territoriales, una falta de convergencia que se agrava cuando se considera el desarrollo humano en su forma más completa, que es la del desarrollo humano sostenible. Así, en este capítulo se hace énfasis en la caracterización de las fracturas territoriales desde una mirada que comprende a todos los elementos que configuran el desarrollo humano sostenible. También se analizan los aspectos que es preciso considerar para abordar dichas fracturas territoriales, a fin de construir un futuro en que el desarrollo humano sostenible de todos los territorios del país sea posible.

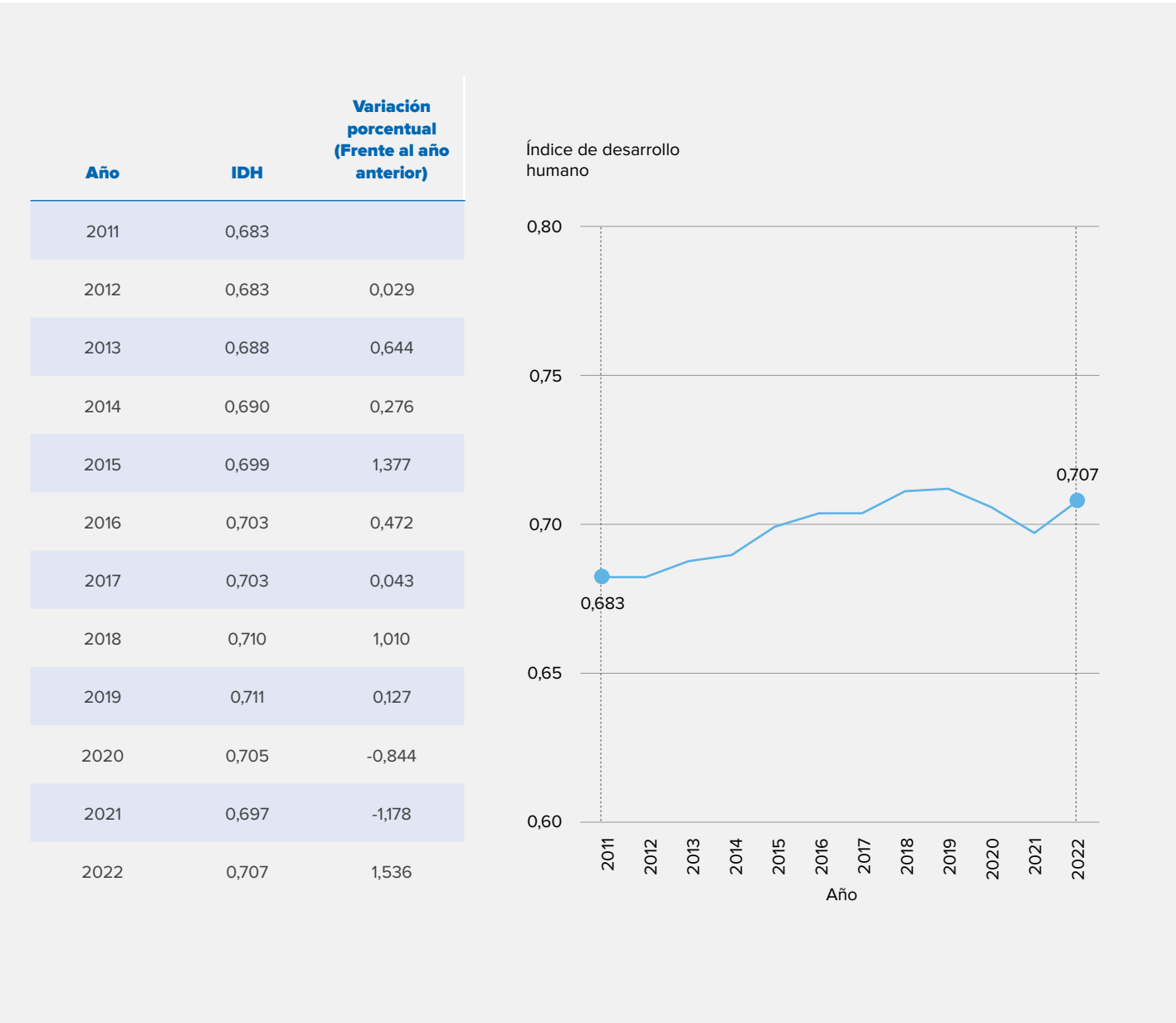
1.1. Colombia avanza: el desarrollo humano en la última década

El IDH integra tres dimensiones clave del desarrollo: i) tener una vida larga y saludable; ii) tener acceso a los conocimientos necesarios para decidir libremente qué tipo de vida se quiere llevar, y iii) contar con capacidad económica para lograr los fines deseados³. A los fines del análisis propuesto en este informe se calculó el IDH de Colombia para el período 2011-2022, a fin de revisar la evolución histórica del índice e identificar su avance a nivel nacional y departamental.

La estimación más reciente del IDH de Colombia corresponde a 2022, año en que el país alcanzó un IDH de 0,707⁴, un valor que sitúa a Colombia en el grupo de países con un nivel de desarrollo humano alto⁵. El IDH nacional presentó una variación porcentual positiva del 1,5% respecto del año inmediatamente anterior, cuando el país alcanzó un IDH de 0,697 y una variación del 3,5% respecto del IDH registrado en 2011⁶ (cuadro 1.1).

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.

Índice de desarrollo humano de Colombia, 2011-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en PNUD (2024).

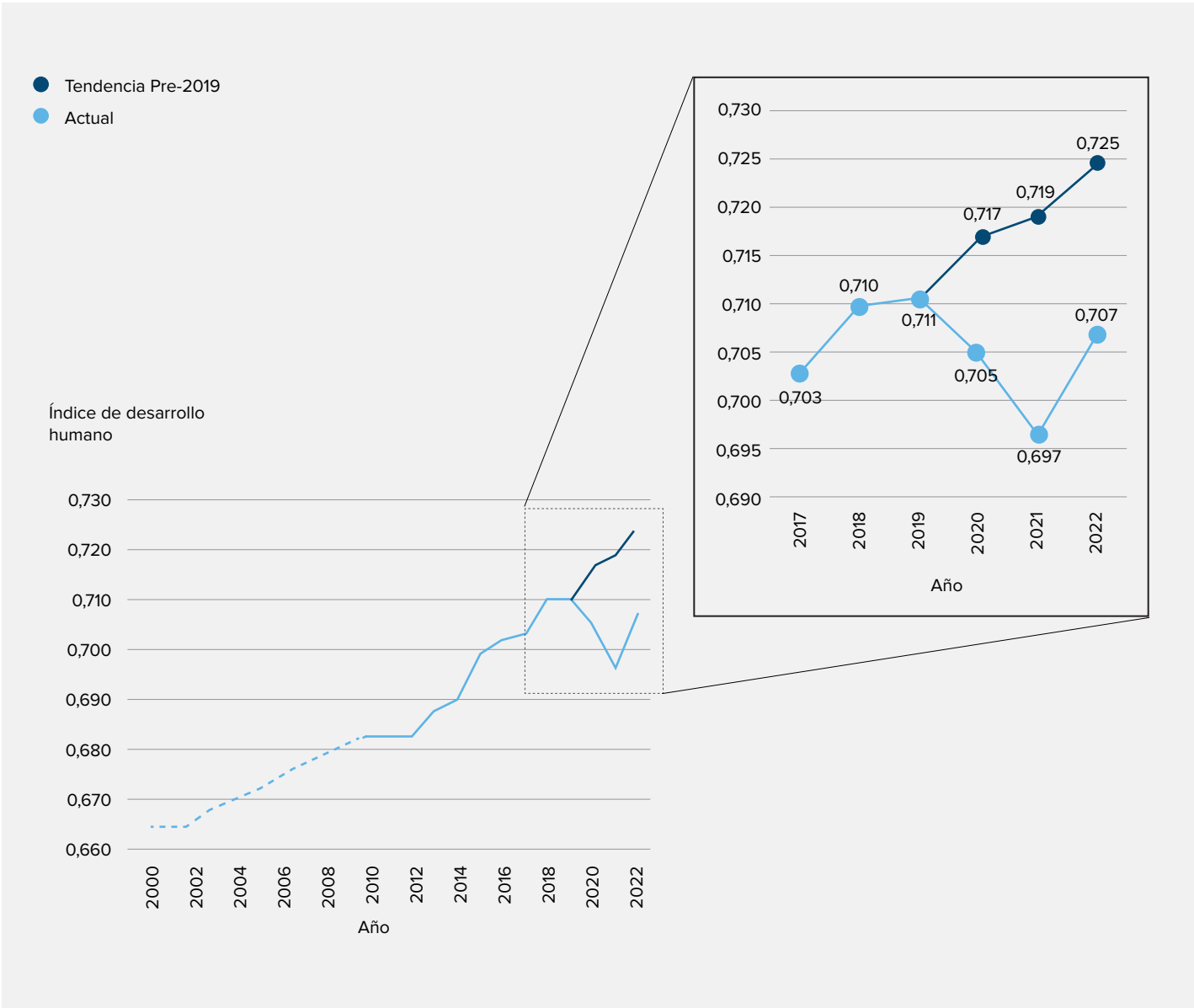
Nota: La sigla IDH refiere al Índice de Desarrollo Humano.

Durante los últimos 11 años el indicador ha experimentado un progreso constante y positivo, a excepción de los años 2020 y 2021, cuando el IDH disminuyó debido al impacto de la pandemia de la COVID-19. Aunque el IDH de Colombia aumentó en 2020, el país aún

no ha logrado recuperar el nivel alcanzado en 2019. Esto indica que, a pesar de que el IDH ha mejorado, los efectos de la pandemia siguen incidiendo en el desarrollo humano sostenible de Colombia (gráfico 1.2).

GRÁFICO 1.2

Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Colombia, 2000-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Nota: Los cálculos se realizaron mediante el algoritmo de suavizado exponencial triple, que se basa en el método de suavizado exponencial simple, doble y triple para analizar y pronosticar series temporales. Este método permite estimar niveles, tendencias y estacionalidades mediante coeficientes de suavizado, y optimizar la precisión de los pronósticos futuros de datos temporales.

De acuerdo con proyecciones de la tendencia del desarrollo humano en Colombia en 2019, se estima que, si la pandemia no hubiera sucedido, el nivel esperado del IDH sería de 0,724. Esto implica que, a causa de la pandemia,

existe un déficit de 0,017 puntos básicos en el nivel de desarrollo humano. Esto es alarmante, si se tiene en cuenta que al ritmo actual de aumento del IDH, se necesitarían aproximadamente siete años para subsanar dicha caída⁷.

1.2. 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.

Reconocer las fracturas territoriales en el proceso de desarrollo humano es fundamental para identificar cuáles son las condiciones clave para que un territorio avance. Aunque los datos no permiten calcular la evolución del IDH por municipio a lo largo del tiempo, la desagregación del índice por departamento pone en evidencia las fracturas territoriales que aquejan al país. Los resultados del cálculo del IDH departamental para 2022 indican no solo que subsisten grandes desigualdades entre los departamentos en términos de desarrollo humano, sino que, además, las desigualdades son mayores que las registradas en 2011. Mientras que en 2011 la diferencia entre el IDH del departamento con más alto nivel de desarrollo humano y el IDH del departamento con menor nivel de desarrollo humano fue de 0,21 puntos, en 2022 esa diferencia ascendió a 0,25 puntos: en efecto, en 2022 la diferencia entre el IDH de Bogotá (el departamento con mayor nivel de desarrollo humano del país) y el IDH de Guainía o de Vaupés (los departamentos con menor nivel de desarrollo) fue de 0,25 puntos (gráfico 1.3). Los contrastes territoriales en materia de desarrollo humano se tornan evidentes cuando se observa que las regiones de la Amazonía y la Orinoquía⁸ requerirán unos 15 años para alcanzar el nivel de desarrollo humano que se esperaba alcanzar en caso de que no se hubiera producido la pandemia, mientras que el país en conjunto requerirá 7 años para alcanzar el IDH nacional proyectado en ausencia de la pandemia.

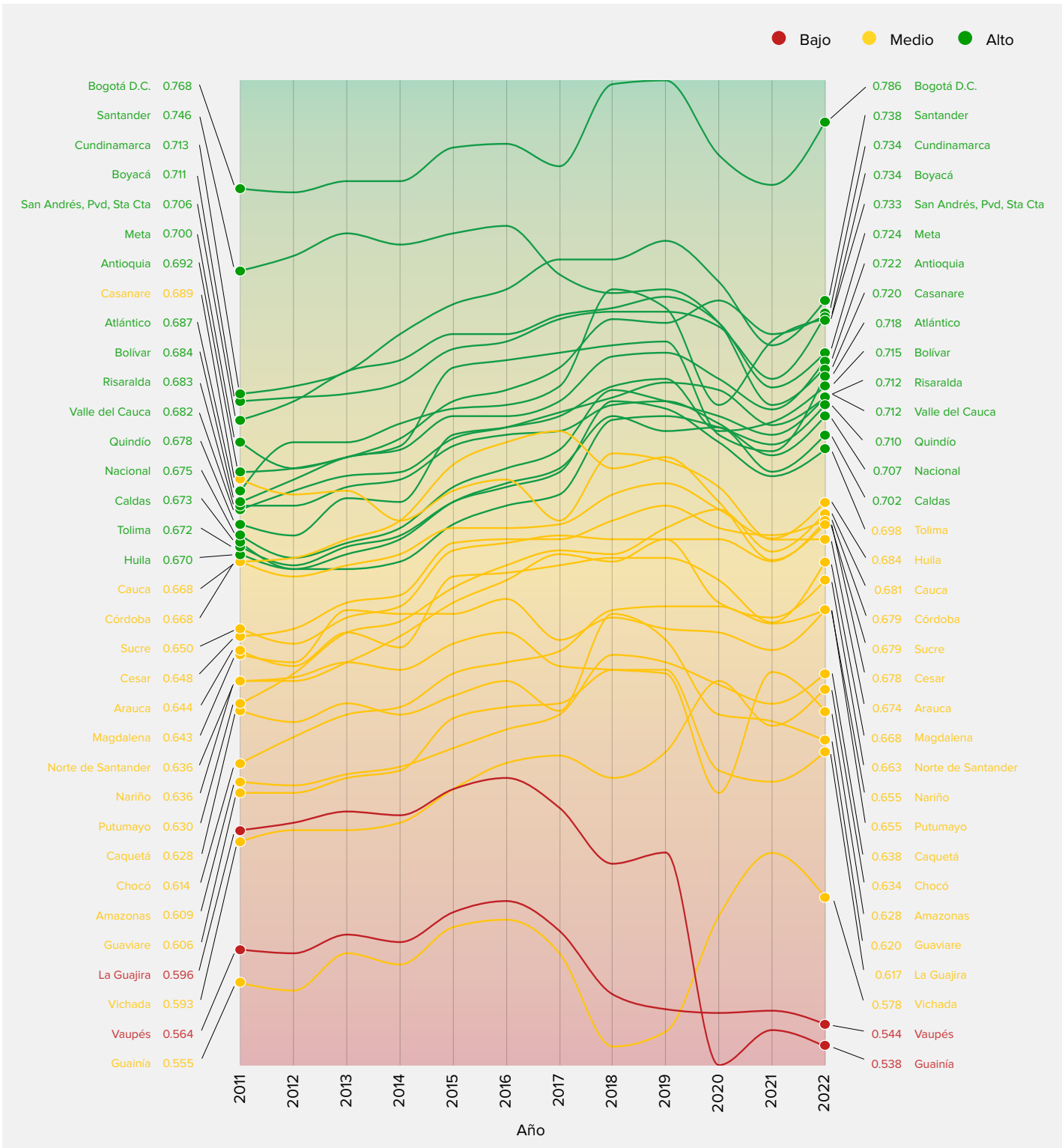
También es preocupante que seis departamentos del país, Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare y Vaupés, registrasen en 2022 IDH inferiores a los de 2011. Esta evolución, que se caracteriza por la presencia de diferencias significativas entre los departamentos, deja en evidencia no solo que el avance del IDH nacional recae en los departamentos históricamente más prósperos del país, sino también que un número significativo de departamentos retroceden en vez de avanzar, con

el agravante de que varios de ellos integran el grupo de los departamentos históricamente más rezagados.

En 2011 la diferencia entre el IDH de Bogotá (0,768), el departamento con mayor nivel de desarrollo humano del país, y el IDH de Vichada (0,555), el departamento con menor nivel de desarrollo humano, fue de 0,213 puntos. En 2022 esa diferencia se incrementó, pues ascendió a 0,248 puntos: ese año Bogotá alcanzó un IDH de 0,786, mientras que Guainía, que pasó a ser el departamento con menor nivel de desarrollo humano del país, registró un IDH de 0,538. La ampliación de la diferencia se debe a la combinación entre el progreso de Bogotá, que debe celebrarse, y el retroceso de Guainía, que debe atenderse (el IDH de este departamento se redujo de 0,596 en 2011 a 0,538 en 2022) (gráficos 1.3 y 1.4). Este incremento de la distancia entre los extremos señala que para subsanar las grandes fracturas territoriales que presenta el país es preciso desarrollar una estrategia diferencial que permita focalizar las políticas públicas y los recursos públicos y privados en los departamentos y los territorios más rezagados y vulnerables. Las políticas públicas hoy son generales y han sido diseñadas desde una perspectiva que contempla a los diferentes territorios como si fueran homogéneos. Las inversiones nacionales destinadas a los territorios se definen con base en criterios como el número de habitantes, por lo que es preciso desplegar un enfoque que, en el momento de desarrollar políticas, acciones e inversiones, permita reconocer que en el país hay entidades territoriales con condiciones, capacidades y necesidades diferentes.

GRÁFICO 1.3

Evolución del Índice de Desarrollo Humano departamental según nivel de desarrollo humano en Colombia, 2011-2022

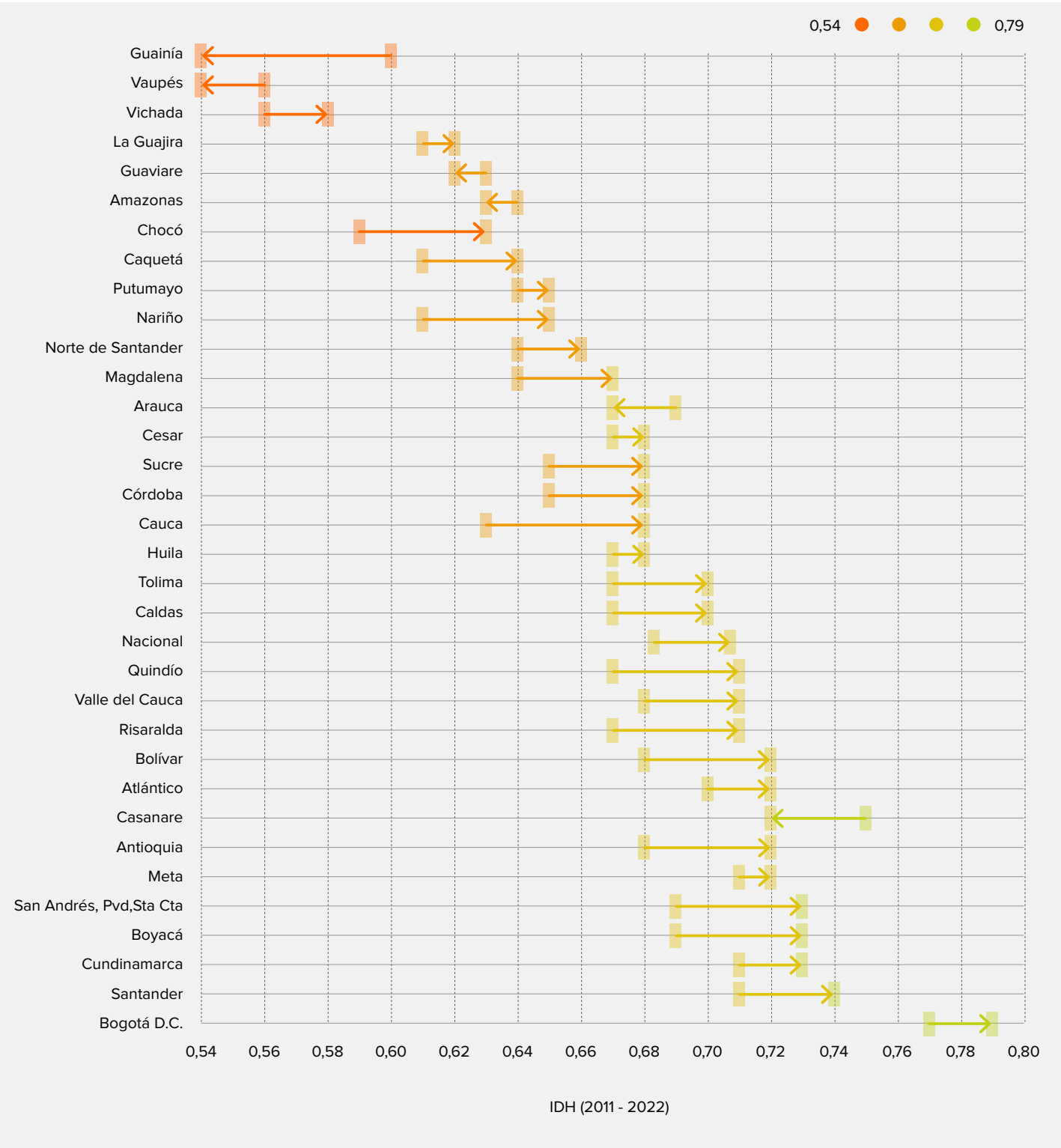


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Nota: La metodología empleada y los cálculos de base pueden consultarse en la primera sección del anexo ("A1. Nota técnica del capítulo 1").

GRÁFICO 1.4

Cambio del Índice de Desarrollo Humano departamental en Colombia, 2011-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Nota: La sigla IDH refiere al Índice de Desarrollo Humano.

Las desigualdades presentes en la dinámica del desarrollo deben ser atendidas de forma prioritaria con énfasis en la situación de los territorios más rezagados, pues el retroceso del nivel de desarrollo humano no solo se registró en el departamento de Guainía. El IDH del departamento de Vaupés también se redujo entre 2011 y 2022 (pasó de 0,564 en 2011 a 0,544 en 2022). Además, cabe señalar que los departamentos que presentan los IDH más bajos en general también registran un estancamiento de sus niveles de desarrollo humano. Por ejemplo, de los cinco departamentos con menor IDH en 2011 solo el departamento de Chocó pasó del lugar 31 en 2011 al lugar 27 en 2022. Sin embargo, a pesar de su progreso en términos de desarrollo humano, Chocó aún integra el grupo de los departamentos que presentan los IDH más bajos del país.

En contraste con los problemas de desarrollo que enfrentan los departamentos menos favorecidos, se constata una cierta estabilidad del nivel de desarrollo humano de los departamentos más favorecidos, si se excluye del análisis la volatilidad propia de los precios de los productos minero-energéticos, que afecta el ingreso per cápita de las economías departamentales mineras o petroleras y por tanto ocasiona variaciones de sus IDH. De los cinco departamentos con mayor IDH en 2011, dos salieron del grupo de los departamentos más favorecidos en 2022: se trata de Casanare y Meta, que fueron remplazados por Boyacá y Archipiélago, gracias a su rápido progreso en el período analizado⁹.

El desarrollo humano sostenible va más allá del ingreso, la salud y la educación. Estas dimensiones del desarrollo están intrínsecamente ligadas con factores como la institucionalidad, el acceso a los mercados, la calidad educativa y el acceso a servicios de salud de calidad, entre otros. Es decir que el desarrollo humano sostenible está determinado por una serie de factores interrelacionados que en el caso de Colombia, cuando se los analiza a nivel subnacional, revelan fuertes contrastes.

En otras palabras, el desarrollo humano sostenible no solo depende de aspectos como la institucionalidad, la economía o el acceso a servicios y bienes públicos, sino que también depende de la calidad de estos servicios, y en Colombia existen marcadas desigualdades que impiden el logro pleno del desarrollo humano. Esto indica que es preciso diseñar e implementar las acciones de política pública con base en un enfoque territorial y diferencial que permita reducir las desigualdades y lograr que el lugar de nacimiento de las personas no sea el factor que determine sus capacidades y sus oportunidades de desarrollo.

1.3. Las desigualdades del Índice de Desarrollo Humano en los departamentos del país

Para analizar la evolución del desarrollo humano dentro de cada departamento se analizan los avances que registró cada departamento en cada una de las tres dimensiones que conforman el IDH. Este enfoque permite evaluar los avances logrados en materia de desarrollo humano e identificar qué componente ha impulsado el desarrollo, cuál lo ha limitado o cuál ha causado un retroceso.

Cuando los datos sobre las dimensiones que componen el IDH se analizan de forma desagregada se constata que la dinámica del desarrollo en el período 2011-2022 fue mejor en los departamentos con alto IDH, en comparación con los departamentos que presentan un bajo IDH. Es decir, mientras que los departamentos que registran los IDH más altos en general lograron progresos simultáneos en las tres dimensiones del desarrollo (ingresos, educación y salud), los departamentos que presentan los IDH más bajos frecuentemente lograron mejoras en una o dos dimensiones, pero no en las tres al mismo tiempo.

Los resultados del IDH a nivel nacional muestran que se lograron avances en las tres dimensiones. Se destacan especialmente los logros alcanzados por Colombia en el ámbito educativo, que es la dimensión que más avan-

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.

ces registró en el período analizado: el progreso de la dimensión de la educación fue 8 veces superior al progreso de la dimensión de la salud y 19 veces superior a las mejoras registradas en la dimensión de los ingresos.

Durante el período 2011-2022 la dimensión de la educación experimentó el mayor avance en términos relativos, aunque los mejores resultados correspondieron a la dimensión de la salud, seguida de cerca por la dimensión de los ingresos. Es decir que, aunque la dimensión de la educación fue la que registró el mayor avance, en términos absolutos sigue siendo la más rezagada de las tres. Esto sugiere que Colombia ha apostado por la educación para promover el desarrollo humano sostenible, aunque aún es grande el reto que el país enfrenta en materia educativa a nivel nacional.

También es importante destacar que las dimensiones de la salud y de los ingresos, a pesar

de haber registrado magnitudes más elevadas, experimentaron pocos avances. Lo anterior resulta preocupante cuando se considera también lo siguiente: que el desarrollo de la dimensión de los ingresos fue altamente desigual (ver capítulo 2) y que las acciones implementadas en materia de salud no generaron un incremento de la variación interanual de esta dimensión.

Al analizar detalladamente los resultados del IDH desagregados a nivel departamental se observa que solo 12 departamentos registraron avances en las tres dimensiones, mientras que 17 departamentos lograron avances en dos dimensiones y 4 departamentos no mostraron avances en ninguna dimensión (cuadro 1.2). Estos resultados evidencian las desigualdades territoriales que existen en el país en términos de desarrollo humano, y la alta heterogeneidad de los avances registrados por cada departamento en cada una de las dimensiones que componen el IDH.

CUADRO 1.2

Avances del Índice de Desarrollo Humano departamental por dimensión en Colombia, 2022

Departamentos	Ingreso	Educación	Salud
Antioquia	↑	↑	↑
Bolívar	↑	↑	↑
Boyacá	↑	↑	↑
Caldas	↑	↑	↑
Caquetá	↑	↑	↑
Cauca	↑	↑	↑
Córdoba	↑	↑	↑
Nariño	↑	↑	↑
Quindío	↑	↑	↑
Risaralda	↑	↑	↑

Departamentos	Ingreso	Educación	Salud
Sucre	↑	↑	↑
Valle del Cauca	↑	↑	↑
Atlántico	↑	↑	↓
Bogotá D.C.	↑	↑	↓
Cesar	↓	↑	↑
Chocó	↓	↑	↑
Cundinamarca	↓	↑	↑
Huila	↓	↑	↑
La Guajira	↓	↑	↓
Magdalena	↓	↑	↓
Meta	↓	↑	↑
Norte de Santander	↓	↑	↑
Putumayo	↓	↑	↑
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	↑	↑	↓
Santander	↓	↑	↑
Tolima	↑	↑	↓
Vichada	↓	↓	↑
Arauca	↓	↑	↑
Guaviare	↓	↑	↓
Amazonas	↓	↓	↓
Casanare	↓	↓	↓
Guainía	↓	↓	↓
Vaupés	↓	↓	↓
Nacional	↑	↑	↑

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Además, los datos analizados reflejan la evolución desigual de cada una de las dimensiones que componen el IDH y muestran contrastes que van más allá del desempeño económico general del país. Como se señaló anteriormente, entre 2011 y 2022 solo 12 de los 33 departamentos del país registraron avances en las tres dimensiones del IDH¹⁰. Bogotá presentó el IDH más alto del país, pero no registró avances en las tres dimensiones de este índice, ya que allí la esperanza de vida disminuyó. Los datos también permiten observar que en la mayoría de los departamentos tanto la escolaridad como la esperanza de vida al nacer disminuyeron a medida que aumentaba el ingreso per cápita. Sin embargo, Chocó constituye una excepción notable, ya que logró mejorar la escolaridad y la esperanza de vida al nacer a pesar de haber registrado un descenso del ingreso per cápita, aunque los avances que este departamento experimentó en las dimensiones de la educación y la salud no fueron considerables en comparación con la media nacional.

Cuando se examina el caso de los departamentos con menor nivel de desarrollo humano, se observa que allí las tres dimensiones que componen el IDH registraron descensos. Las diferencias entre los IDH de los distintos departamentos del país indican la existencia de barreras que limitan el acceso a los servicios esenciales de las personas que viven en los departamentos más rezagados, donde la débil presencia institucional dificulta el logro de mejoras en las dimensiones de la educación y la salud. Así, esas diferencias señalan la necesidad urgente de promover políticas públicas dirigidas a desarrollar las capacidades básicas y aumentar la presencia institucional para garantizar el desarrollo humano en todos los territorios del país.

Las desigualdades que caracterizan el comportamiento del IDH a nivel subnacional son el resultado de una compleja interacción entre diversos factores. En el caso de los departamentos que presentan los niveles más bajos de desarrollo humano convergen capacidades territoriales limitadas, una débil instituciona-

lidad derivada del conflicto armado, presiones ambientales y profundas desigualdades que impactan directamente en el bienestar y las oportunidades de desarrollo de la población.

1.4. Fracturas territoriales: la falta de convergencia en el camino de Colombia hacia el desarrollo humano sostenible

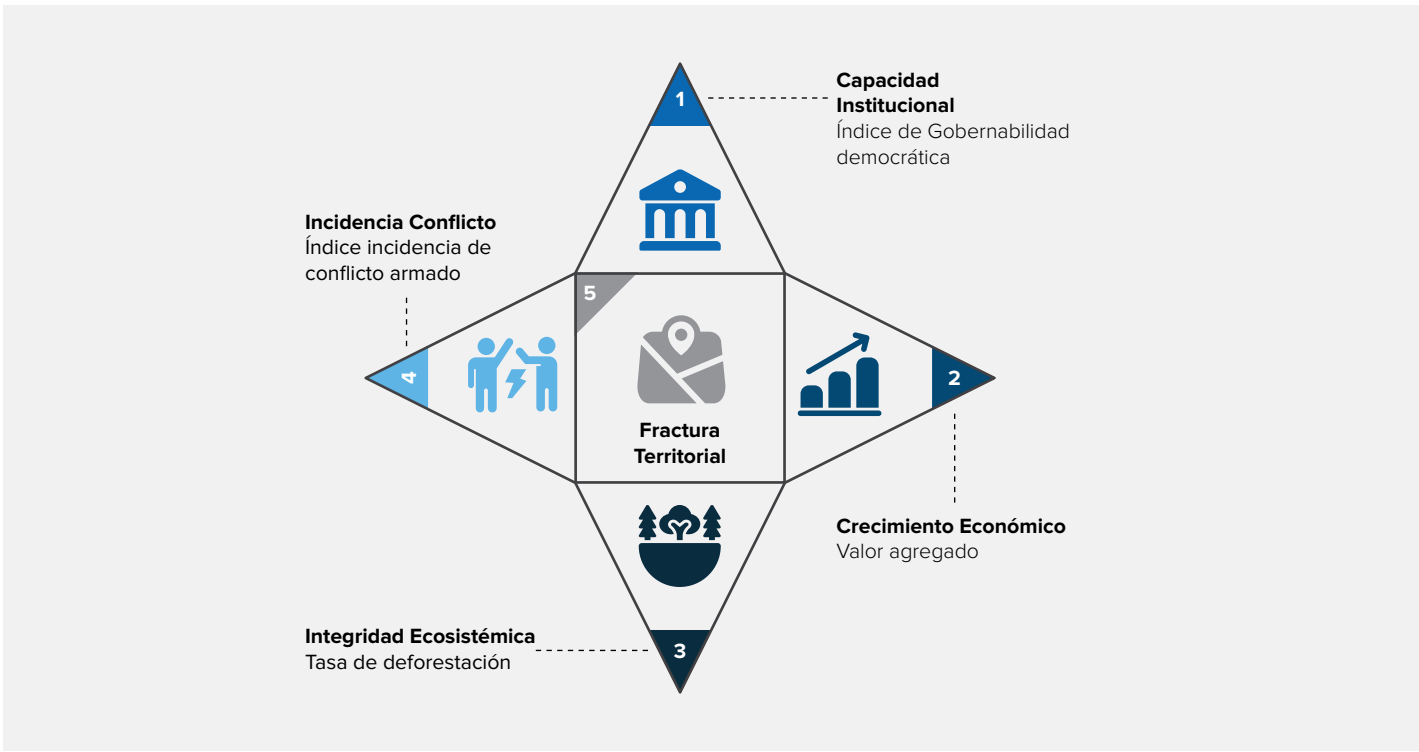
La fractura territorial de Colombia refleja la falta de coordinación de las estructuras institucionales. Por ejemplo, en el marco del proceso de descentralización del país se ha observado que, de un total de 2.761 competencias de entidades gubernamentales de todos los niveles, 328 estaban duplicadas o se superponían. Estos desafíos se hacen evidentes en la diversidad de resultados que asume el IDH a nivel departamental. Como se señaló anteriormente, la medición del IDH departamental revela que hay territorios que han experimentado avances notables, mientras que otros han registrado retrocesos significativos.

La realidad colombiana se caracteriza por la existencia de marcadas desigualdades entre las capacidades y las oportunidades de sus habitantes, lo que incide directamente en su libertad de elección y en las posibilidades de elegir la vida que quieren vivir. Como se mencionó anteriormente, estas diferencias dependen de diversos factores tales como la capacidad institucional, el desarrollo económico, la incidencia del conflicto armado y la disponibilidad de recursos naturales (diagrama 1.1).

Las distintas formas en que se combinan esos factores en cada uno de los departamentos del país —es decir, la institucionalidad, la conflictividad, la presión ambiental y la participación económica— originan una realidad multifacética que impacta directamente en el desarrollo humano y económico del país. Esas diferencias señalan la necesidad de abordar las desigualdades territoriales de manera integral, sistémica y estratégica para avanzar hacia el logro de un desarrollo humano más equitativo y sostenible.

DIAGRAMA 1.1

Dimensiones consideradas para analizar las fracturas territoriales en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

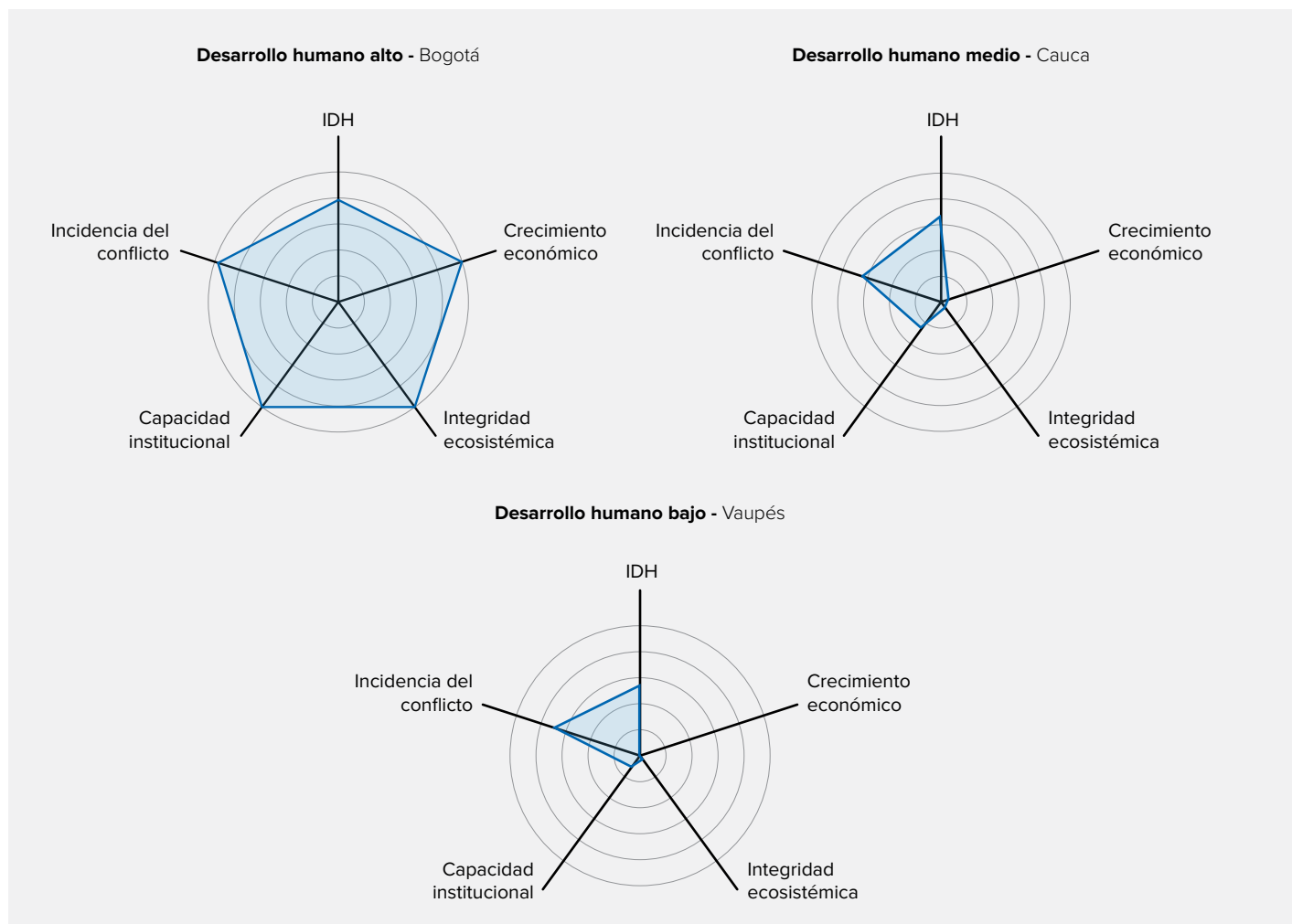
El elemento central de este análisis son las capacidades institucionales a nivel nacional, regional y local, pues la capacidad institucional es el pilar sobre el cual se sustentan la gobernabilidad y la toma de decisiones efectivas en todos los niveles. Un sistema institucional sólido y transparente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

Para evaluar las capacidades institucionales se utiliza el índice de gobernabilidad democrática territorial (IGDT), que fue desarrollado por el PNUD para medir el desempeño de los territorios de Colombia en el ejercicio de la gobernabilidad. Este indicador está compuesto por cuatro pilares: i) las capacidades de gestión pública; ii) la calidad de la participación democrática; iii) la seguridad territorial y el acceso

a la justicia, y iv) la eficacia de la provisión de servicios y derechos para el buen vivir de las comunidades. El IGDT puede tomar valores que oscilan entre 0 y 100, donde un índice cercano a 100 expresa un adecuado y eficaz ejercicio de la gobernabilidad en el territorio, mientras que un índice cercano a 0 señala que el ejercicio de la gobernabilidad en el territorio es deficiente.

En el gráfico 1.5 se muestra la relación del IDH no solo con la capacidad institucional, sino también con otros factores transversales como la integridad del medio ambiente, la economía y el conflicto. En dicho gráfico, que ilustra los casos de Bogotá, Cauca y Vaupés, se observa cómo una mayor incidencia del conflicto, menos garantías ambientales y un bajo aporte del departamento al desempeño económico nacional se relacionan con una menor capacidad institucional y con niveles más bajos de desarrollo humano.

Diferentes trayectorias del desarrollo humano en Colombia

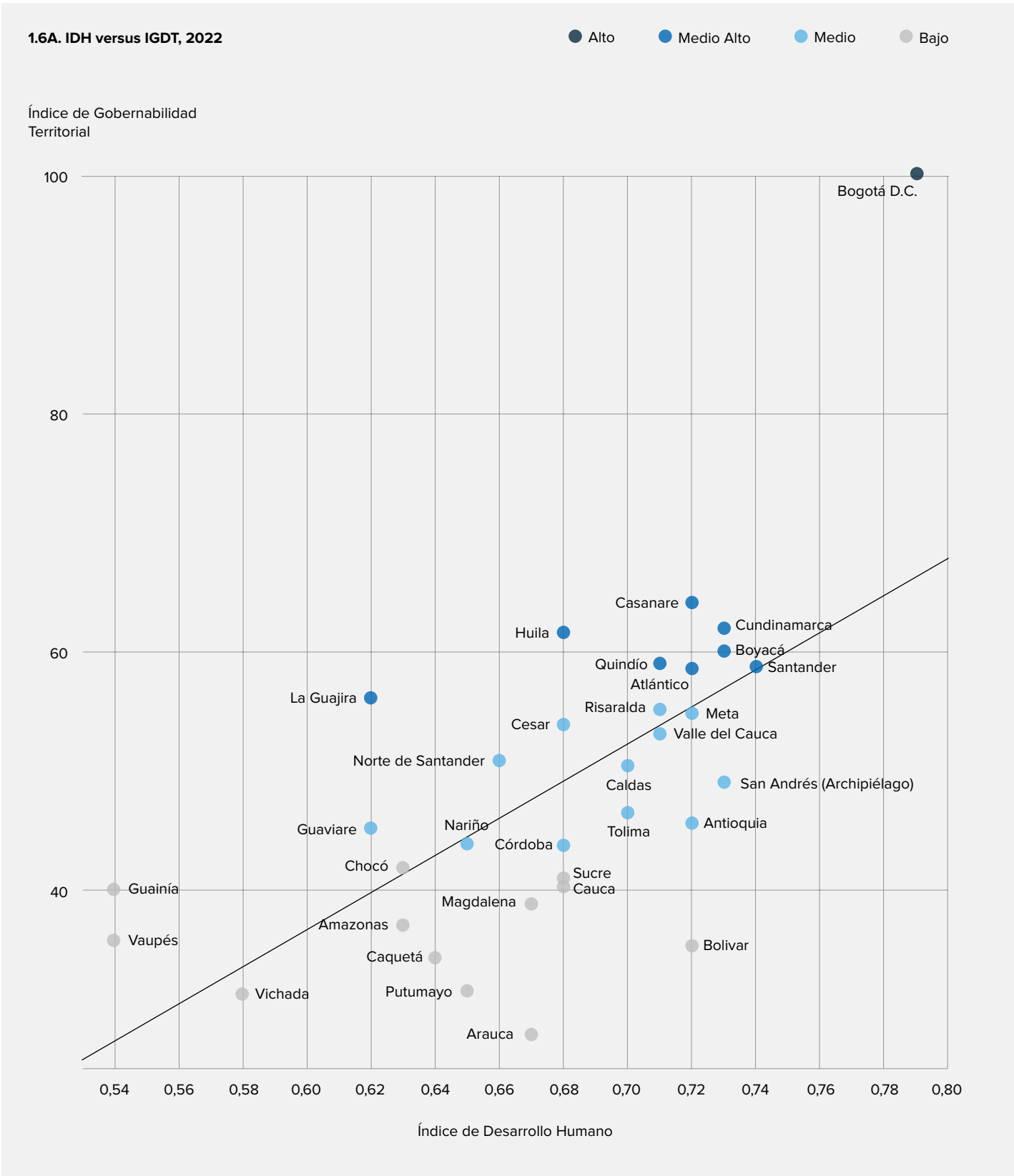


Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en IDEAM *et al.* (2017), DANE (2024b) y DNP (2022).

El desarrollo humano sostenible se relaciona de forma directa con la capacidad institucional. Los departamentos cuyo IDH es alto también presentan IGDT más elevados (gráfico 1.6), mientras que los territorios que tienen bajos niveles de gobernabilidad (como Amazonas, Arauca, Caquetá, Guainía, Putumayo, Vaupés y Vichada), y que enfrentan dificultades en áreas como la provisión de bienes y servicios básicos, la seguridad ciudadana o la participación democrática, también tienen dificultades para alcanzar niveles elevados de desarrollo humano sostenible. Los departamentos que cuentan con

niveles más elevados de gobernabilidad (como Atlántico, Bogotá, Cundinamarca, Quindío y Santander) ofrecen mejores condiciones para el progreso de las personas en diversas áreas como la educación, la salud, el empleo y el bienestar en general. No resulta sorprendente, entonces, que las desigualdades territoriales se relacionen con la capacidad de las instituciones para garantizar los derechos y las oportunidades que permiten a las personas desarrollar las trayectorias de vida que desean. Del mismo modo, el desarrollo humano sostenible también promueve la capacidad institucional.

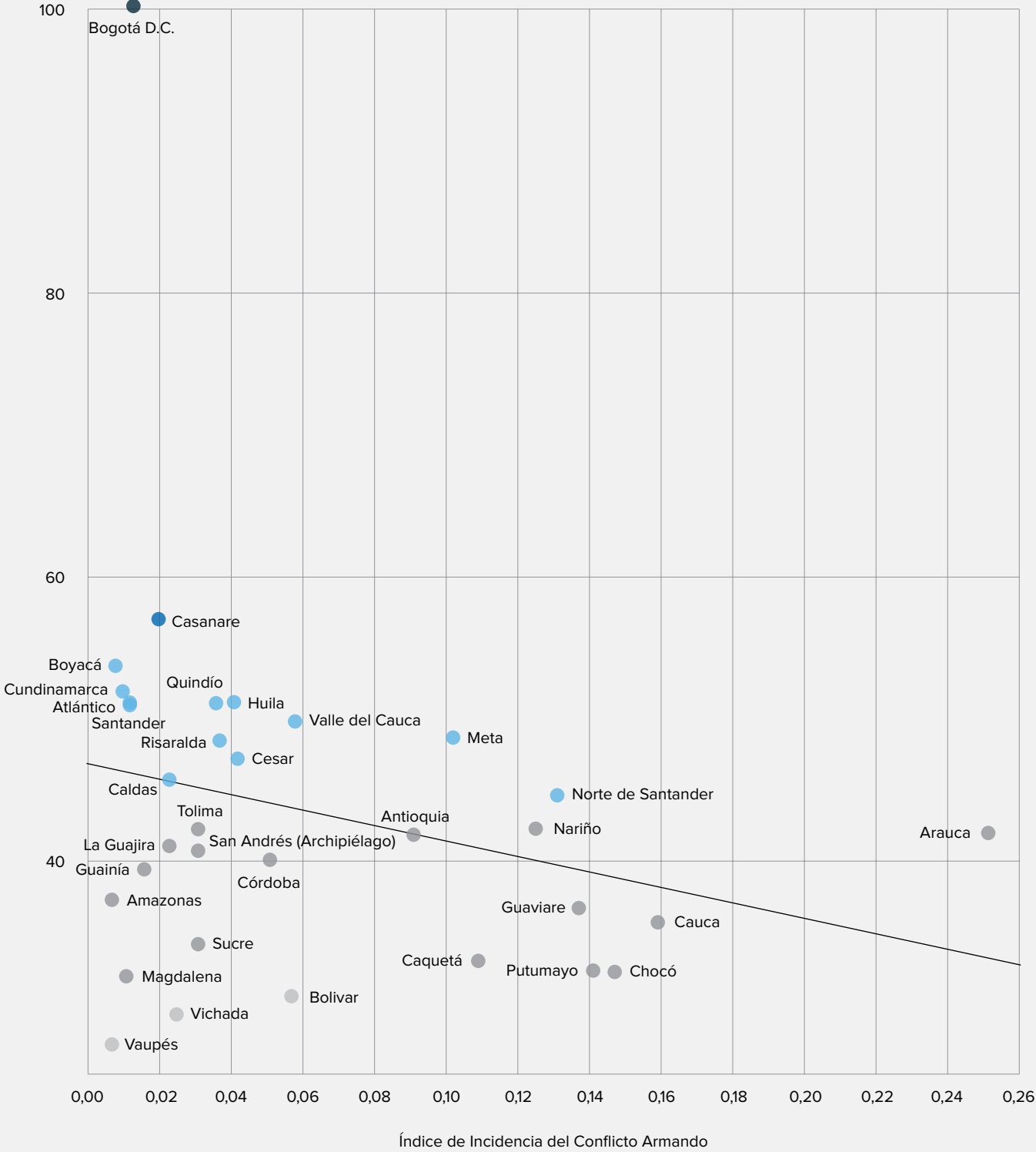
Comparación de las fracturas territoriales por departamento en Colombia



1.6B. IGDТ ajustado versus IICA, 2021

Alto Medio Alto Medio Medio Bajo Bajo

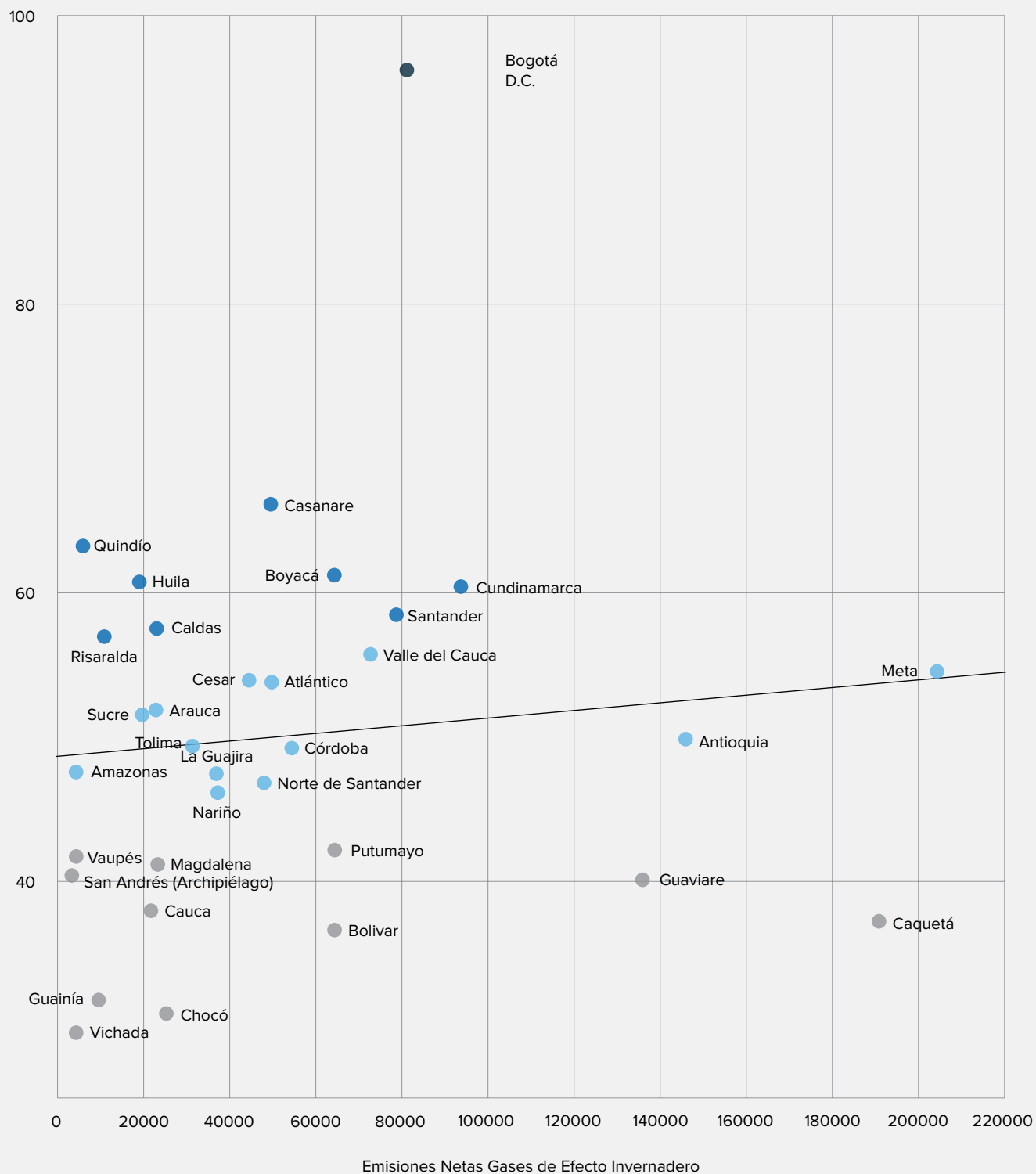
Índice de Gobernabilidad Territorial



1.6C. IGDT ajustado versus emisiones de GEI a nivel departamental, 2018

● Alto ● Medio Alto ● Medio ● Medio Bajo

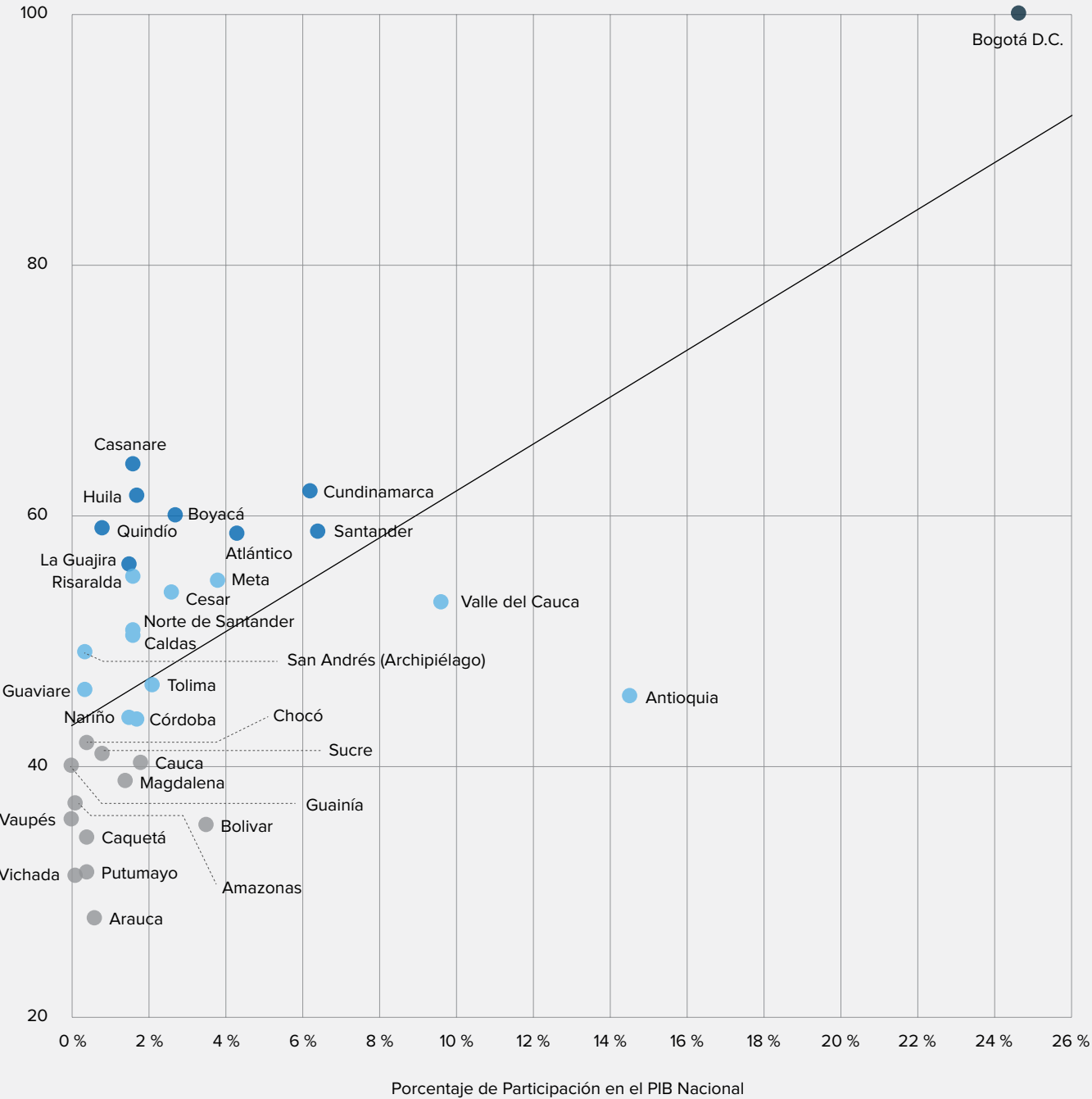
Índice de Gobernabilidad Territorial



1.6D. IGDT ajustado vs. participación porcentual del PIB por departamento, 2022

Alto Medio Alto Medio Medio Bajo

Índice de Gobernabilidad Territorial



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en IDEAM et al. (2017), DANE (2024b) y DNP (2023).

Nota: La sigla IDH refiere al Índice de Desarrollo Humano, la sigla IGDT remite al índice de gobernabilidad democrática territorial, la sigla IICA refiere al índice de incidencia del conflicto armado y la sigla GEI remite al término gases de efecto invernadero. Los resultados del IGDT para 2022 son preliminares.

Un aspecto destacado de la gobernabilidad democrática, que se relaciona con el desarrollo humano sostenible, es la seguridad ciudadana. Es imposible desconocer la relación bidireccional que existe en Colombia entre el conflicto armado y el desarrollo humano sostenible de los territorios. Los territorios donde la incidencia del conflicto armado es elevada (como Arauca o Putumayo, por ejemplo) son los mismos que presentan bajos niveles de desarrollo humano (ver capítulo 3). En cambio, niveles más altos de capacidad institucional y de desarrollo humano se relacionan con una menor incidencia del conflicto armado en el territorio¹¹ (gráfico 1.6B). Este es el caso de los departamentos de Caquetá, Cauca y Chocó. No obstante, Colombia también cuenta con territorios donde, aun en ausencia de conflicto armado, los niveles de desarrollo humano y la capacidad institucional son bajos, como, por ejemplo, en Vaupés y Vichada.

Esto significa que hay otros elementos que influyen en los niveles de capacidad institucional y de desarrollo humano de los departamentos del país. La riqueza natural de los territorios es fundamental para entender su desarrollo. La confluencia de diversos aspectos institucionales con la protección y el uso sostenible del medio ambiente es clave para caracterizar las desigualdades territoriales. A su vez, la presencia del conflicto armado en territorios que cuentan con una alta biodiversidad es un elemento que también debe considerarse en el análisis de los factores que determinan el desarrollo humano sostenible de los territorios.

Las fracturas territoriales reflejan no solo desigualdades socioeconómicas, sino también diferencias en materia de la capacidad institucional que cada región tiene para gestionar sus recursos naturales y enfrentar los desafíos ambientales. Una gobernabilidad efectiva requiere no solo la existencia de sólidas normativas ambientales, sino también la implementación efectiva de esas normas y el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para garantizar su cumplimiento. En este sentido, la institucionalidad ambiental juega un papel crucial en la protección y conservación de los

ecosistemas, y en la erradicación de un tipo de desarrollo económico que avanza a expensas del ambiente y en detrimento de las futuras generaciones.

Una manera de abordar el análisis de la relación entre la capacidad institucional y la riqueza natural consiste en examinar la capacidad institucional de los departamentos y sus emisiones de GEI. El análisis permite observar que niveles más altos de emisiones de GEI se relacionan con tasas más elevadas de deforestación y con la ampliación de la frontera agrícola (ver capítulo 4). En otras palabras, los territorios con altas emisiones de GEI son zonas donde la riqueza ambiental también está siendo fuertemente afectada. Cuatro territorios colombianos destacan por tener elevados niveles de emisiones de GEI: Antioquia, Caquetá, Guaviare y Meta (gráfico 1.6C). La actividad económica de estos territorios, que exhiben niveles bajos o medios de capacidad institucional, está teniendo un gran impacto en el medio ambiente (que se evidencia, por ejemplo, en la deforestación). Así, es preciso fortalecer de forma urgente las capacidades institucionales de estos territorios y procurar que todos los departamentos del país orienten sus capacidades institucionales al logro de un mejor cuidado del medio ambiente.

Otro elemento a considerar es el tipo de desarrollo económico que se despliega en los territorios. El modelo intensivo de explotación de los recursos naturales que ha caracterizado las acciones del sector productivo en distintos territorios del país está afectando el medio ambiente y reduciendo su potencial de desarrollo a medio y a largo plazo. Una adecuada institucionalidad es indispensable tanto para promover inversiones del sector privado como para poner en marcha políticas públicas nacionales, departamentales y municipales que impulsen el desarrollo humano sostenible en todos los territorios del país. También cabe destacar una paradoja que caracteriza al desarrollo humano en Colombia y que se evidencia en el gráfico 1.6D: la actividad económica se concentra en las zonas del país más desarrolladas y que cuentan con una mayor capacidad institucional,

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.

mientras que las actividades económicas ilegales se concentran en zonas con débil capacidad institucional y niveles más bajos de desarrollo humano, que suelen ser los territorios donde la incidencia del conflicto armado es más elevada (ver capítulo 3).

En suma, es importante considerar el contexto político, económico, geográfico, institucional, ambiental y social para analizar en conjunto los factores que determinan el desarrollo humano sostenible en los territorios. Esto es particularmente importante a la hora de medir y promover el desarrollo humano en un país como Colombia, donde son notorias las fracturas territoriales. Comprender esta problemática y abordarla desde una perspectiva sistémica es fundamental para impulsar las condiciones y las capacidades necesarias para garantizar que, en el futuro, cada persona pueda vivir la vida que desea, en un país donde el lugar de nacimiento no constituya un obstáculo para el bienestar y el desarrollo.

1.5. Superar las fracturas territoriales para consolidar el desarrollo humano sostenible

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

La capacidad institucional es el pilar que 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 de los derechos humanos, promover la justicia social y facilitar el acceso equitativo de la población a servicios básicos como la salud, la educación y la seguridad.

La protección del ambiente es otro aspecto clave, especialmente en un país megadiverso como Colombia. La conservación de los recur-

sos naturales y de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático son condiciones fundamentales para garantizar un futuro sostenible para las generaciones venideras. Para lograr esas metas es preciso adoptar prácticas de desarrollo que respeten el medio ambiente y promuevan la utilización responsable de los recursos de la naturaleza.

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

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

1.6. Conclusiones

En Colombia el desarrollo humano sostenible es una cuestión compleja que reviste una gran relevancia y abarca diversas dimensiones que se relacionan entre sí y tienen un impacto directo en la calidad de vida de las personas. En ese contexto las fracturas territoriales emergen como una preocupación central, pues evidencian desigualdades significativas entre las diferentes regiones del país en términos de oportunidades y acceso a los servicios básicos. Las diferencias entre los indicadores territoriales no solo reflejan desigualdades socioeconómicas, sino que también revelan la falta de equidad en el camino hacia el desarrollo humano, lo que afecta la libertad y la capacidad de las personas para elegir y trazar sus trayectorias de vida.

La capacidad institucional juega un rol determinante en la promoción del desarrollo humano sostenible 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 adecuadas capacidades en algunas instituciones territoriales obstaculiza este proceso y genera desafíos adicionales que dificultan el logro de un desarrollo humano equitativo y sostenible a nivel nacional. Esa falta de capacidades incide en las posibilidades de lograr que en Colombia las inversiones públicas y privadas se plasmen en una ampliación tangible de las oportunidades y las capacidades de las personas. Así, uno de los grandes desafíos del país es aumentar la productividad humana y hacer un mejor uso de los recursos disponibles a fin de promover el desarrollo humano sostenible en todos los territorios del país.

Además, el vínculo estrecho entre el desarrollo humano sostenible 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, lo que señala la necesidad de abordar estas problemáticas de manera integral y colaborativa, con la participación de todos los actores involucrados.

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

Bibliografía

- Consejo Privado de Competitividad (2023).** *Índice Departamental de Competitividad 2023*. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2023/05/IDC_2023.pdf
- Consejo Superior de la Judicatura (2022).** "Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República 2022". Rama Judicial del Poder Público, 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 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2022).** Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares (ENTIC Hogares). Fecha de actualización: 28 de julio de 2022. <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>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2024a).** Estadísticas vitales nacimientos y defunciones. Fecha de actualización: 21 de junio de 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema?id=34&phpMyAdmin=30m27vamm65hhkhtgc8rrn2g4>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2024b).** PIB por departamento. Fecha de actualización: 30 de mayo de 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales#:~:text=El%20PIB%20departamental%20mide%20la,la%20toma%20de%20decisiones%20regionales>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(a)).** Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/centso-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(b)).** Pobreza y desigualdad. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(c)).** Pobreza y desigualdad. Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Diccionario de Cambridge (2022).** "Gig economy". Cambridge University Press. <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/gig-economy>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2022).** *ITCV. Índice Territorial de Crecimiento Verde. Guía práctica de interpretación*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/230224_guia-interpretacion-ITCV.pdf
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2023).** "Índice de incidencia del conflicto armado (IICA)". Agosto. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/Der_Humanos_Paz/Indice-de-incidencia-del-conflicto-armado-IICA.pdf
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (s/f(a)).** Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado por Capacidades. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmGesRiesgo/IgesRiesgoIndice>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (s/f(b)).** Desempeño Territorial. Resultados Medición de Desempeño Departamental 2021. <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (s/f(c)).** TerriData: Sistema de Estadísticas Territoriales. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Fundación Ideas para la Paz (2022).** *Ni paz ni guerra. Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque*. Informe núm. 36. Mayo. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf

Galvis-Aponte, L. A., J. Bonet-Morón, L. Bonilla-Mejía, A. S. Otero-Cortés, G. J. Pérez-Valbuena, C. M. Posso-Suárez, y D. C. Ricciulli-Marín (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*, núm. 101. Banco de la República.

ICFES (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación) (s/f). Series históricas agregados Saber 11, Saber Pro y Saber TyT y Clasificación de Planteles Saber 11. https://www.icfes.gov.co/web/guest/Clasificacion_planteles_examenes

IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) (s/f). Bosques. Deforestación en Colombia. Monitoreo y seguimiento al fenómeno de la deforestación en Colombia. <http://www.ideam.gov.co/web/bosques/deforestacion-colombia>

IDEAM, PNUD, MADS, DNP y Cancillería (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Departamento Nacional de Planeación, y Cancillería) (2017). *Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.*

Migración Colombia (2023). Infografías 2021. Distribución de venezolanos en Colombia - Corte 31 de agosto de 2021. Migración Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/infografias-2021>

Ministerio de Educación Nacional (s/f(a)). Cobertura neta. <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-82702.html>

Ministerio de Educación Nacional (s/f(b)). Estadísticas sectoriales de educación preescolar, básica y media. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/estadisticas/Estadisticas/>

Ministerio de Educación Nacional (s/f(c)). SNIES. Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Estadísticas. <https://snies.mineduccion.gov.co/portal/ESTADISTICAS/>

Ministerio de Salud y Protección Social (2023).

“Análisis de Situación de Salud Colombia 2022”. Dirección de Epidemiología y Demografía. Marzo. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-colombia-2022.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social (s/f). Cifras de afiliación en salud. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>

MinTIC (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) (2022). “Índice de Brecha Digital Regional. Resultados 2021”. Julio. <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-238353.html>

MinTIC (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) (2024). Internet Fijo Penetración Departamentos. Fecha de actualización: 20 de abril de 2024. <https://www.datos.gov.co/Ciencia-Tecnolog-a-e-Innovaci-n/Internet-Fijo-Penetraci-n-Departamentos/4py7-br84>

Naciones Unidas (2004). “El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General”. S/2004/616. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 3 de agosto.

Naciones Unidas (2023). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

Núñez, J., F. Herrera, C. Quesada, P. Ortiz, y L. Martínez (2022). *La pobreza departamental en Colombia: determinantes y acciones para combatirla.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2021). *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice.* https://www.oecd.org/en/publications/2021/12/oecd-framework-and-good-practice-principles-for-people-centred-justice_aa5031db.html

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003). *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2003.* Septiembre.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011.* Septiembre.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad.*

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (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 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno.*

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022a). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 1. Evolución de los últimos 10 años en desarrollo humano.* Noviembre. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-1>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022b). *Informe sobre desarrollo humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación.* <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022c). *El mapa del desarrollo humano en Argentina.* Serie Políticas para la Recuperación, documento de trabajo núm. 4.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023a). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 2. Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia: Más allá de los indicadores tradicionales.* Febrero. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-2>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023b). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 3. Acceso efectivo a la justicia para todas las personas.* Mayo. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-3>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023c). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 4. Educación: motor de igualdad, crecimiento y desarrollo humano.* Agosto. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-educacion-igualdad-crecimiento-desarrollo-humano>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024). *Human Development Report 2023-24. Breaking the Gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world.* Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD.

PNUD Colombia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia) (s/f). Índice de Gobernabilidad Democrática Territorial. Documento metodológico.

Policía Nacional de Colombia (2023). Estadística delictiva. <https://www.policia.gov.co/estadistica-delictiva?page=3>

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2018). *Análisis de Situación de Población ASP Colombia 2018. Resumen ejecutivo.* 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 (ed.). *Descifrar el futuro. La economía colombiana en los próximos diez años.* Debate.

Notas

- 1 Los datos presentados en esta sección corresponden a los cálculos publicados por la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD.
- 2 De acuerdo con datos de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, en 2022 el IDH de Colombia fue de 0,758. En cambio, según los cálculos realizados por la oficina del PNUD en Colombia el IDH del país fue de 0,707 ese mismo año. La diferencia entre ambos índices se debe a las distintas formas de medir la dimensión del ingreso y también a algunos ajustes realizados en la forma de medir el indicador de educación media a nivel departamental. No obstante, la magnitud de la diferencia entre ambos cálculos es coherente y consistente.
- 3 El IDH evalúa tres dimensiones clave del desarrollo humano: la salud, la educación y los ingresos. La dimensión de la salud se refiere a la esperanza de vida al nacer, la educación considera los años esperados de escolaridad y los años promedio de educación, y la dimensión del ingreso se mide a través del ingreso per cápita ajustado según el poder adquisitivo.
- 4 Como se señaló en una nota anterior a esta, de acuerdo con datos de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en 2022 el IDH de Colombia fue de 0,758. En cambio, según los cálculos realizados por la oficina del PNUD en Colombia el IDH del país fue de 0,707 ese mismo año. La diferencia entre ambos índices se debe a las distintas formas de medir la dimensión del ingreso y también a algunos ajustes realizados en la forma de medir el indicador de educación media a nivel departamental. No obstante, la magnitud de la diferencia entre ambos cálculos es coherente y consistente.
- 5 El IDH se clasifica en cuatro categorías: superior (más de 0,80), alto (de 0,70 a 0,80), medio (de 0,55 a 0,70) y bajo (menos de 0,55).
- 6 Los cálculos del IDH son elaborados por el PNUD en Colombia con base en datos oficiales publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Se consideran, a tal fin, el PIB y datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Más detalles sobre el cálculo del IDH y las fuentes consideradas pueden consultarse en la primera sección del anexo ("A1. Nota técnica del capítulo 1").
- 7 En el período comprendido entre 2014 y 2022 el IDH de Colombia pasó de 0,689 a 0,707.
- 8 Dado que para calcular el IDH se consideró el PIB, que contempla los ingresos del sector minero energético, se observa que los departamentos de Casanare y Meta presentaron un IDH alto. No obstante, a pesar de que el ingreso fue la dimensión con mejor desempeño en dichos departamentos, su variación interanual muestra que este indicador ha disminuido desde 2011 y también se observa que estos departamentos tienen niveles de salud y de educación bajos respecto de la media nacional.
- 9 Como en todo proceso de desarrollo, durante este período hubo departamentos que avanzaron notablemente y otros que registraron rezagos o incluso retrocesos. Además de los departamentos cuya dinámica de desarrollo ya fue mencionada, destacan los retrocesos observados en el IDH de Amazonas, Arauca y Guaviare, por un lado, y el rápido avance de Cauca y Chocó, por el otro.
- 10 De acuerdo a la clasificación departamental DANE a la cuenta de los 32 departamentos, se le suma el Distrito Capital de Bogotá, razón por la cual se toma un total de 33 departamentos.
- 11 Al ajustar el IGDT para quitarle el componente de seguridad ciudadana y compararlo con la incidencia del conflicto armado por departamento, se encuentra una relación inversamente proporcional entre la capacidad institucional y el conflicto armado.

Desigualdad y productividad laboral: una relación perversa

Introducción

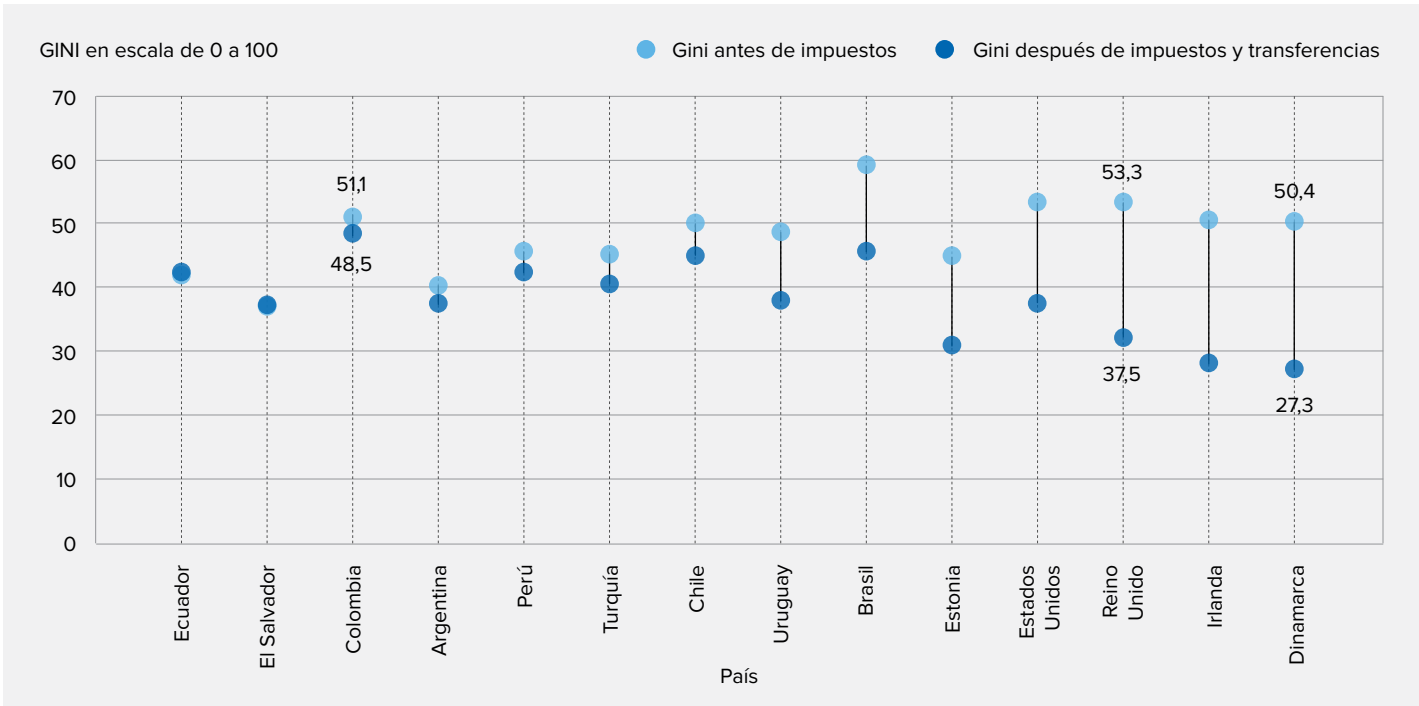
Como se explicó en el capítulo 1, en los últimos años Colombia ha avanzado en términos de desarrollo humano. Sin embargo, también es un hecho que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo (Banco Mundial, s/f). La desigualdad de ingresos es un problema persistente en la historia del país, que afecta significativamente el avance del desarrollo humano sostenible. Si bien los resultados de la última medición del desarrollo humano señalan que Colombia tiene un IDH alto (0,758), similar al de otros países de la región, el IDH se reduce algo más de 0,2 puntos cuando en el cálculo se considera la elevada desigualdad que afecta al país (el IDH ajustado por desigualdad desciende a 0,510). A consecuencia de la alta desigualdad Colombia descendió 18 posiciones en el *ranking* de países: en efecto, el país pasó del puesto 91 al puesto 109 según datos

publicados en 2022, un descenso que se registró en los 32 departamentos del país.

La desigualdad no es un problema reciente. Históricamente Colombia ha registrado altos niveles de desigualdad, lo que ha originado constantes debates a nivel nacional sobre la necesidad de reformar el sistema tributario para que sea más progresivo, a fin de promover el desarrollo humano sostenible del país. La reforma tributaria más reciente, que se realizó en 2022, se enfocó en mejorar la progresividad del sistema tributario. Como resultado de la reforma se amplió el número de personas naturales que pagan impuestos, se incrementaron las tasas, y se redujeron las exenciones y deducciones. También se implementaron medidas para mejorar la recaudación del impuesto al patrimonio y de los impuestos ambientales y saludables en concordancia con las necesidades nacionales en términos de desarrollo humano sostenible (Observatorio Fiscal, 2022).

GRÁFICO 2.1

Desigualdad antes y después de impuestos y transferencias en países seleccionados, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Solt (2020).

A pesar de la implementación de las medidas mencionadas, reducir la desigualdad de ingresos en el país aún constituye un reto importante. El coeficiente de Gini, medido antes y después de impuestos, señala que la desigualdad en Colombia sigue siendo alta, aunque se ha registrado una pequeña mejora (gráfico 2.1)¹. La recaudación de impuestos, que ascendió al 16,6% del PIB en 2023, aún es regresiva y sigue siendo baja —cabe mencionar, no obstante, que la recaudación de 2023 fue 2,2 puntos porcentuales mayor que la registrada en 2022, gracias a la reforma tributaria y la mejora de la eficiencia de la administración tributaria—. Además, en 2023 Colombia solo invirtió un 13% del PIB en gasto público social.

Colombia se caracteriza por tener un sistema tributario ineficiente a pesar de las constantes reformas y por una redistribución basada en un sistema de protección social amplio y complejo. Sin embargo, el país aún presenta fracturas, pues sus territorios tienen niveles muy diferentes de crecimiento, equidad y desarrollo humano. Por tanto, Colombia exhibe un crecimiento insuficiente y desigual. No se puede hablar del logro de un desarrollo humano sostenible si no se abordan antes las múltiples desigualdades que existen en el país. La falta de convergencia se debe principalmente a la acumulación de desigualdades que afectan las oportunidades a las que las personas pueden acceder a lo largo del ciclo de vida, lo que impide el adecuado desarrollo de las capacidades básicas y aumentadas (PNUD, 2021). En particular, las desigualdades que inciden en las capacidades y las oportunidades de las personas determinan que algunas de ellas puedan desarrollar plenamente su potencial y realizar sus proyectos de vida, mientras que otras ven truncado el logro de sus aspiraciones.

Por otro lado, el bajo impacto del gasto público de Colombia es una muestra de un fenómeno generalizado y preocupante: los recursos disponibles en el país no se traducen en la obtención de mejores resultados en términos de desarrollo humano sostenible. Es por ello que en este informe se propone el uso del 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 las colombianas y los colombianos, y en especial de aquellas personas que integran los grupos que han sido históricamente marginados.

Las altas y persistentes desigualdades tienen importantes repercusiones en el país. Por un lado pueden ocasionar costos sociales, como el incremento de la pobreza, la reducción de la resiliencia o la creación de barreras que limitan la movilidad social, debido a que se reducen las posibilidades de las personas menos favorecidas de acceder a una educación de calidad, a trabajos decentes y a las demás oportunidades necesarias para llevar a cabo sus proyectos de vida. Por otro lado, la desigualdad económica refleja un acceso desigual a las oportunidades, lo que alimenta las tensiones y divisiones sociales y crea un malestar social generalizado (Eslava y Soto, 2023). Las desigualdades quiebran los lazos entre las personas, especialmente entre aquellas que pertenecen a diferentes clases sociales, lo que deteriora la confianza, afecta la construcción de capital social y reduce las posibilidades de desplegar una acción colectiva (Bultmann, 2023; Thorbecke y Charumilind, 2002). La desigualdad también reduce la confianza en las instituciones y, en contextos caracterizados por niveles elevados de malestar social, puede incluso ocasionar inestabilidad política (PNUD, 2023b).

Además, la desigualdad de oportunidades adquiere una mayor relevancia cuando afecta el proceso de generación de medios de vida. Las capacidades básicas y aumentadas son la base fundamental para que el aparato productivo pueda generar riqueza para toda la sociedad. Un sistema económico capaz de combinar eficientemente las habilidades y potencialidades de las personas, y de aprovechar al máximo su potencial, impulsa el aumento del bienestar de la sociedad y contribuye a la reducción de las desigualdades, lo que promueve la productividad. En cambio, cuando las capacidades de las personas y de la sociedad no se desarrollan al máximo la productividad laboral se reduce y es menos factible el logro de un desarrollo inclusivo que genere la reducción de las desigualdades².

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

En las últimas dos décadas Colombia ha logrado un crecimiento estable pero de baja magnitud (entre un 2% y un 3% anual promedio)³, cuyas características más destacadas son la baja productividad y las grandes desigualdades. Así, en este capítulo se examinan las características que convierten a esta relación en un círculo vicioso, para establecer cuáles son los principales elementos que determinan en Colombia la acumulación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida de las personas y comprender cómo dichas desigualdades se vinculan con el bajo nivel de productividad del aparato económico del país.

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

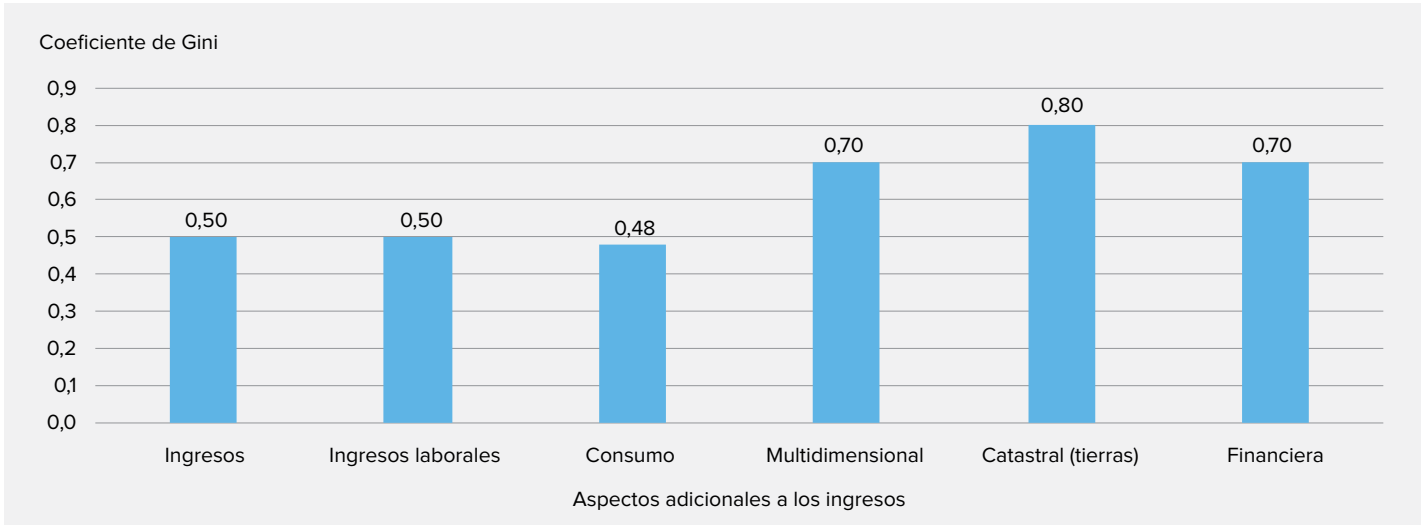
La premisa que hace posible un Estado de derecho es la promesa de la igualdad de oportunidades y de la igualdad ante la ley como derecho de nacimiento para todas las personas⁴. La acumulación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida de las personas va determinando los escenarios o caminos posibles que las personas, los hogares y

las comunidades pueden transitar. El desarrollo de capacidades básicas y aumentadas se ve condicionado por los contextos socioeconómicos y, a su vez, estos determinan la forma en que opera el aparato productivo (PNUD, 2019).

Colombia tiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales del mundo. En las últimas décadas el coeficiente de Gini⁵ se ha ubicado por encima de 0,50, un valor elevado si se lo compara con la mediana de este índice a nivel mundial, que se ubica en 0,36. Aunque la concentración del ingreso en Colombia ha registrado variaciones, datos recientes publicados por el Banco Mundial señalan que, de un grupo compuesto por 54 países, Colombia es el país que presenta la peor distribución del ingreso⁶. El coeficiente de Gini alcanzó su punto máximo en el año 2000, cuando ascendió a un nivel de 0,587, y su punto mínimo se registró en el año 2016, con un valor de 0,497⁷. Sin embargo, la desigualdad de ingresos ha vuelto a incrementarse, incluso desde antes de la pandemia, y en 2021 y 2022 llegó a alcanzar un nivel similar al registrado en 1992: en esos años el coeficiente de Gini en Colombia fue de 0,563 y 0,556, respectivamente⁸.

GRÁFICO 2.2

Coefficiente de Gini de las desigualdades en Colombia, circa 2017



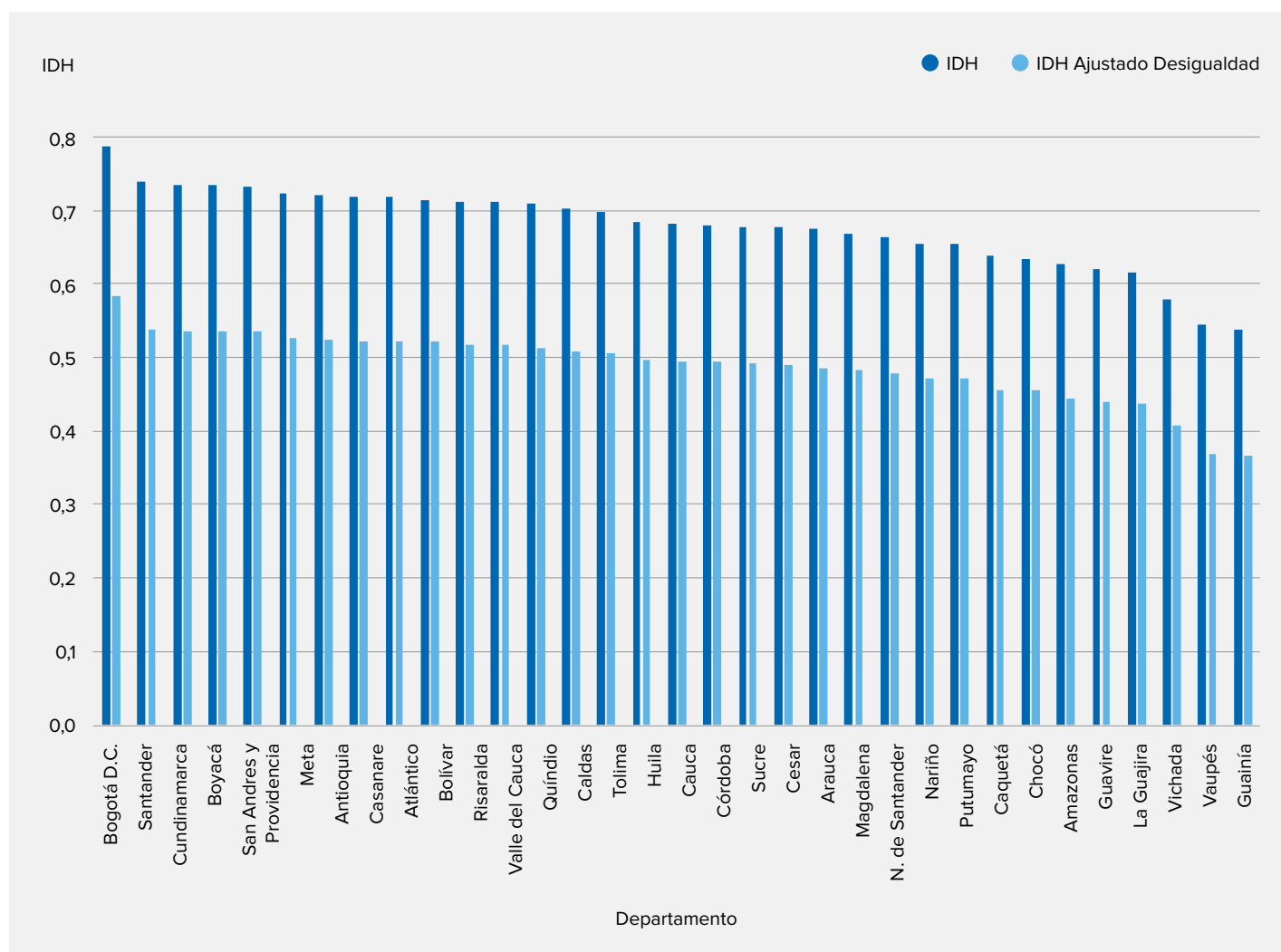
Fuente: Monroy et al. (2022, pág. 162, gráfico 109).

Si bien el ingreso es un elemento fundamental para el desarrollo humano (este elemento, por su importancia, se examina en profundidad más adelante en este capítulo), también es importante considerar otros aspectos a la hora de medir la desigualdad. El coeficiente de Gini medido a partir de otros elementos como el consumo, la tierra, los servicios básicos del hogar (contemplados desde un enfoque multidimensional) o los activos financieros permite caracterizar mejor las profundas diferencias territoriales,

poblacionales y de capacidades que existen en Colombia (gráfico 2.2). Aunque los coeficientes de Gini relativos a estas dimensiones no se miden sistemáticamente, los resultados de diversos ejercicios de cálculo indican que estas variantes del coeficiente de Gini pueden reflejar niveles de desigualdad incluso mayores que los que arroja el Gini de ingresos. La tenencia de la tierra, los servicios básicos del hogar y los activos financieros reflejan los elevados niveles de desigualdad que existen en el país (Monroy *et al.*, 2022).

GRÁFICO 2.3

Índice de desarrollo humano departamental ajustado por desigualdad en Colombia, 2022



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La sigla IDH refiere al Índice de Desarrollo Humano.

Dada la limitada disponibilidad de información sobre los ingresos, en este caso se ha considerado este elemento para realizar el análisis que se presenta a continuación. Los datos sobre desigualdad de ingresos permiten identificar en qué medida la desigualdad afecta al desarrollo humano. La desigualdad es un freno para el desarrollo humano y esto es evidente en cada uno de los territorios del país. La desigualdad causa, en promedio, una reducción de entre 0,18 y 0,20 puntos respecto de la medición inicial del nivel de desarrollo humano de los territorios (gráfico 2.3). Si bien algunos territorios, como Atlántico, Casanare o Meta, por ejemplo, pierden más posiciones cuando se examina el IDH ajustado por desigualdad⁹, lo cierto es que la elevada desigualdad afecta el desarrollo humano de todos los territorios colombianos.

A su vez, la alta desigualdad entre los territorios se relaciona con los niveles de pobreza monetaria que se registran en las distintas zonas del país. En 2022 la incidencia de la pobreza monetaria a nivel departamental dejó en evidencia las grandes diferencias que existen entre los distintos territorios del país. Mientras que en los departamentos de Chocó (66,7%), La Guajira (65,4%), Sucre (60,4%), Bolívar (56,0%) o Córdoba (54,0%) más de la mitad de la población vive en situación de pobreza monetaria, en otros departamentos del país, como por ejemplo Caldas (24,5%), Cundinamarca (22,7%) o Quindío (27,5%), aproximadamente un cuarto de la población vive en esa condición. Así, la distribución de los ingresos no solo es altamente desigual, sino que se combina con elevados niveles de pobreza monetaria, pues un amplio porcentaje de la población percibe ingresos extremadamente bajos. Según datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2022, el 70% de la población de Colombia es pobre o vulnerable¹⁰.

La desigualdad no es un elemento estático o fijo que permite describir la situación de un país, una región o un grupo de la población en un momento determinado del tiempo. En cambio, la desigualdad es más bien el resultado de un proceso de acumulación de privaciones

y barreras de acceso que se desarrolla a lo largo de la vida de las personas. Las oportunidades a las que las personas tienen acceso y las privaciones a las que se enfrentan definen sus trayectorias de vida, y en ese proceso se destacan, por su importancia, los siguientes elementos: el lugar de nacimiento, el nivel de acceso a oportunidades que permitan desarrollar capacidades básicas y aumentadas, y las características de la inserción en el aparato productivo. En consecuencia, la acumulación de desigualdades limita las posibilidades que las personas tienen de concretar sus aspiraciones y vivir la vida que desean.

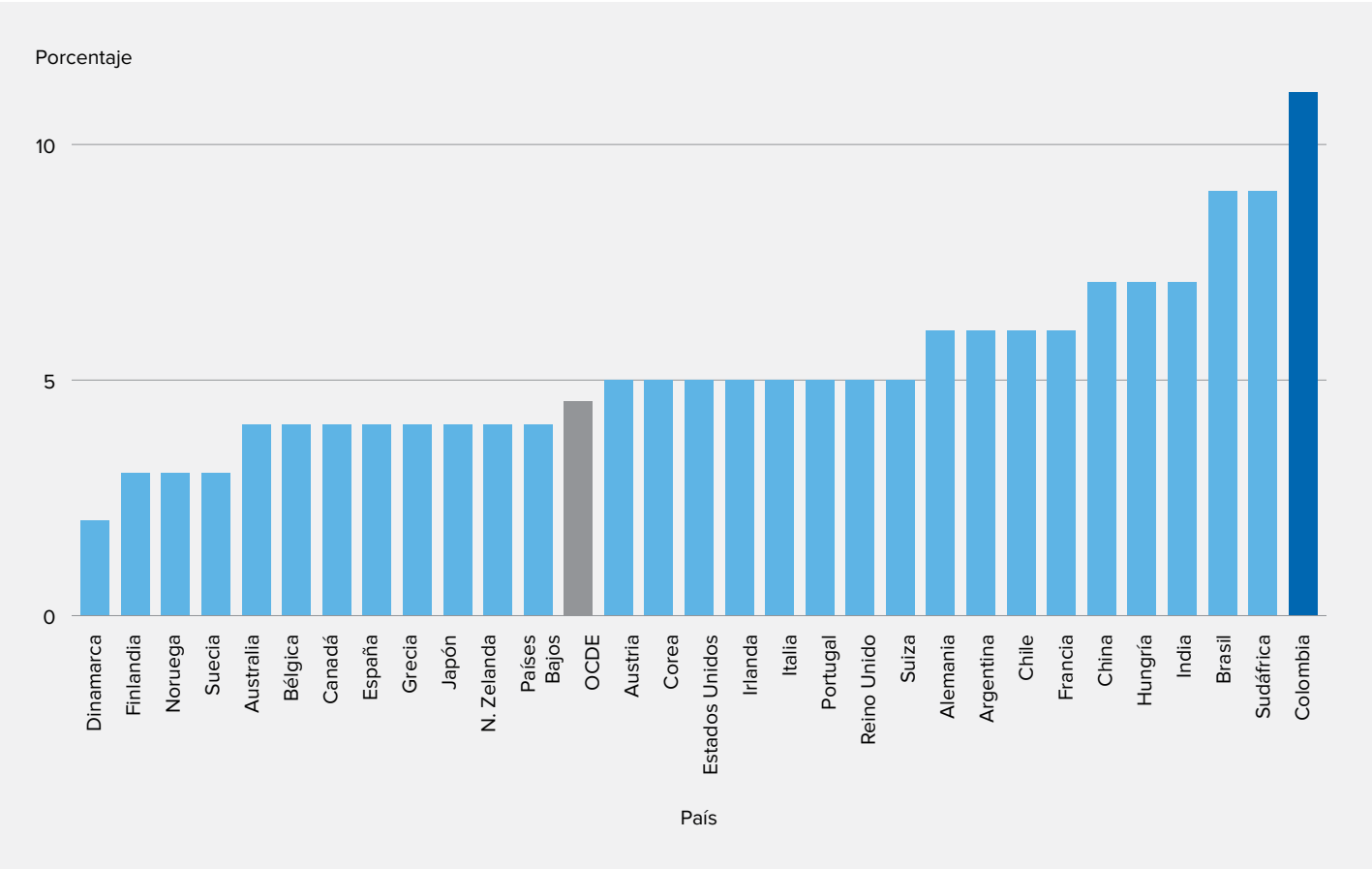
La falta de acceso a recursos económicos y a derechos fundamentales, como la educación, sumada a la existencia de un sistema de protección social débil que no logra romper el círculo de la desigualdad, se convierten en una condena que impide a las personas desarrollar sus capacidades de una manera satisfactoria. Además, la transmisión intergeneracional de la pobreza, reforzada por el emparejamiento selectivo, no permite romper el círculo vicioso de la desigualdad¹¹. En Colombia se requieren 10 generaciones para pasar del 10% más bajo de la distribución de los ingresos a un grupo de ingresos medios (gráfico 2.4).

La educación es un elemento esencial para que cada persona pueda alcanzar sus aspiraciones y construir la vida que desea vivir. Las trayectorias educativas son esenciales para lograr el desarrollo humano de las personas y del conjunto de la sociedad. La educación puede concebirse como un fin en sí mismo, pues contribuye al enriquecimiento de la vida, y constituye una libertad fundamental de las personas. El acceso a la educación se vincula con las oportunidades de las personas para alcanzar diversas metas y aspiraciones, que comprenden desde el acceso a determinadas oportunidades de empleo hasta la superación de las desigualdades de las generaciones presentes y futuras. A nivel social, además, una sociedad educada es un factor que promueve la participación de las personas en las decisiones colectivas, favorece el crecimiento económico y permite la ampliación del bienestar de la sociedad en conjunto.

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.

GRÁFICO 2.4

Movilidad social: número de generaciones necesarias para pasar del 10% inferior al grupo de ingresos medios en países seleccionados



Fuente: PNUD (2022b).

Colombia enfrenta desafíos importantes en lo que respecta al acceso, la calidad y la pertinencia de la educación. Las personas que residen en áreas rurales, las personas afrodescendientes, las personas indígenas y las personas que viven en condición de pobreza carecen desde temprana edad del acceso a servicios de educación de calidad, lo que les impide alcanzar su máximo potencial y refuerza la transmisión intergeneracional de las desigualdades. A consecuencia de las desigualdades educativas las personas ingresan al mercado laboral con diferentes habilidades, que inciden en las oportunidades de acceder a empleos de calidad.

El acceso a los servicios para la primera infancia, un elemento crucial para garantizar el de-

sarrollo y el aprendizaje de niños y niñas, sigue siendo deficiente para los grupos de población más pobres y para aquellos que habitan en zonas rurales. Las desigualdades que afectan el acceso a la educación empiezan antes del ingreso de los niños y las niñas a la educación primaria. Además, si bien la cobertura de la educación primaria es en promedio del 86% en Colombia según datos del Ministerio de Educación Nacional (2023), a medida que se avanza en el ciclo educativo dicha cobertura se reduce. Cabe destacar también que en los departamentos de Guainía (67,7%), Guaviare (73,5%), Vaupés (55,9%) y Vichada (76,2%) la cobertura de la educación primaria es baja con relación al promedio nacional. La cobertura de la educación secundaria

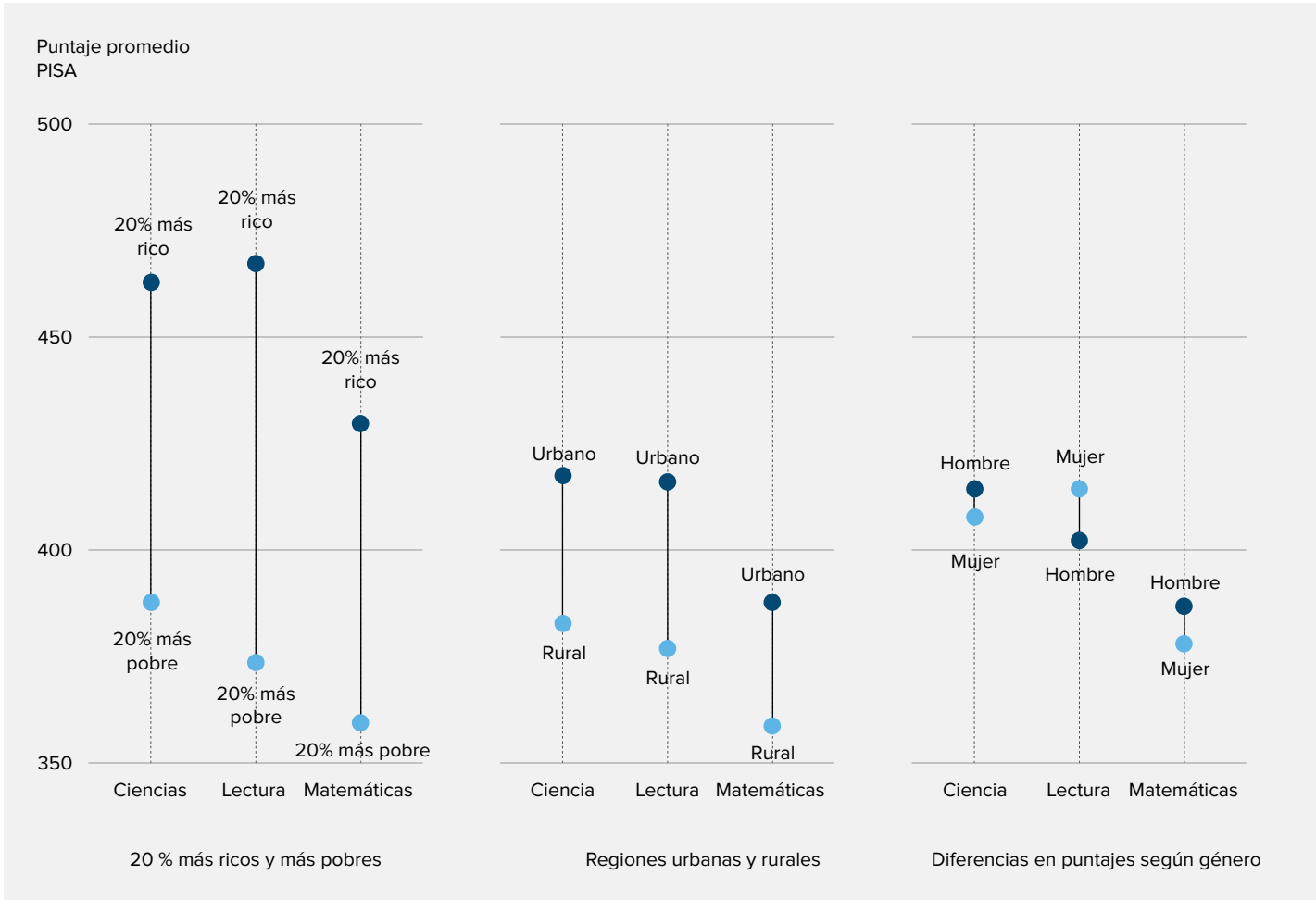
es, en promedio, del 72%, aunque varios departamentos registran niveles más bajos de cobertura de la educación de ese nivel, como por ejemplo La Guajira (60,3%), Caquetá (65,0%), Chocó (59,3%) y Putumayo (67,0%). La educación media registra una cobertura promedio del 43%, que desciende en los departamentos de Amazonas (24,8%) y Arauca (39,8%). No sorprende comprobar que estos mismos departamentos sean aquellos que presentan un menor nivel de desarrollo humano.

La cobertura y la calidad de la educación son aspectos relevantes en la construcción de

capacidades básicas y aumentadas. De hecho, ciertas características de las personas, como su nivel socioeconómico, la región donde viven o si asisten a una institución educativa pública o privada, determinan en gran medida los resultados educativos de un país. Las diferencias observadas entre los resultados educativos de estudiantes que pertenecen a diferentes quintiles de ingresos se incrementan cuando se consideran, además, variables como el lugar de residencia (urbano o rural) o la pertenencia al 20% más rico o más pobre de la población (gráfico 2.5).

GRÁFICO 2.5

Diferencias entre los resultados de las pruebas PISA en Colombia, 2022



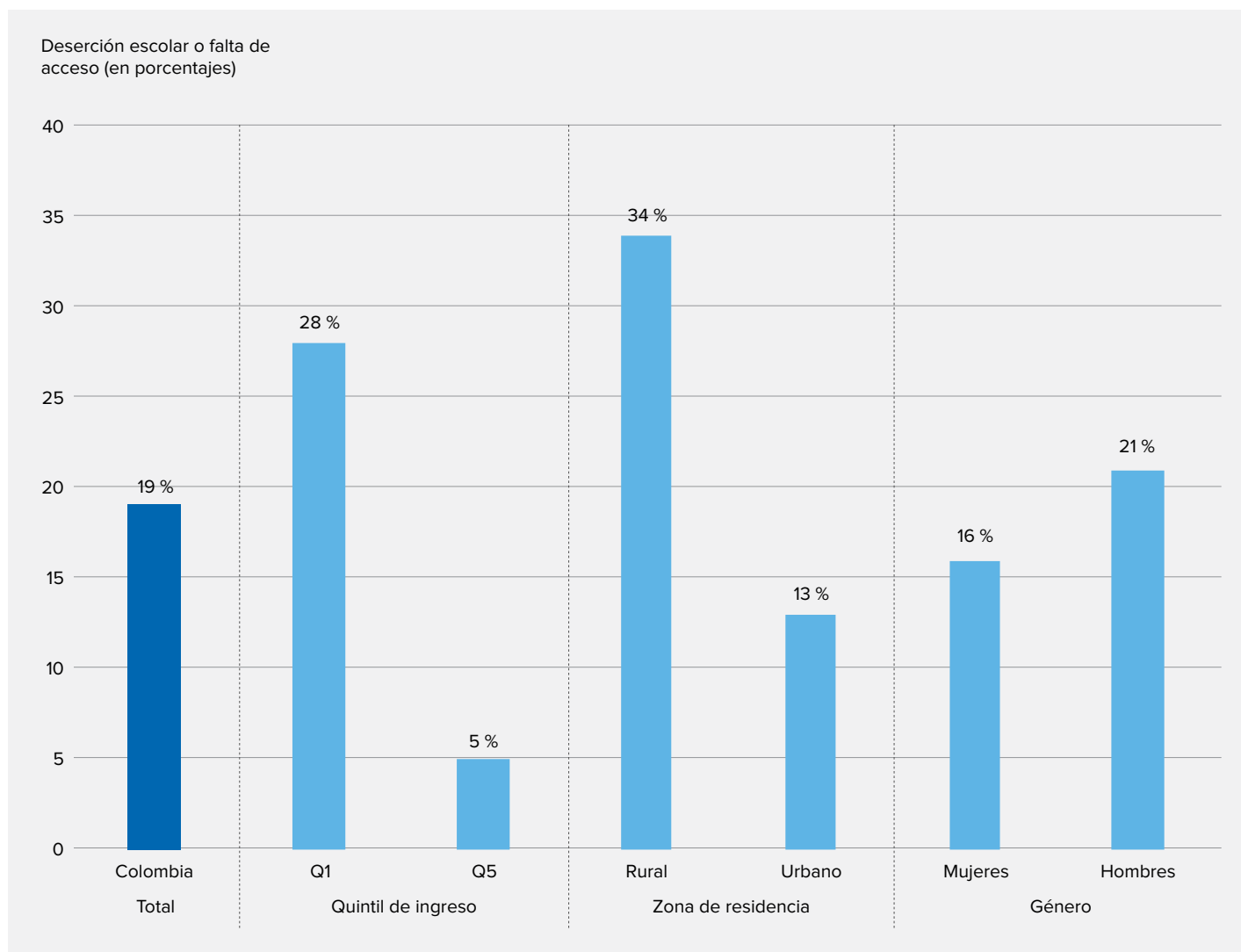
Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en OCDE (2024).
Nota: La sigla PISA refiere al Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes.

Cuando las personas jóvenes ingresan a la educación media (grados 10 y 11), las diferencias en términos de calidad se acentúan. La acumulación de desigualdades de acceso a la educación básica y secundaria, sumada a la baja calidad, da como resultado más desigualdades de acceso y altas tasas de deserción de la educación media. Las personas jóvenes que viven en condición de pobreza, las que residen en zonas rurales y los hombres jóvenes, especialmente, tienen menos probabilidades de acceder a

la educación posmedia y, en consecuencia, a estos grupos les será más difícil conseguir empleos decentes y bien remunerados y lograr sus aspiraciones en términos de desarrollo personal y profesional. La participación de las mujeres en la educación superior se ve limitada por las desigualdades de género que hacen que las tareas de cuidado recaigan sobre las mujeres, y dicha participación disminuye aún más entre las mujeres que viven en condición de pobreza (ver gráfico 2.6).

GRÁFICO 2.6

Jóvenes de entre 16 y 22 años que abandonaron la educación media o que no accedieron a ese nivel en Colombia (en porcentajes), 2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) (DANE, 2022).

En la trayectoria educativa la educación posmedia¹² es clave en la formación de capacidades aumentadas, que tienen efectos directos e importantes en la productividad laboral del país¹³. En Colombia más de la mitad del estudiantado que finalizó el onceavo grado, es decir, que accedió a la educación media y cursó y aprobó ese nivel, no logra el tránsito hacia la educación superior. En 2021, la tasa de tránsito inmediato de la educación media a la educación superior en el país fue del 40% (y en 2016 dicha tasa fue del 38%). Según el Ministerio de Educación Nacional (2023), se destacan los avances logrados por departamentos como Chocó, donde la tasa de tránsito creció del 28% en 2016 al 39% en 2021; Guaviare, donde dicha tasa pasó del 24% al 44%, y Valle del Cauca, donde la tasa se incrementó del 29% al 39%. Sin embargo, otros territorios como Arauca, Casanare, Guainía y Vichada presentaron una caída de la tasa de tránsito en ese período.

Esto significa que, de un total de 476.000 bachilleres que se graduaron en 2020, únicamente 189.000 lograron acceder a la educación superior en 2021. Además, el 76% de las estudiantes y los estudiantes que lograron acceder a la educación superior pudieron cursar estudios superiores en su departamento de residencia, mientras que el porcentaje restante tuvo que desplazarse a otro departamento. Así, los datos examinados señalan que los departamentos que registran menores tasas de cobertura tanto de la educación media como de la educación superior son aquellos que no logran retener al estudiantado y que recurrentemente registran los niveles más bajos de desarrollo humano.

Las restricciones que limitan el acceso de determinados grupos de la población a la educación superior están permeadas en gran medida por la desigualdad y la inequidad, y exacerbando y perpetúan las desigualdades existentes en el país. Las principales razones que impiden un tránsito inmediato de un nivel a otro se relacionan con dos elementos: las capacidades básicas y aumentadas, por un lado, y los recursos económicos, por otro. Por un lado, las capacidades básicas y aumentadas, que se de-

sarrollan a lo largo de la trayectoria educativa, se encuentran condicionadas por el lugar de origen y de residencia de las personas, su condición económica y su pertenencia a un determinado grupo poblacional, y las desigualdades nuevamente se presentan a la hora de acceder a la educación superior. Los requisitos de acceso que exigen contar con ciertas habilidades mínimas imposibilitan el ingreso a la educación superior de la población que acumula más desigualdades. Por otro lado, los ingresos no solo influyen en la acumulación de desigualdades a lo largo de la trayectoria educativa, sino que también inciden en la decisión de acceder o no a la educación superior.

En consecuencia, las desigualdades territoriales se evidencian en la oferta de educación posmedia. En lo que respecta a la educación superior, la cobertura bruta de este nivel educativo registró un crecimiento importante entre 2011 y 2021, pues pasó del 43% al 54% (Ministerio de Educación Nacional, 2023)¹⁴. La matrícula de la educación superior corresponde principalmente a la educación universitaria y tecnológica (64% y 25% del total de la matrícula, respectivamente). Las ciudades capitales agrupan gran parte de la oferta de educación superior y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, mientras que en los departamentos que registran niveles más bajos de desarrollo humano la matrícula de educación posmedia es casi inexistente. Por ejemplo, Antioquia y Bogotá concentran cerca del 50% de la matrícula del país en educación superior, mientras que Amazonas, Arauca, Casanare, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Putumayo, Vaupés y Vichada solo representan el 3% de esa matrícula.

Adicionalmente, la educación superior está altamente concentrada en las principales ciudades del país por medio de la educación universitaria, y las personas que provienen de los hogares de más altos ingresos son quienes acceden a este tipo de educación. En cambio, la mayoría de las personas que cursan programas técnicos provienen de hogares más pobres. En principio esta situación se podría considerar subóptima porque el mercado laboral valora

mayoritariamente la educación universitaria, aunque para el aparato productivo de los territorios la educación técnica o tecnológica podría resultar más pertinente.

La realización de trayectorias educativas completas por parte de las personas jóvenes que logran acceder al sistema educativo también está sumamente relacionada con sus condiciones socioeconómicas y geográficas (Alianza por la Inclusión Laboral, 2022). La tasa de deserción de las personas jóvenes que disponen de escasos recursos económicos casi duplica la de quienes provienen de los hogares más ricos (13% y 7%, respectivamente). Del mismo modo, la tasa de deserción que corresponde a las instituciones de educación superior públicas es ligeramente superior a la que se registra en las instituciones de educación superior privadas (12% y 10%, respectivamente). En cuanto a las diferencias entre hombres y mujeres, no se observan grandes cambios en la tasa de deserción cuando los datos se desagregan por sexo. En cambio, los resultados del examen Saber Pro, una prueba que permite evaluar la calidad de la educación superior, sí presentan diferencias cuando se desagregan entre hombres y mujeres: mientras que en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) las mujeres obtienen mejores resultados que los hombres en el área de lectura, en el examen Saber Pro las mujeres registran los niveles más bajos de desempeño (Monroy *et al.*, 2022). En lo que respecta al análisis de la tasa de deserción de los diferentes departamentos del país se observa, por ejemplo, que La Guajira, uno de los departamentos con menor nivel de desarrollo humano, tiene la tasa más alta de deserción de la educación superior (22%), que cuatriplica con creces la observada en Cundinamarca, Magdalena y Norte de Santander.

Las diferentes trayectorias educativas dan como resultado una vinculación desigual con el aparato productivo colombiano y, por consiguiente, se correlacionan con la desigualdad de ingresos en la sociedad. El acceso al empleo formal está íntimamente relacionado con la calidad de la trayectoria educativa, y esto in-

cide en el nivel de ingresos que puede llegar a percibir una persona. Como se verá más adelante en este capítulo, una persona que no ha podido alcanzar un adecuado desarrollo de sus capacidades básicas y aumentadas tiene pocas probabilidades de acceder a un trabajo formal y, por ende, a salarios más altos, lo que impide que esa persona pueda desarrollar su potencial y se relaciona con bajos niveles de productividad (Chaparro y Maldonado, 2022; Ferreyra *et al.*, 2021).

Así, la desigualdad de oportunidades ocasiona una alta desigualdad de ingresos y obstaculiza el desarrollo humano. Dado que los ingresos de un hogar pueden promover ciclos positivos o negativos de desarrollo humano, es de suma importancia conocer las características de los hogares colombianos, analizar cuál es la principal causa de la desigualdad de ingresos e identificar cómo es posible reducirla para garantizar el acceso a más oportunidades, de forma tal que el lugar de nacimiento de las personas no determine sus trayectorias de vida.

2.2. Desigualdad de ingresos: un freno al desarrollo humano

Los datos sobre los ingresos de los hogares pueden calcularse de distintas formas. Por ejemplo, se pueden estimar los ingresos laborales de los miembros del hogar que tienen empleo; los ingresos laborales per cápita del hogar; los ingresos primarios del hogar más las pensiones per cápita, y los ingresos primarios del hogar más las pensiones y transferencias menos los impuestos per cápita. Es importante analizar las diferentes medidas del ingreso de los hogares a fin de poder establecer cuáles son los principales factores que profundizan la desigualdad de ingresos.

Los ingresos laborales de la población ocupada constituyen la principal fuente de ingresos de los hogares. Durante 2022 la desigualdad de ingresos laborales de la población ocupada, medida por el coeficiente de Gini, fue de 0,505, mientras que la desigualdad medida por el coeficiente de Theil fue de 0,556¹⁵.

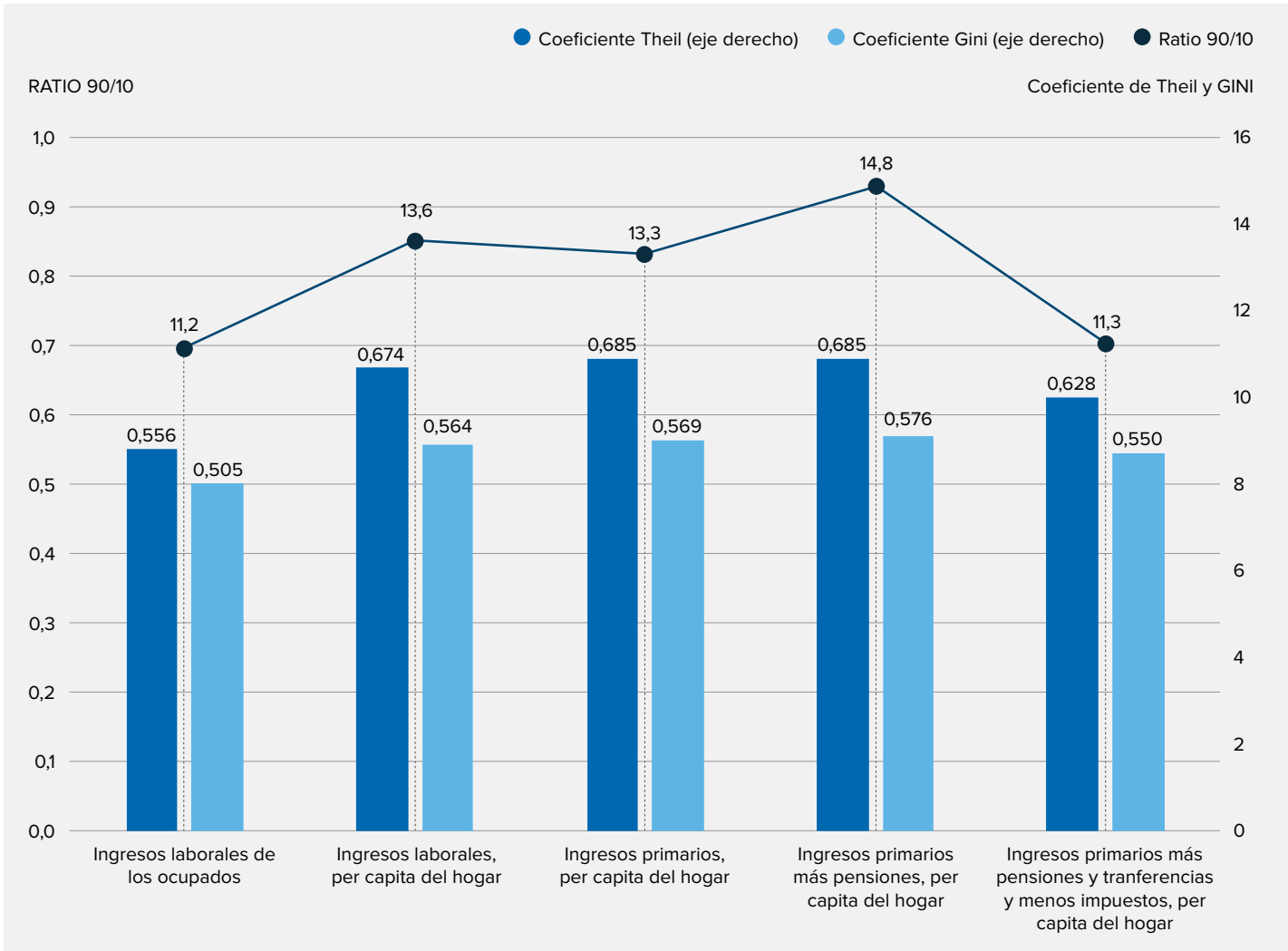
La razón de deciles muestra también que el 10% de la población ocupada que percibe los ingresos más altos recibió, en promedio, 11,2 veces los ingresos percibidos por el 10% de la población ocupada que obtiene los ingresos más bajos¹⁶. Esto quiere decir que la principal fuente de ingresos de los hogares colombianos no se distribuye de forma equitativa, en parte por la acumulación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida de las personas.

Las desigualdades se acentúan cuando se consideran los ingresos laborales de todo el ho-

gar y se calcula el valor de los ingresos per cápita (gráfico 2.7). El coeficiente de Gini pasa de 0,505 a 0,564, y el coeficiente de Theil asciende de 0,556 a 0,674. Es decir que, cuando se analiza la distribución de los ingresos laborales totales entre el número de miembros del hogar y no solo se considera a los miembros ocupados, los resultados de las mediciones muestran niveles de desigualdad aún más elevados. Esto sugiere que el acumulado de los ingresos laborales del hogar y el número de miembros del hogar se correlacionan con la desigualdad.

GRÁFICO 2.7

Indicadores de la desigualdad de ingresos en Colombia, 2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Lora (2023).

Por otro lado, si se considera 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 ingresos de los hogares también contribuyen a aumentar la desigualdad de ingresos, en lugar de mitigarla. Las únicas fuentes que reducen la desigualdad de ingresos, aunque de forma leve, son las transferencias del gobierno y los impuestos. No obstante, este efecto no logra reducir de forma significativa la desigualdad de ingresos en Colombia (PNUD, 2023a). Por tanto, el país exhibe un nivel bajo de justicia distributiva.

En suma, las fuentes de ingresos están fuertemente concentradas, especialmente los ingresos de capital y las pensiones. Los ingresos laborales registran el nivel más bajo de concentración, pero al mismo tiempo son la fuente de ingresos que más participación tiene en los ingresos totales de los hogares (67,8%), por lo que los ingresos provenientes del empleo se convierten en el principal determinante de la desigualdad total. Los ingresos laborales constituyen más de dos terceras partes del coeficiente de Gini total de los hogares, mientras que los ingresos por arriendos imputados representan un 10,9% y las pensiones, un 17,1%. Por su parte, las transferencias y los impuestos contribuyen a reducir el coeficiente de Gini aunque sus aportes son muy bajos, del orden del 0,1% y el 1,2%, respectivamente.

Ahora bien, si los ingresos laborales son la principal fuente de recursos de los hogares es relevante analizar cómo los ingresos se distribuyen en función de diferentes características poblacionales y territoriales a fin de poder identificar qué dimensiones o grupos de la población resultan más afectados por la desigualdad. En ese sentido, en 2022 la dispersión de los ingresos laborales de las mujeres fue similar a la de los hombres, aunque los hombres, en promedio, ganan más que las mujeres. La desigualdad de ingresos afecta más a las mujeres que a los hombres (Lora, 2023), y la intersectorialidad tam-

bién es mayor entre las mujeres¹⁷. Asimismo, la desigualdad de los ingresos laborales aumenta con la edad y también se relaciona con el nivel educativo: las personas que han alcanzado un mayor nivel educativo perciben, en promedio, ingresos laborales más elevados. En particular se registra una alta desigualdad de ingresos en los grupos de estudiantes de los niveles universitario y posuniversitario, que podría deberse a las grandes brechas de calidad y pertinencia de esta educación, y a su valoración en el mercado laboral (PNUD, 2023a).

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

La alta acumulación de desigualdades, que se acentúan por características de las personas, de los hogares y del lugar de residencia, ha generado en el país fracturas que se reflejan en las percepciones que los propios colombianos y colombianas tienen sobre la pobreza y la desigualdad, y que no favorecen la movilidad social en el país. En 2021 cerca de un tercio de los hogares en situación de pobreza no se consideraban pobres, mientras que aproximadamente un 50% de la población vulnerable¹⁸ y un 25% de la población de clase media se definían como pobres. Ese mismo año en las zonas rurales 7 de cada 10 personas se consideraban pobres, una proporción que contrasta con la tasa de pobreza monetaria registrada en 2022, que fue del 45%. El hecho de que la población que vive en situación de pobreza no se perciba a sí misma como pobre ocasiona que esta población no demande políticas públicas redistributivas, lo que a su vez dificulta su salida de la pobreza (PNUD, 2023b).

La Encuesta Pulso Social del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del año 2022 aporta información sobre las percepciones de la población en lo que respecta a la movilidad social¹⁹: según datos de esta encuesta, en 2022 el 49% de las personas entrevistadas afirmaron tener la expectativa de que sus hijas e hijos llegaran a ser más

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%).

ricos que ellas al alcanzar su misma edad; el 43% expresó que no creía que se producirían cambios significativos, y solo el 8% consideró que sus hijas e hijos experimentarían una movilidad social descendente. El hecho de que la mitad de la población considere que sus hijas e hijos experimentarán una movilidad social ascendente muestra optimismo ante el futuro²⁰, lo que contrasta con los indicadores objetivos que reflejan una muy baja movilidad social en el país²¹. Cabe señalar también que las expectativas de movilidad social difieren entre grupos: cuanto mayor es el nivel educativo de las personas, más altas son sus expectativas de movilidad. Asimismo, mientras que el 46% de las personas encuestadas pertenecientes al quintil más bajo de ingresos señalaron que creían que sus descendientes lograrían percibir ingresos más altos que ellas, ese porcentaje fue del 53% entre las personas encuestadas pertenecientes al quintil más alto de ingresos (DANE, s/f(c)).

Además, según datos de la misma encuesta, en 2022 las personas encuestadas más preocupadas por la desigualdad le atribuyeron mucha responsabilidad al Gobierno en la reducción de la desigualdad de ingresos (59%), mientras que otras expresaron que toleraban los niveles actuales de desigualdad (31%) (DANE, s/f(c)). Cabe destacar que las personas encuestadas que expresan tener una mayor tolerancia frente a la desigualdad son aquellas que consideran que pertenecen a las posiciones sociales más altas, quienes cuentan con un mayor nivel educativo y quienes han experimentado, o esperan experimentar, una movilidad social ascendente.

Este hallazgo es importante porque muestra que las personas que se consideran parte de los grupos más favorecidos apoyan en menor medida la participación del Gobierno en la reducción de la desigualdad de ingresos, es decir que su apoyo a las políticas redistributivas es más bajo. Los resultados muestran que no hay consenso entre las personas encuestadas con respecto a quiénes deben pagar impuestos, y que en general la sociedad tiene una baja predisposición a contribuir fiscalmente. Mientras que la gran mayoría de la sociedad colombiana apoya una tributación progresiva (92%), las opiniones

difieren en cuanto al nivel de ingresos a partir de cual los hogares deberían a empezar a contribuir fiscalmente. La tributación progresiva es un instrumento que permite compensar las desigualdades, pero requiere el logro de un acuerdo social respecto de las medidas que es preciso implementar para alcanzar una mejor distribución. Por ejemplo, el 35% de las personas encuestadas creen que incluso los hogares que integran el 10% más pobre de la población deberían pagar impuestos, mientras que el restante 65% opina lo contrario (Latinobarómetro, 2020).

En conclusión, la sociedad colombiana tiene una percepción distorsionada de la pobreza y no conoce la magnitud que alcanza la desigualdad de ingresos. Esto genera muy poca solidaridad y responsabilidad colectiva, y contribuye a la persistencia de la desigualdad en el país, que se perpetúa a lo largo de los años.

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

Las desigualdades acumuladas a lo largo del ciclo de vida, y particularmente la desigualdad de los ingresos laborales que se origina a consecuencia del desigual acceso de las personas a las oportunidades para desarrollar capacidades básicas y aumentadas, inciden en el aparato productivo de Colombia. La formación y la creación de capacidades son factores habilitantes que permiten que las personas puedan insertarse adecuadamente en la sociedad y desarrollar las vidas que desean vivir. La vinculación con el mercado laboral es uno de los canales que permiten que esto sea posible. A su vez, la pertinencia de la educación, es decir, su relación con el comportamiento del mercado laboral, es determinante para que las personas se inserten adecuadamente en este mercado, saquen el mayor provecho posible de las habilidades y capacidades adquiridas, y puedan conseguir un trabajo decente.

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 mercado laboral selecciona (“de manera natural”) a las personas más capacitadas, que son aquellas que consiguen trabajos formales y bien remunerados y que cotizan a la seguridad social. En cambio, los trabajos informales o por cuenta propia, peor remunerados y sin protección social, son realizados generalmente por personas que no han logrado un desarrollo pleno de sus capacidades debido a una mayor acumulación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida, que les impide construir trayectorias educativas pertinentes y de calidad. La caracterización de los trabajadores informales revela una estrecha relación entre la desigualdad de oportunidades y las características individuales: la probabilidad de desempeñarse en el mercado laboral informal es más elevada para las personas migrantes, las personas mayores, las mujeres y las personas que viven en áreas rurales.

En ese sentido es importante analizar las características de los sistemas productivos para entender cómo la productividad del país se relaciona con la desigualdad a través de los ingresos laborales. Caracterizar el tejido empresarial permite mostrar cómo las trayectorias educativas se conectan con las oportunidades de ingresar al mercado laboral, y también permite ilustrar por qué la irrupción de la informalidad constituye un estadio subóptimo pero importante de la economía colombiana.

La fuerte relación entre las características de las personas y sus hogares, por un lado, y las formas de generación de ingresos, por el otro, exige realizar una caracterización más amplia que la tradicional. Así, para entender el universo empresarial completo no solo se estudian las unidades económicas, sino también 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 comprende: i) datos de la Encuesta de Micronegocios (Emicron), una encuesta para las unidades con menos de 10 trabajadores o micronegocios; ii) datos de encuestas estructurales como la Encuesta Anual Manufacturera (EAM), la Encuesta Anual de Servicios (EAS) y la Encuesta Anual de Comercio (EAC), dirigidas a unidades con más de 10 trabajadores, y

iii) la ya mencionada Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que brinda información sobre todos los hogares colombianos y por lo tanto incluye información sobre propietarios y trabajadores (Fernández, 2023).

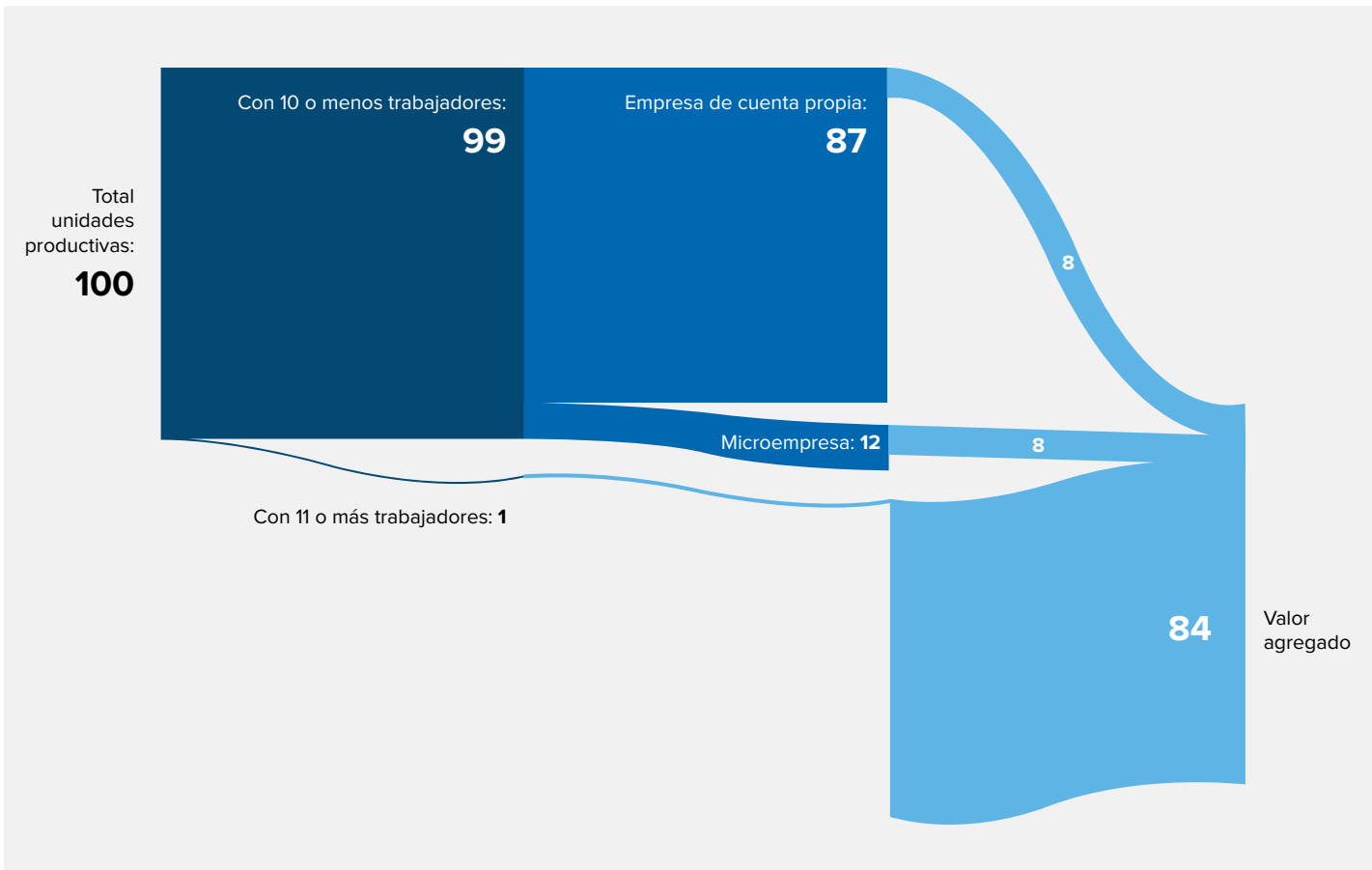
El análisis de los datos comprendidos en la base de datos EEG permite observar que el tejido empresarial colombiano está conformado en un 99% por unidades productivas de 10 o menos trabajadores, denominadas micronegocios. Dentro de ese universo compuesto por micronegocios, el 87% son emprendimientos por cuenta propia (gráfico 2.8)²². 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 América Latina. Si se incluye a los trabajadores por cuenta propia, las empresas que tienen menos de 10 trabajadores emplean cerca del 65% de la fuerza laboral total del país.

A su vez, las unidades productivas pequeñas se caracterizan por ser, en su mayoría, informales. Solo el 25% de las unidades productivas están registradas en las Cámaras de Comercio y apenas el 2% de esas firmas han renovado su registro mercantil, llevan una contabilidad formal y pagan impuestos o están eximidas de hacerlo. Es decir que el 75% de las restantes unidades económicas son informales. Estos micronegocios tienden a emplear más trabajadores informales (Fernández, 2023).

El tamaño y el desempeño del tejido empresarial se relacionan con la vulnerabilidad socioeconómica de los trabajadores y de los propietarios de las firmas. El 13% de los propietarios de micronegocios que emplean de 2 a 3 trabajadores están en condición de pobreza, mientras que se encuentran en esa situación el 2% de los propietarios que manejan unidades productivas que emplean a más de 51 trabajadores. La incidencia de la pobreza es más marcada entre los trabajadores que entre los propietarios: los porcentajes ascienden al 32% y el 9%, respectivamente. En las unidades productivas de cuentapropistas la incidencia de la pobreza es aún mayor, pues afecta a un 27% de los trabajadores.

GRÁFICO 2.8

Tejido empresarial colombiano, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Fernández (2023).

Nota: No se incluye el sector agrícola, el sector financiero, el gobierno ni el servicio doméstico, ni a todo el trabajo por cuenta propia, pues únicamente se contemplan las unidades productivas que pueden considerarse como firmas según los criterios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La gran heterogeneidad que caracteriza al tejido empresarial colombiano permite identificar los diferentes factores que se deben considerar a la hora de construir políticas dirigidas a fortalecer el aparato productivo del país. En particular, y dada la relevancia de los micronegocios en el sector productivo, es importante establecer la solidez de estas unidades productivas. De acuerdo con las estimaciones del índice multidimensional de robustez 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 contempladas por el índice²³.

En general las principales carencias se relacionan con las siguientes variables: canales de pago, digitalización, equipos, formalidad del propietario e inscripción del Registro Único Tributario (RUT) en la Cámara de Comercio. Se observa una relación entre el tamaño de los micronegocios y su grado de debilidad, siendo más débiles los más pequeños, en especial aquellos en que trabaja solamente el propietario (unidades por cuenta propia)²⁴.

En suma, el aparato productivo de Colombia está soportado por una gran mayoría de unidades de negocio pequeñas, informales y débiles que se desarrollan en sectores que

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.

son poco rentables y que se nutren del empleo informal. Con respecto a las unidades productivas por cuenta propia, Fernández (2023) muestra además que las características del cuentapropista, las horas de dedicación y su nivel de calificación se relacionan de forma directa con la productividad. Así, es clara la correlación entre las características de estas unidades productivas y los resultados económicos que se pueden esperar de ellas: un bajo valor agregado y poca productividad. En consecuencia, los ingresos laborales de este tipo de micronegocios tienden a ser más bajos, lo que refuerza las condiciones iniciales de las personas y los hogares.

El hecho de que las personas que viven en condición de pobreza, las que integran los deciles más bajos de la distribución de los ingresos y las que viven en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, las personas jóvenes, las personas migrantes o los trabajadores no calificados, tengan una mayor participación en las unidades económicas más pequeñas y con menor desempeño productivo sugiere que existe un problema estructural en la sociedad colombiana. Las mujeres, en particular, registran una alta concentración en la categoría de empleadas y cuentapropistas, presentan estructuralmente tasas de desempleo más elevadas, y componen entre el 60% y el 70% de la población fuera de la fuerza de trabajo, con una alta dedicación a las tareas del hogar. Además las unidades productivas encabezadas por mujeres cuentapropistas tienden a ser menos productivas que las encabezadas por hombres cuentapropistas, porque la productividad de estas unidades se vincula con el tiempo de dedicación, y las mujeres experimentan una alta pobreza de tiempo ya que deben hacer frente a dobles o triples jornadas de trabajo.

En suma, las grandes desigualdades que se van acumulando a lo largo del ciclo de vida, acentuadas por las características de la población, impiden que la sociedad colombiana aproveche al máximo el potencial de las personas. Basta con considerar el caso de las mujeres para notar que la sociedad está excluyendo cerca de la mitad de su capacidad productiva.

2.5. La baja productividad laboral limita el desarrollo humano sostenible en Colombia

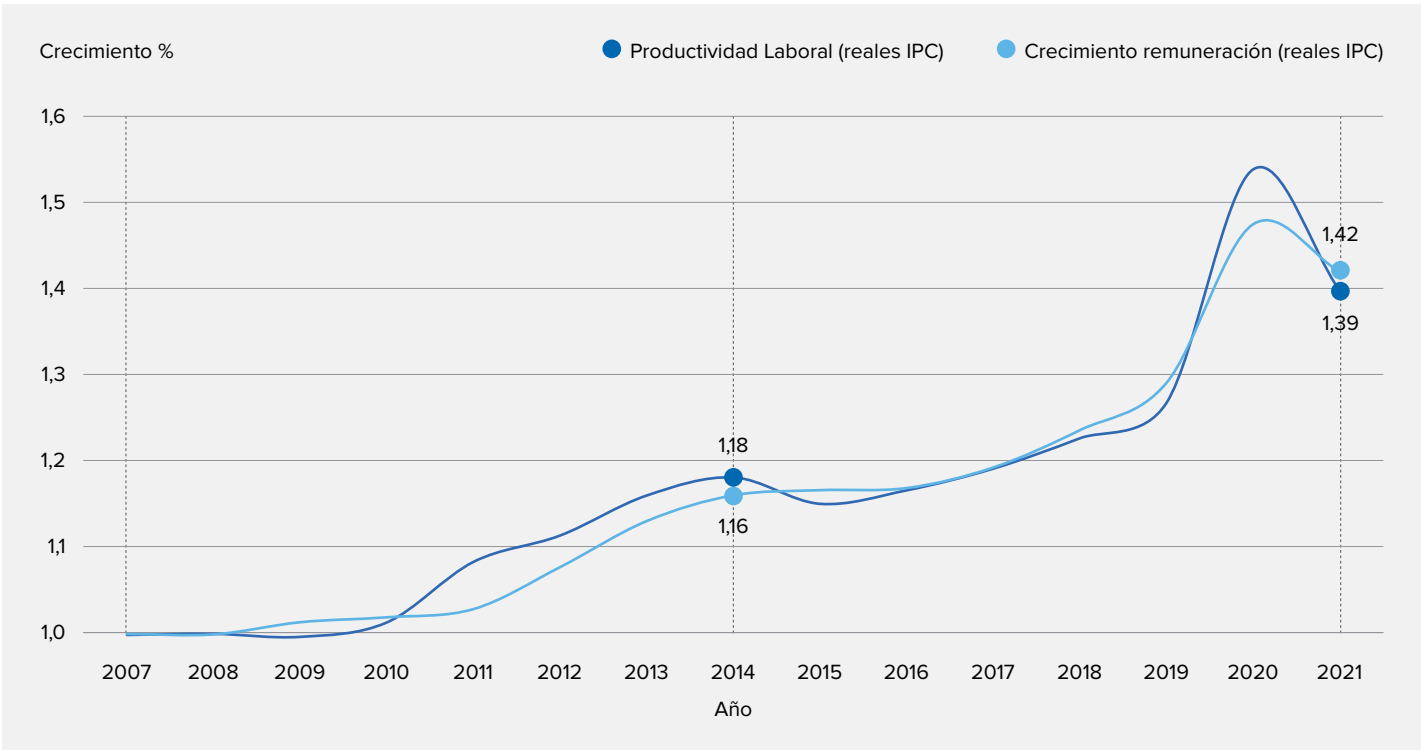
El ciclo de estudio de la relación entre la desigualdad y la productividad se completa al analizar cómo las desigualdades que las personas van acumulando a lo largo de la vida afectan no solo el nivel de desarrollo humano de los hogares, sino también el desempeño del aparato productivo del país. Este sistema, que a su vez permite construir bienestar en la sociedad, no ha logrado alcanzar su potencial para promover el desarrollo humano en Colombia. Por lo tanto el objetivo es entender cuáles son las conexiones entre las desigualdades y la productividad, pues la productividad se relaciona con el desarrollo de las capacidades y del potencial de las personas, las empresas, las instituciones y los territorios, y ese desarrollo es necesario, a su vez, para lograr en el país un desarrollo humano que sea inclusivo y sostenible.

Hay cierto consenso en la literatura, con base en evidencia empírica, respecto de la relación positiva entre la eficiencia de las empresas y de los trabajadores (productividad laboral) y los ingresos que estos reciben. Según este enfoque el ingreso laboral es el mecanismo más directo a través del cual las ganancias en términos de productividad, y por lo tanto el crecimiento económico, se transfieren a los trabajadores. En estas condiciones el aumento de la productividad tiene efectos positivos sobre el bienestar y es un promotor importante de mejores condiciones de vida a largo plazo (OCDE, 2021).

El hecho de que haya una alta correlación a medio y a largo plazo entre la productividad laboral y los ingresos reales es una condición fundamental para que la productividad promueva el desarrollo humano. En Colombia los salarios reales de los trabajadores se relacionan en gran medida con la productividad laboral (gráfico 2.9)²⁵. El crecimiento promedio de la productividad laboral coincide con el aumento de las contribuciones reales a los trabajadores, y la participación de esas contribuciones en el PIB se mantiene en el orden del 35% (incluso se ha registrado un incremento gradual en los últimos 15 años).

GRÁFICO 2.9

Crecimiento de las remuneraciones y la productividad laboral en Colombia (en porcentajes), 2007-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre las cuentas nacionales (DANE, s/f(a)).

Nota: La sigla IPC refiere al índice de precios al consumidor.

Al revisar la relación entre los ingresos laborales y la productividad a la luz de la caracterización del tejido empresarial colombiano se clarifica la importancia de estos dos elementos. En general las numerosas unidades económicas pequeñas, informales y débiles están aportando tan solo el 16% del valor agregado del país, mientras que las unidades económicas con más de 100 trabajadores, que constituyen tan solo el 1% del tejido empresarial, representan el 84% del valor agregado.

Los micronegocios, como se señaló anteriormente, emplean personas con menos capacidades y por ende ofrecen remuneraciones salariales más bajas. Las remuneraciones bajas que caracterizan a las unidades económicas pequeñas están asociadas con los costos salariales. El mercado laboral formal exige por ley el pago de la seguridad social a los

empleados con base 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 las unidades económicas pequeñas, débiles e informales resulta costoso contratar trabajadores bajo esas condiciones, por lo que es más habitual que ese tipo de micronegocios contraten trabajadores menos calificados y dispuestos a aceptar condiciones informales de trabajo, lo que permite reducir costos.

Dadas las condiciones socioeconómicas de los hogares y los territorios, el emparejamiento del mercado laboral bajo este escenario es subóptimo para la economía porque no se está aprovechando al máximo el potencial de las personas, sino que se está priorizando la subsistencia de las unidades económicas de menor tamaño, cuyo desempeño se ve afectado.

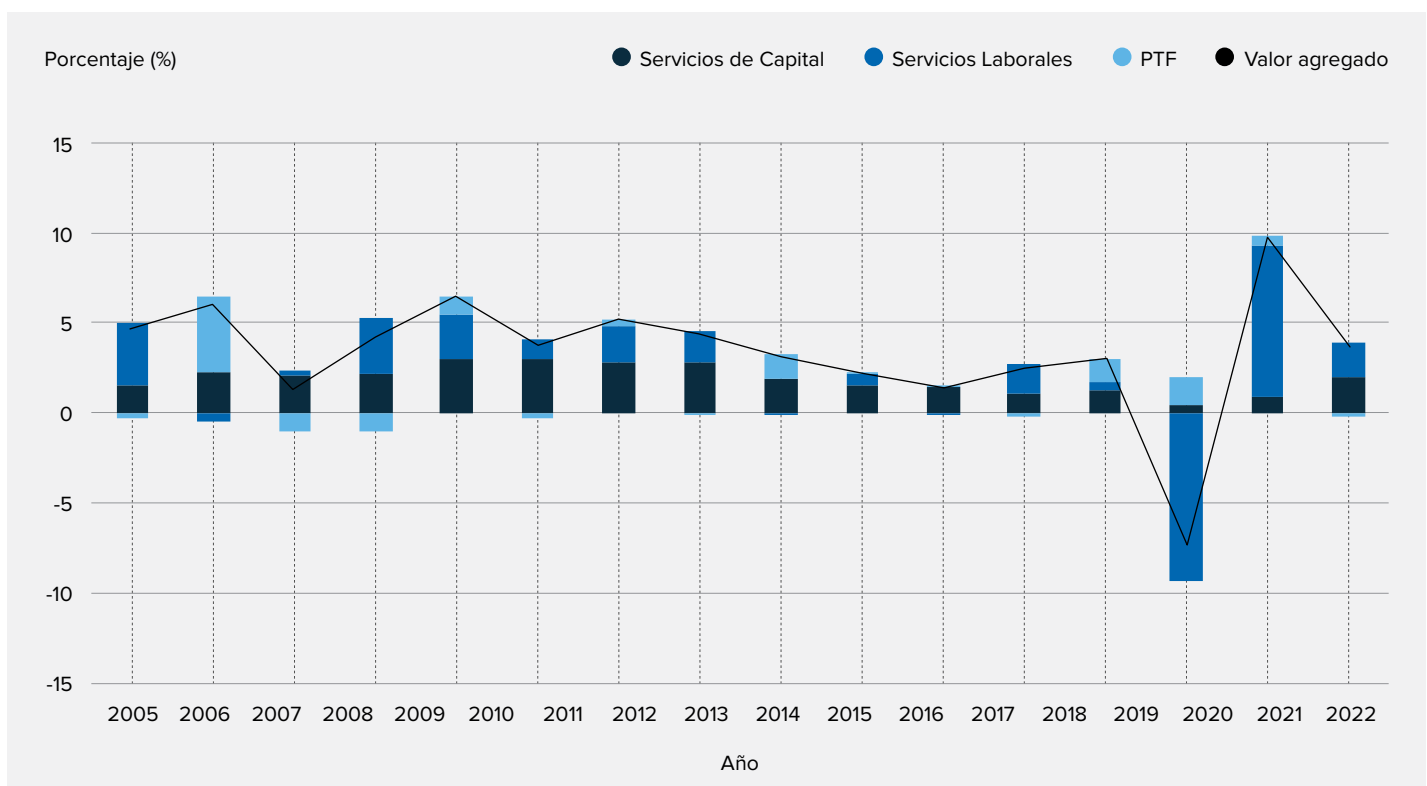
Ahora bien, si estos efectos se agrupan y se examinan en conjunto a nivel del país es posible identificar cuál es, a nivel nacional, la configuración de la productividad que promueve o no el crecimiento económico de Colombia. La productividad total de los factores (PTF) es una medida del desempeño económico 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). Así, la PTF mide la eficiencia del 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 consiste en

estimar 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 que se registran de un período a otro, y no en los niveles observados en un momento determinado del tiempo.

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

GRÁFICO 2.10

Descomposición del crecimiento del PIB en Colombia (en porcentajes), 2005-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en DANE (s/f(d)).

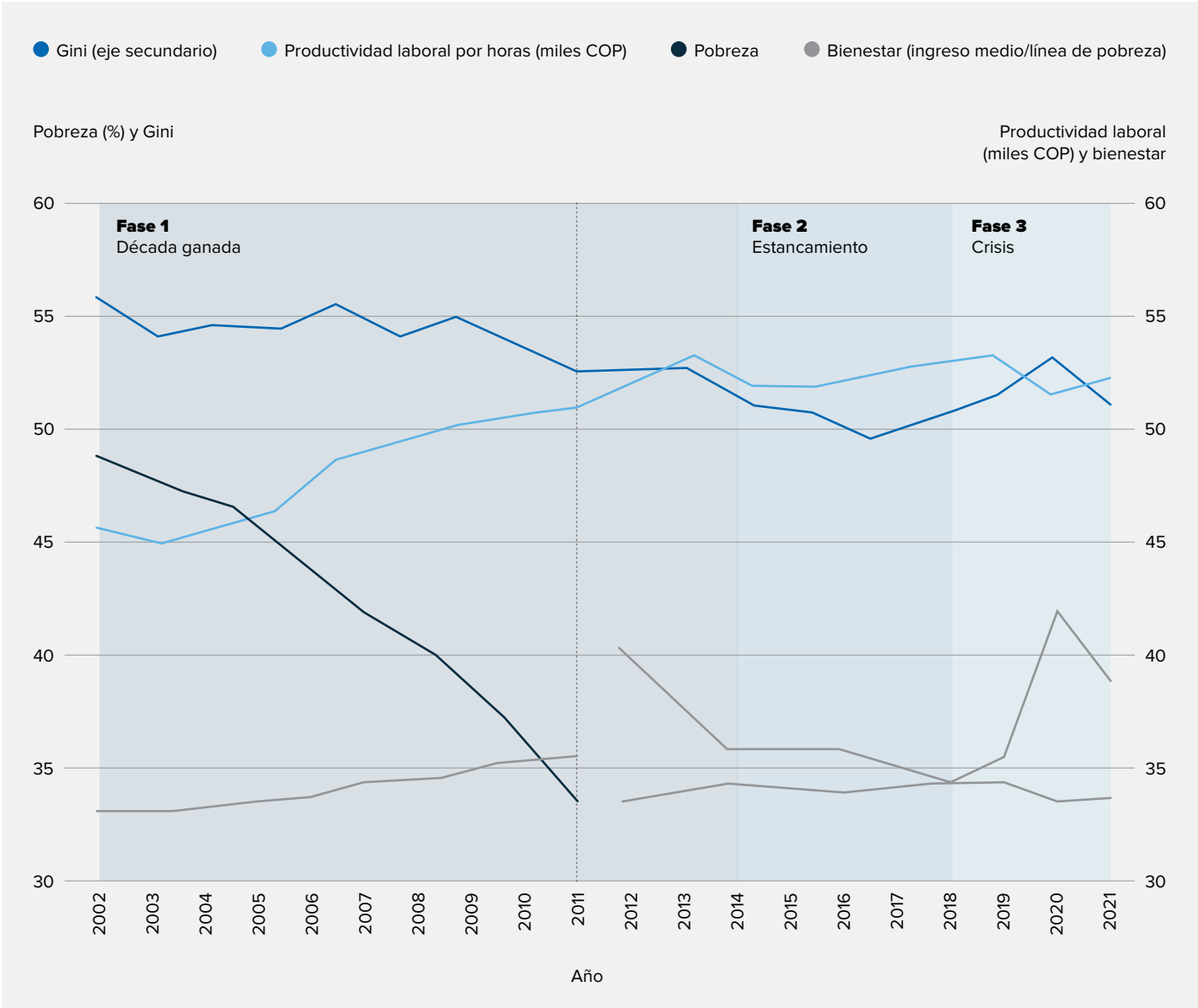
Esto quiere decir que la productividad en Colombia se ha mantenido baja y no ha contribuido suficientemente a generar un bienestar agregado que promueva el crecimiento del desarrollo humano en el país.

Desde la década de 1990 la productividad y la desigualdad han estado íntimamente relacionadas. En particular, entre 2002 y 2014 la relación

entre la productividad y la desigualdad favoreció el bienestar de la población: la productividad laboral aumentó, mientras que la desigualdad de ingresos se redujo, y esto ocasionó la reducción de la pobreza monetaria. De este modo, la relación entre la desigualdad y la productividad laboral está presente: cuanto mayor es la productividad, menor es la desigualdad (gráfico 2.11).

GRÁFICO 2.11

Fases del cambio social en Colombia, 2002-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Angulo et al. (2023) y datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2012-2021 consultados en DANE (s/f(b)).

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.

En parte lo anterior se explica porque, en las últimas dos décadas, las zonas rurales en general han experimentado un mayor crecimiento de los ingresos en comparación con las zonas urbanas. El efecto redistributivo generado por el cambio de los ingresos ha sido mayor en las zonas rurales, donde la productividad ha crecido en mayor proporción que en las áreas urbanas como resultado de un aumento más marcado de los años de educación y de los retornos educativos (Angulo *et al.*, 2023). En las zonas rurales los trabajos responden más a mejoras marginales de las capacidades básicas resultantes del incremento de la participación en el sistema educativo. A pesar de las limitaciones que afectan la calidad educativa, el crecimiento del acceso a la educación promovió la mejora de las capacidades básicas.

A partir de 2017, una vez que finalizó el *boom* de las *commodities* que tuvo lugar en el período 2014-2017, la tendencia cambió de sentido: la desigualdad de ingresos empezó a aumentar, y también se incrementó la pobreza monetaria. Esta situación se acentuó en 2020 por el impacto de la pandemia de la COVID19. Sumado a esto, la creciente presión inflacionaria registrada en 2022 afectó de forma importante los índices de pobreza. Nuevamente, entre 2002 y 2021 la pobreza monetaria se redujo cuando hubo crecimiento económico positivo.

Se evidencia entonces que la baja productividad se relaciona con las bajas capacidades del aparato productivo y, por transitividad, con la acumulación de desigualdades en la población que no permiten el pleno desarrollo de las capacidades. Esta situación reclama la acción del Estado, por un lado, para generar las condiciones necesarias para promover una mayor participación en el mercado laboral de los grupos menos favorecidos (como por ejemplo las mujeres, cuya participación en el mercado de trabajo podría impulsarse mediante el desarrollo de sistemas de cuidados a nivel nacional y territorial); por otro lado, para impulsar la acumulación de capacidades vía la educación para el trabajo (acciones a corto plazo) y para incrementar el acceso, la pertinencia y la calidad de la educación brindada desde la primera infancia (acciones a medio y a largo plazo).

2.6. Conclusiones

Las desigualdades que se van acumulando a lo largo del ciclo de vida de las personas afectan sus capacidades y oportunidades y van determinando los posibles escenarios o caminos para el desarrollo de las personas, los hogares, los negocios y las comunidades. El desarrollo de capacidades básicas y aumentadas está condicionado por los contextos geográficos y socioeconómicos, y a su vez estos determinan la forma en que opera el aparato productivo. En un contexto caracterizado por la existencia de grandes desigualdades, la productividad es baja debido a que no se logra aprovechar al máximo el potencial de las personas y de la sociedad en general. Como resultado de lo anterior el crecimiento económico no es suficiente para impulsar el incremento del 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.

Colombia en las últimas décadas ha experimentado un crecimiento estable pero bajo, caracterizado principalmente por la combinación de una alta desigualdad de ingresos y una baja productividad. El origen de este círculo vicioso reside en la gran acumulación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida de las personas. En Colombia las características del hogar en que se nace, el lugar de residencia o la condición económica de la familia de origen son variables que inciden en el acceso a las oportunidades de desarrollo. Las posibilidades de que cada persona despliegue el proyecto de vida al que aspira dependen del punto de partida para la construcción de capacidades básicas. Sin una suficiente provisión de bienes y servicios públicos que compensen las condiciones iniciales, el abanico de oportunidades futuras se restringe.

Tal como se señaló a lo largo de este capítulo, la educación es un elemento esencial en la construcción de las trayectorias de vida de las personas, y también se destaca su importancia para el desarrollo social y económico de la sociedad en conjunto. Sin embargo, Colombia enfrenta desafíos significativos en lo que respecta al acceso, la calidad y la pertinencia de

la educación, que afectan especialmente a las áreas con menor nivel de desarrollo humano y a las poblaciones vulnerables, como la población rural, las personas afrodescendientes, las personas indígenas y las personas pobres. La acumulación de desigualdades a lo largo de la vida repercute en las posibilidades de las personas para vincularse con el mercado laboral, ya que las capacidades básicas y aumentadas determinan el tipo de empleo que una persona puede conseguir.

Lo anterior se relaciona directamente con los ingresos laborales, que son la principal fuente de ingresos de los hogares y el factor que más contribuye a la desigualdad. La distribución de los ingresos laborales es desigual: los hombres ganan, en promedio, más que las mujeres, y otras variables como la edad y el nivel educativo también influyen en la desigualdad de ingresos. Esto ocurre en un contexto caracterizado por un tejido empresarial conformado mayormente por unidades de negocio pequeñas, informales y débiles, que cuentan con menos de 10 trabajadores y que en su mayoría son llevadas adelante por cuentapropistas. Estas unidades productivas operan en sectores poco rentables y alcanzan bajos niveles de productividad, por lo que generan ingresos laborales bajos que perpetúan las condiciones iniciales de pobreza. La alta participación de personas en situación de vulnerabilidad en ese tipo de unidades productivas constituye un problema estructural para el desarrollo humano.

Las percepciones de las personas también son importantes a la hora de analizar las causas de la desigualdad. La sociedad colombiana tiene una percepción distorsionada de la pobreza y subestima la magnitud de la desigualdad de ingresos. En general las personas que expresan tener una mayor tolerancia ante la desigualdad son aquellas que consideran que ocupan las posiciones sociales más altas, cuentan con un mayor nivel educativo y esperan tener una movilidad social ascendente. Además, no existe consenso en el país 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.

Finalmente, la relación positiva entre la eficiencia de las empresas y de los trabajadores (productividad laboral), por un lado, y los ingresos laborales, por el otro, 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 es subóptimo para la economía porque implica que no se está aprovechando al máximo el potencial de las personas, sino que se está priorizando la subsistencia de las unidades económicas más débiles y pequeñas. Por tanto, será necesario implementar políticas que permitan mejorar la productividad del tejido empresarial y, por dicha vía, 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 desigualdades que afectan el logro de un desarrollo humano sostenible en Colombia requerirá de una inversión a largo plazo de recursos públicos y privados. Sin embargo, esa inversión no será suficiente. También será preciso que esos recursos se utilicen de manera eficiente y que contribuyan a aumentar las capacidades y oportunidades reales de las personas. Para lograr la convergencia, es decir, el acceso de todas las personas a iguales oportunidades, será preciso además implementar medidas que permitan acelerar el incremento de la eficiencia del proceso productivo en las zonas del país históricamente marginadas.

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.

Bibliografía

- Alianza por la Inclusión Laboral (2022).** *Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2021/2022*. Fundación Corona.
- Angulo, R.,** F. Espinosa, D. Ariza, y C. Felipe Reyes (2023). “El crecimiento y la productividad como política social”. Inclusión SAS. Documento de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Angulo, R.,** J. P. Azevedo, A. Gaviria, y G. N. Páez (2012). *Movilidad social en Colombia*. Serie Documentos CEDE, núm. 201243. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- Banco Mundial (s/f).** Índice de Gini. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Bultmann, D.** (2023). “Social conflict”. En: S. S. Jodhka y B. Rehbein (eds.). *Global Handbook of Inequality*. Springer.
- Chaparro, J. C.,** y A. Arteaga Arango (2023). “Análisis de la formación para el trabajo en Colombia”. Documento de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Chaparro, J. C.,** y D. Maldonado (2022). “Ampliando las opciones en el mercado laboral: el presente y el futuro de la educación vocacional y técnica en Colombia”. Documento de trabajo núm. 2201. Universidad EAFIT.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2022).** Encuesta Nacional de Calidad de Vida –ECV– 2021. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(a)).** Cuentas Nacionales. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(b)).** Gran Encuesta Integrada de Hogares –GEIH– Históricos. Mercado laboral (empleo y desempleo) Históricos. Información histórica del mercado laboral. Marco 2005. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(c)).** Encuesta Pulso Social-Históricos: 2022. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social/encuesta-pulso-social-historicos#2022>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(d)).** Pobreza y desigualdad. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(e)).** Pobreza y desigualdad. Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Información pobreza monetaria nacional 2023. Fecha de actualización: 16 de julio de 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Eslava, M.,** y A. F. Soto (2023). “Actividad productiva y desigualdad en Colombia”. Documento de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Fergusson, L.,** y M. Hofstetter (2022). *El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma*. Serie de documentos de política pública. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Fernández, C.** (2023). “Informalidad, productividad e inequidad. Un análisis desde el punto de vista de las firmas y los trabajadores”. Documento de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ferreira, M. M.,** L. Dinarte Díaz, S. Urzúa, y M. Bassi (2021). *La vía rápida hacia nuevas competencias. Programas cortos de educación superior en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.

- Jaime Castillo, A. M., I. Marqués Perales, y G. Martínez Cousinou (2011).** *Percepción de la desigualdad y demanda de políticas redistributivas en Andalucía*. Centro de Estudios Andaluces. Julio.
- Latinobarómetro (2020).** Tablero de indicadores. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Lora, E. (2015).** "The worrisome deficit of technicians and technologists in Colombia". Colombia Atlas of Economic Complexity. Harvard University. 28 de julio. <https://colombia.growthlab.cid.harvard.edu/news/deficit-technicians-and-technologists-colombia>
- Lora, E. (2023).** "Anatomía de la concentración del ingreso en Colombia". Documento de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lora, E., y S. Prada (2016).** "Indicadores de desigualdad, pobreza y desarrollo humano". En: *Técnicas de medición económica. Metodología y aplicaciones en Colombia*. Universidad Icesi.
- Ministerio de Educación Nacional (2023).** "Tránsito de la Educación Media a la Educación Superior: análisis comparativo del periodo 2016-2021". *Boletín Educación Superior en Cifras*, edición núm. 2-segundo semestre de 2023.
- Monroy, J. M., J. Núñez Méndez, J. D. Ramírez, y D. N. Lasso (2022).** "Diagnóstico multidimensional sobre las desigualdades en Colombia. Análisis estadístico al servicio de las políticas públicas". Fedesarrollo. Octubre.
- Observatorio Fiscal (2022).** "Informe final sobre el proyecto de reforma tributaria para la igualdad y la justicia social". Informe núm. 35. Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. 21 de noviembre.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2017).** "Estudios Económicos de la OCDE. Colombia. Mayo 2017. Visión general". <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/OAC/herramienta-informacion-ocde/pdf/estudio-economico-ocde-2017.pdf>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2021)** *Does Inequality Matter? How People Perceive Economic Disparities and Social Mobility*. 18 de noviembre.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2024).** PISA Results 2022 (Volume III) - Factsheets: Colombia. 18 de junio. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-results-2022-volume-iii-factsheets_041a90f1-en/colombia_77e89cd2-en.html
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (s/f) PIB por hora trabajada.** <https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/pib-hora-trabajada.htm>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (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 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021).** *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022a).** *Evaluación del financiamiento para el desarrollo en Colombia. Marco de financiación para la aceleración del cumplimiento de los ODS*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022b).** *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 1. Evolución de los últimos 10 años en desarrollo humano*. Noviembre. <https://colombia.un.org/es/208356-cuaderno-del-informe-sobre-desarrollo-humano-2023>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023a).** *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 2. Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia. Más allá de los indicadores tradicionales*. Febrero. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-2>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023b).** *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 4. Educación: motor de igualdad, crecimiento y desarrollo humano*. Agosto. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-educacion-igualdad-crecimiento-desarrollo-humano>

- Solt, F.** (2020). "Measuring income inequality across countries and over time: The Standardized World Income Inequality Database". *Social Science Quarterly*, 101(3), 1183-1199. Versión SWIID 9.6 de diciembre de 2023, <https://fsolt.org/swiid/>
- Son, H. H., y N. Kakwani** (2009). "Measuring the impact of price changes on poverty". *Journal of Economic Inequality*, 7, 395-410. <https://doi.org/10.1007/s10888-008-9093-0>
- Thorbecke, E., y C. Charumilind** (2002). "Economic inequality and its socioeconomic impact". *World Development*, 30(9), 1477-1495.
- Villar Borda, L.** (2007). "Estado de derecho y Estado social de derecho". *Revista Derecho del Estado*, (20), 7396.

Notas

- 1 El cálculo más reciente del coeficiente de Gini corresponde al año 2020.
- 2 La definición de productividad laboral que la equipara con la remuneración del trabajador por hora trabajada es, por supuesto, limitada. Sin embargo, si se parte del reconocimiento de que se trata de una medida imperfecta por los supuestos que conlleva, esta medida puede ser útil en el campo del análisis del bienestar de los hogares. Al respecto, Son y Kakwani (2009) sostienen que la productividad es definida aquí como la remuneración laboral por hora de trabajo. Esta es una definición restringida y es válida únicamente bajo el supuesto de que a 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 Datos consultados en DANE (s/f(a)).
- 4 Se trata de oponer un Estado respetuoso de la ley y de las libertades de la ciudadanía al despotismo del Estado absolutista. La idea básica de este concepto de Estado de derecho consiste en que su tarea es asegurar la libertad de la ciudadanía y su derecho a la propiedad, y su objetivo es promover el bienestar de los individuos y, de esa manera, conformar su carácter como "ente común" (res publica) (Villar Borda, 2007).
- 5 El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad que se construye a partir de la distribución de los ingresos de una sociedad. El coeficiente toma valores entre 0 y 1, donde 0 expresa una total igualdad de los ingresos entre las personas y 1 hace referencia a una total concentración.
- 6 Hasta el momento en que se redactó este informe el Banco Mundial solo había publicado datos del coeficiente de Gini correspondientes a 54 países para estos años.
- 7 Cabe resaltar, además, que esta caída del Gini se debió a la reducción de los ingresos de los quintiles más altos y no al aumento de los ingresos percibidos por los quintiles 1 o 2 de la distribución.
- 8 Hay que tener en cuenta que estos valores se obtuvieron luego de la aplicación de una actualización metodológica, por lo que no son estrictamente comparables con los datos calculados en años anteriores.
- 9 Una explicación detallada de los pasos a seguir para calcular el IDH ajustado por desigualdad puede consultarse en la segunda sección del anexo de este informe ("A2. Nota técnica del capítulo 2").
- 10 La población vulnerable está compuesta por aquellas personas que se encuentran por encima de la línea de pobreza, pero que tienen una probabilidad del 10% de caer o volver a caer en situación de pobreza.
- 11 El concepto de emparejamiento selectivo refiere al proceso por el cual las personas que tienen "un determinado nivel de ingreso y educación tienden a casarse (o convivir) con parejas de una posición socioeconómica similar" (PNUD, 2019, págs. 86 y 87).

- 12 La educación posmedia se define como el tipo de formación que las personas comienzan una vez culminado el ciclo de formación básica y media, y que se compone de tres rutas principales: i) educación superior; ii) educación para el trabajo y el desarrollo humano, y iii) el recientemente creado Subsistema de Formación para el Trabajo que permite, en parte, reconocer los aprendizajes previos.
- 13 Hoy en día las habilidades digitales también son importantes para las personas empleadas en la escala de ingresos bajos.
- 14 La tasa de cobertura bruta se define como el número de alumnas y alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de su edad, y se expresa como porcentaje de la población que conforma el grupo de edad al que teóricamente le correspondería cursar ese nivel de enseñanza.
- 15 El coeficiente de Theil es una medida de la desigualdad que permite descomponer las fuentes de esta. Este coeficiente puede tomar valores entre 0 e infinito, donde 0 indica que los ingresos de la sociedad se distribuyen por igual entre las personas (o las unidades de análisis) y los valores más altos indican que existe una mayor desigualdad (Lora y Prada, 2016; Monroy et al., 2022).
- 16 Una razón de deciles igual a 90/10 se define como el coeficiente de participación de los ingresos y gastos del 10% más rico de la población en relación con los ingresos y gastos del 90% más pobre. Cuanto mayor sea la proporción, mayor será la desigualdad. Una disminución de esta proporción indica una reducción de la desigualdad (Monroy et al., 2022).
- 17 La interseccionalidad muestra que la desigualdad de ingresos afecta de diferente manera a las mujeres en razón de factores como la raza y la clase social.
- 18 La población vulnerable está compuesta por aquellas personas que se encuentran por encima de la línea de pobreza, pero que tienen una probabilidad del 10% de volver a caer en situación de pobreza.
- 19 La movilidad social subjetiva se define como la percepción que tienen las personas sobre los cambios de su posición relativa a lo largo del tiempo o de las generaciones (Jaime Castillo, Marqués Perales y Martínez Cousinou, 2011).
- 20 Se debe tener en cuenta que la fuente de esta información es la Encuesta Pulso Social, que se realiza únicamente en las 23 ciudades más grandes del país y sus áreas metropolitanas. Por lo tanto, los resultados sobre las expectativas de movilidad social probablemente serían diferentes si la consulta incluyera a la población rural.
- 21 Angulo et al. (2012) mostraron, en términos objetivos, que la movilidad intergeneracional en Colombia es baja en comparación con otros países de la región, tanto si se mide con base en los años de educación como si se estima a partir de un indicador de riqueza que contempla la posesión de bienes durables y otros activos fijos del hogar.
- 22 Según 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.
- 23 El índice multidimensional de micronegocios fue desarrollado por Angulo et al. (2023). Este índice analiza la debilidad o solidez de los micronegocios a partir de la consideración de tres dimensiones: i) la contabilidad y las finanzas; ii) las tecnologías de la información y la comunicación, y iii) la formalización. Los micronegocios que presentan menos de un 66% de carencias se consideran sólidos, mientras que aquellos que acumulan un 66% de carencias o más se consideran débiles.
- 24 Es importante resaltar que los micronegocios de cuentapropistas se originan mayormente por falta de empleo (87,1%) o por la ausencia de otra alternativa para generar ingresos (77,3%).
- 25 El crecimiento promedio de la productividad laboral se refleja en un aumento correspondiente de las contribuciones reales a los trabajadores. Además, la participación de estas contribuciones en el PIB se mantiene aproximadamente en un 35%, lo que indica que se mantiene estable la proporción del PIB destinada a los ingresos laborales.

Las desigualdades del conflicto, y la paz como punto de convergencia

Introducción

El logro de un desarrollo humano sostenible requiere paz, y la consecución de la paz exige un desarrollo humano sostenible. La paz, en un sentido amplio, implica tanto la ausencia de violencia personal (paz negativa) como la eliminación de la violencia estructural, que se logra mediante la promoción del desarrollo y la justicia social (paz positiva) (Galtung, 1969). La violencia y la precariedad socioeconómica, en cambio, impiden que las personas puedan ejercer sus libertades y acceder a las oportunidades que les permitirían vivir la vida que desean (Sen, 2000).

Una condición básica para el desarrollo humano sostenible es la seguridad humana, que garantiza que las personas puedan vivir libres de diferentes tipos de amenazas que ponen en riesgo la plena realización de sus proyectos de vida. Así, la seguridad humana es un concepto integral que hace referencia a la libertad de vivir sin miedo, sin carencias y en condiciones dignas (PNUD, 1994), es decir, en un entorno donde se conjuguen la paz negativa y la paz positiva. La falta de una adecuada protección de las libertades básicas trunca el proceso de desarrollo de las capacidades humanas, incluida la capacidad de agencia que permite a las personas desenvolverse en la vida con autonomía.

El conflicto armado que ha afectado a Colombia durante décadas ha puesto en riesgo la seguridad humana (PNUD, 2003), que también se deteriora a causa de las dinámicas de violencia actuales que dañan los territorios y las condiciones socioeconómicas de sus habitantes. El conflicto armado ha sido una fuente importante de fracturas territoriales y ha dificultado el avance del crecimiento económico y la promoción del bienestar social particularmente en los territorios más afectados. En Colombia existe abundante evidencia de la relación entre el conflicto armado y los bajos niveles de crecimiento económico (Durán, 2011; Gil y Uribe, 2017; Villa, Restrepo y Moscoso, 2014), que se ha verificado en particular en los departamentos de las regiones periféricas del país (Arboleda Castro, Pavas Llanos e Hidalgo

Dager, 2021; Sierra, 2016) y ha sido una de las causas de las diferencias registradas entre los indicadores de pobreza de los distintos territorios colombianos (Gutiérrez, 2017). Como se ha señalado en el capítulo 2, las condiciones de seguridad son peores en los departamentos que presentan bajos niveles de desarrollo humano, que se caracterizan por tener índices elevados de pobreza y desigualdad, bajos niveles de productividad, presencia de economías ilegales y una débil institucionalidad.

Así, existe una relación estrecha y bidireccional entre el conflicto armado y las nuevas dinámicas de la violencia, por un lado, y las desigualdades sociales y económicas, por el otro. La exposición a contextos de inseguridad perpetúa y amplifica las desigualdades en términos de desarrollo humano, pues afecta dimensiones como el derecho a la salud o la educación, entre otros, y constituye un telón de fondo que acrecienta las desigualdades entre los territorios que están más expuestos a la violencia y aquellos que no lo están o que presentan bajos índices de violencia (PNUD, 2011).

El conflicto armado también es un factor que desestabiliza la economía e impide mejorar el 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.*, 2003). También afecta la acumulación de factores de producción, dificulta el cumplimiento de los contratos y tiende a modificar la senda del crecimiento a largo plazo (Vargas, 2003). Además genera una asignación menos eficiente de los recursos productivos de la sociedad como resultado de la destrucción de vidas humanas, infraestructura y capital social, y causa el desvío de inversiones que podrían canalizarse hacia actividades económica y socialmente más rentables (Collier *et al.*, 2003; PNUD, 2021a).

Más aún, el conflicto armado afecta profundamente la productividad humana. La violencia obstaculiza la eficiente transformación de los recursos financieros e intangibles (como el tiempo y el esfuerzo) en avances significativos en términos de desarrollo humano. Por

ejemplo, en las zonas en conflicto la violencia puede interrumpir el acceso de las personas a servicios educativos y de salud de calidad, que son fundamentales para el desarrollo de las capacidades humanas. En efecto, en las zonas en conflicto las escuelas a menudo cierran u operan bajo amenaza, y la infraestructura sanitaria sufre daños o se ve afectada por la escasez de personal, lo que limita gravemente el bienestar y el potencial productivo de las comunidades. El deterioro de dimensiones como la educación y la salud no solo frena el progreso individual, sino que también limita el desarrollo humano colectivo.

En Colombia la magnitud del conflicto armado ha disminuido como resultado de la negociación de distintos acuerdos con grupos armados y también a consecuencia de las políticas implementadas para lograr la paz. Sin embargo, el país enfrenta un nuevo escenario de violencia, cuyos actores y causas difieren de los que caracterizaron al conflicto armado en décadas anteriores. Lo que se mantiene constante es que los fenómenos de violencia provocados por el crimen organizado y el control ejercido por las mafias en los territorios siguen afectando en mucho mayor medida a los territorios más desfavorecidos, en los que generalmente se enfocan las acciones dirigidas a la construcción de la paz territorial.

En síntesis, desde la perspectiva del conflicto y la paz, el contexto colombiano constituye un escenario único y complejo en lo que respecta al logro de un desarrollo humano sostenible. La presencia constante de grupos armados y las nuevas dinámicas de la violencia han creado un entorno en que las acciones dirigidas al logro del desarrollo humano enfrentan desafíos significativos, pues los conflictos limitan el alcance de los avances. Estos obstáculos podrían superarse mediante la aplicación de medidas integrales y multidimensionales.

En consecuencia, la paz se erige como una condición indispensable para revertir las desigualdades y las fracturas territoriales, así como para ampliar las oportunidades y mejorar el bienestar de las personas que viven en los territorios más afectados por diversas formas

de violencia. Este proceso demanda la construcción de una paz territorial que debe ser el resultado de una alianza entre el Estado y las comunidades tendiente a construir de forma conjunta y participativa 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 Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC en 2016, comprenden tanto el cese de las hostilidades armadas como un conjunto de medidas diseñadas para contribuir significativamente a resolver las causas estructurales del conflicto. Por lo tanto, para que la construcción de la paz sea perdurable es fundamental promover el desarrollo humano sostenible de los territorios mediante la activa participación de las instituciones estatales y de las comunidades, cuya capacidad de agencia e incidencia debe fomentarse por medio de la implementación de esquemas participativos de toma de decisiones.

En este capítulo se parte de la premisa de que, aunque el conflicto armado y las nuevas dinámicas de la violencia han obstaculizado en gran medida el logro del desarrollo humano sostenible y la reducción de las desigualdades, especialmente en las zonas rurales, su persistencia no justifica ni explica la falta de acciones dirigidas a realizar las transformaciones necesarias para mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en los diferentes territorios del país. Es crucial combatir la violencia en todas sus formas, pero también es imperativo poner en marcha las acciones necesarias para promover el desarrollo territorial, incluso en medio de confrontaciones armadas. Además, la falta de una solución adecuada para las deudas históricas del país en términos de desarrollo humano puede exacerbar aún más los escenarios de violencia.

De este modo, en este capítulo se analiza en primer lugar la evolución del conflicto armado en Colombia. Un dato destacado es que, a pesar de las mejoras registradas por los indicadores de seguridad en las últimas dos décadas,

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.

recientemente han surgido nuevas dinámicas de violencia que afectan en mayor medida a los territorios prioritarios en la implementación del Acuerdo de Paz y, por lo tanto, dificultan el logro de una paz territorial estable y duradera.

En segundo lugar, en este capítulo se examinan las persistentes desigualdades que dificultan la construcción de una paz positiva y el logro de un desarrollo humano sostenible, especialmente en las zonas rurales y en los territorios más afectados por el conflicto armado, y se analizan las nuevas dinámicas de la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. También se estudia cómo la construcción de la paz territorial constituye una oportunidad para mitigar las consecuencias del conflicto y reducir las desigualdades. Dicho análisis se desarrolla a la luz de cinco ejes relacionados con la construcción de la paz: i) la reforma rural integral; ii) la participación política y ciudadana; iii) el Estado de derecho, que comprende la seguridad, la justicia y la protección de liderazgos; iv) el abordaje de los problemas derivados de las economías ilícitas, y v) la generación de oportunidades para las víctimas del conflicto. Finalmente se presentan las conclusiones del capítulo, sección en que se destaca que la disminución de la violencia armada es insuficiente por sí sola para garantizar el desarrollo humano sostenible a nivel territorial, por lo que resulta fundamental acelerar la construcción de la paz territorial y garantizar la seguridad humana para que cada persona pueda vivir plenamente la vida que desea vivir.

3.1. Dinámicas de la violencia en Colombia en las últimas décadas

En esta sección se hace foco en el análisis de las dinámicas de la violencia que han afectado el desarrollo humano del país en las últimas décadas. En dicho análisis se considera la negociación y firma del Acuerdo de Paz con las extintas FARC, el período posterior a la firma del Acuerdo y los recientes diálogos con grupos como el Ejército de Liberación Nacional

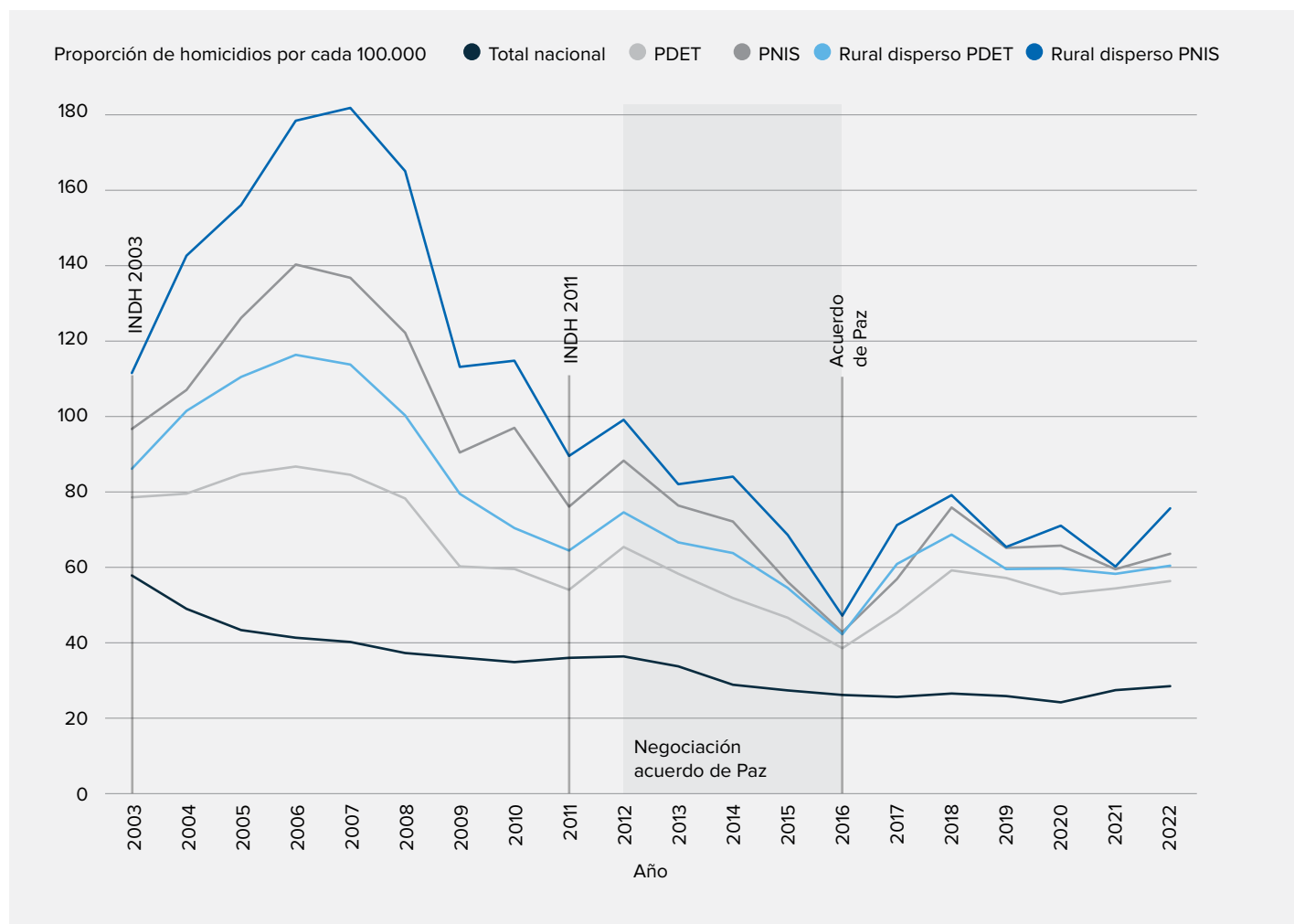
(ELN), entre otros. Al examinar las principales dinámicas de conflicto y paz se observa que, en promedio, la violencia armada ha experimentado una reducción significativa en todo el país, pero la construcción de la paz ha enfrentado obstáculos en los últimos años, lo que ha generado una situación que presenta contrastes: si bien el país avanza hacia la construcción de la paz, las dinámicas de la violencia han evolucionado y las desigualdades que obstaculizan el desarrollo humano persisten.

3.1.1. Acciones implementadas para la construcción de la paz desde comienzos del siglo XXI

Colombia ha experimentado varias décadas de conflicto armado interno, que ha tenido profundas implicaciones sociales, políticas y económicas. La historia política del país se ha caracterizado por una tensión constante entre la guerra y la búsqueda de la paz. Esta búsqueda, que ha sido uno de los principales objetivos del Estado en distintos momentos y escenarios históricos, se ha plasmado en diversos intentos de negociación con diferentes guerrillas y grupos armados. Durante décadas, las FARC, el ELN, los grupos paramilitares y otros grupos armados han sido actores centrales del conflicto armado colombiano. El conflicto se intensificó con el tiempo y la violencia alcanzó su punto máximo en los años noventa, cuando se registró un aumento de los secuestros, las masacres y los desplazamientos forzados, exacerbados por el narcotráfico. Según datos de la Comisión de la Verdad (2022), el 45% de las victimizaciones causadas por el conflicto armado en Colombia se registraron entre 1995 y 2004, y 450.664 personas perdieron la vida por esta causa entre 1985 y 2018.

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

Tasa de homicidios a nivel nacional y por tipo de municipio en Colombia, 2003-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Policía Nacional de Colombia (s/f) y DANE (2018).

Nota: La tasa de homicidios expresa el número de homicidios anuales por cada 100.000 habitantes. La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, la sigla PNIS remite al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, y la sigla INDH refiere al Informe Nacional de Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD Colombia).

Aunque en la década de 2000 se intentó establecer diálogos de paz, esos intentos se frustraron por la intensificación del conflicto. La desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que se realizó en 2003 tuvo por objetivo lograr una desescalada de la violencia. En el proceso de paz con los paramilitares se destacó el objetivo de abordar la impunidad y garantizar que las víctimas recibieran justicia. Ese proceso, del que se

desprende el primer intento de desarrollar un modelo de justicia transicional por medio de la Ley de Justicia y Paz, estuvo marcado por críticas que señalaban la falta de transparencia y la continuidad de las violaciones de los derechos humanos. En última instancia, ese intento de paz no apostó por la implementación de cambios estructurales, lo que permitió que la violencia y las estructuras criminales persistieran en el país.

Entre las iniciativas para abordar los efectos del conflicto cabe mencionar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, promulgada en 2011 como respuesta a las graves violaciones de los derechos humanos y a los desplazamientos forzados ocurridos durante el conflicto armado. Esta ley reconoce y garantiza los derechos de las víctimas, procura la reparación integral y establece la restitución de tierras para aquellas personas que fueron despojadas de sus tierras o se vieron obligadas a abandonarlas durante el conflicto armado. Además establece un marco legal para reconocer la condición de víctima y otorga derechos y beneficios a quienes han sufrido por el conflicto armado. También comprende medidas de reparación integral, que incluyen asistencia psicosocial, acceso a la educación, atención de la salud y compensaciones económicas para las víctimas.

En este complejo camino hacia la construcción de la paz, los intentos de negociación y desmovilización, así como otras políticas públicas relacionadas, reflejan la complejidad que conlleva 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 los grupos armados, sino también la justicia transicional, la participación ciudadana y la implementación efectiva de reformas estructurales. En vista de lo anterior, el Acuerdo de Paz con las FARC ha sido una de las primeras acciones que se han basado en esta visión integral, que se refleja en el abordaje de las problemáticas estructurales y la promoción de un proceso amplio y participativo. Por eso el Acuerdo de Paz marca un punto de inflexión en la historia de Colombia. Este convenio es innovador y forma parte de una nueva generación de acuerdos de paz. Contiene más instrumentos de salvaguarda, de garantía y de verificación que otros acuerdos firmados a nivel global, lo que aumenta la probabilidad de que lo acordado 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. Otro aspecto destacado es que adopta el enfoque de

derechos humanos en todos sus puntos y presenta una perspectiva innovadora en términos de género pues introduce el principio de igualdad de género como elemento destacado de su implementación, lo que brinda oportunidades para la incidencia de las organizaciones LGBTIQ+, con enfoque étnico y énfasis en la importancia de las víctimas (Cabanzo Valencia y Gindele, 2023)

3.1.2. El Acuerdo de Paz como habilitador para la reducción de las desigualdades

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC representa un hito constitucional crucial con efectos notables en la normativa, las instituciones y las políticas públicas del país. Este hito es fundamental para superar las dinámicas del conflicto armado en Colombia y promover el desarrollo humano sostenible. Sin embargo, el desafío radica en su implementación efectiva, que requiere la participación activa de las comunidades locales y de las víctimas, así como una coordinación eficaz 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 se propone transformar el país mediante el abordaje de los ejes estructurales que históricamente han generado conflictos en Colombia. Esta medida tiene por objetivo ampliar los canales de participación democrática y mejorar los niveles de desarrollo socioeconómico e institucional, especialmente en las regiones más afectadas por la violencia, que presentan los índices más elevados de pobreza y donde la debilidad institucional es más marcada. Además, el Acuerdo se compromete a reconocer y atender las necesidades específicas de colectivos y grupos especialmente vulnerables, cuya situación de precariedad se ha agravado como resultado del conflicto armado.

El Acuerdo de Paz contiene seis puntos que hacen referencia a los elementos necesarios para lograr una paz estable y duradera. En el propio texto del Acuerdo se reconoce que esos

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.

elementos constituyen un “todo indisoluble” y que los puntos guardan interdependencia entre sí (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018). Se abordan las siguientes cuestiones: i) las transformaciones del mundo rural (punto 1 sobre la reforma rural integral); ii) la ampliación de la participación política (punto 2); iii) las condiciones para poner fin al conflicto armado (punto 3); iv) la solución del problema de las drogas ilícitas (punto 4); v) el acuerdo sobre las víctimas del conflicto (punto 5), y vi) el proceso de implementación, verificación y refrendación del Acuerdo (punto 6) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

Las acciones impulsadas por el Acuerdo de Paz constituyen una oportunidad única para catalizar cambios significativos en la distribución de los recursos durante la transición hacia la paz. Entre dichas acciones cabe mencionar la mejora del acceso a la tierra, el aumento de la provisión de bienes públicos, y la facilitación de la reincorporación de los excombatientes de las FARC. Además el Acuerdo contempla el desarrollo de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), promueve activamente la participación ciudadana y establece una reforma rural integral guiada por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales Sectoriales, con el fin de asegurar una compensación justa de las víctimas, entre otros importantes objetivos.

A nivel internacional el Acuerdo se destaca por su efectiva integración de los enfoques de género y étnico, que promueven el logro de avances notables en el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres y la comunidad LGBTIQ+. La consideración de estos enfoques demuestra un compromiso sólido con la equidad y la inclusión, y garantiza 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.

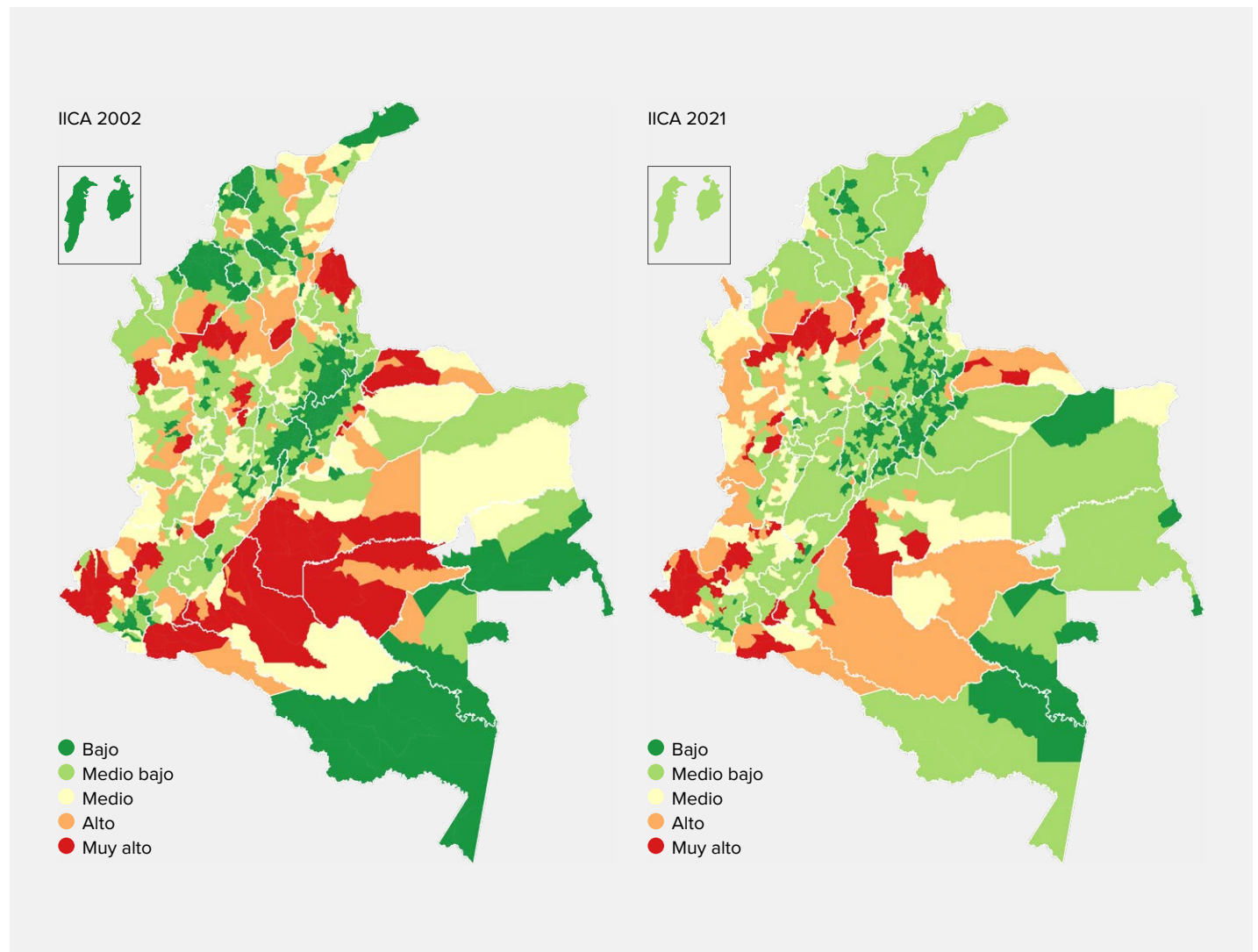
Si bien en esta sección no se detallan los progresos o retrocesos específicos del Acuerdo, sí se revisa cómo su incipiente implementación marcó un punto de inflexión en el país,

pues generó la disminución significativa de los indicadores de violencia, aunque las medidas implementadas no hayan sido suficientes para disminuir las desigualdades y detener el surgimiento de nuevas dinámicas de violencia.

Uno de los efectos más significativos del Acuerdo, además de impulsar la llegada de inversiones y el desarrollo de diversas acciones en los territorios, fue la disminución del conflicto armado en muchas áreas del país. La dejación de armas de las FARC y el cese del fuego bilateral contribuyeron a una reducción del número de víctimas del conflicto armado, y a la mejora de la seguridad y del bienestar de las comunidades afectadas. Según datos del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), en comparación con la situación anterior a las negociaciones y la firma del Acuerdo, se registró una disminución del número de homicidios en ocasión del conflicto (el número de casos pasó de 81.190 en 2002 a menos de 697 en 2019); una disminución del total de víctimas (el promedio anual se redujo de 430.000 personas en 2003 a menos de 100.000 por año, en promedio, entre 2016 y 2021), y una disminución de más del 95% de los indicadores de desapariciones forzadas, ejecuciones sumarias y falsos positivos, secuestros y casos de tortura (Indepaz, 2021).

La disminución generalizada de la intensidad del conflicto armado en el país entre 2002 y 2021 fue notable: el total de los municipios que registraron una incidencia alta o muy alta del conflicto en ese período se redujo de un 37% a un 13%. Sin embargo, las fracturas territoriales persisten en el país (mapa 3.1). Por ejemplo, en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 se señala que sigue siendo un motivo de preocupación el hecho de que la mayoría de los municipios que registran los niveles más altos de incidencia del conflicto sean de tipo rural o rural disperso¹ (PNUD, 2011). En 2002 el 70% de los municipios que hoy son conocidos como PDET registraban una incidencia alta o muy alta del conflicto, en 2011 esa cifra disminuyó al 44% y en 2021 aumentó al 53%, lo que refleja un deterioro reciente de la seguridad en el país.

Índice de incidencia del conflicto armado en Colombia, 2002 y 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en DNP (s/f(b)).

Nota: La sigla IICA refiere al índice de incidencia del conflicto armado.

También es importante destacar que, a pesar del espíritu innovador del Acuerdo de Paz, especialmente reconocido por su enfoque pionero con relación al género, la realidad indica que la vida de las mujeres y las niñas aún no ha experimentado la transformación esperada. Desde mediados de 2018 no solo la implementación de las medidas de género se ha desacelerado, sino que además un 50% de esas medidas avanzan de manera insatisfactoria y se desarrollan parcialmente

(GPAZ, 2023). Este estancamiento, exacerbado por la definición de metas mínimas en el caso de algunas medidas, ha limitado la posibilidad de lograr un impacto significativo en la vida de las mujeres y las niñas. De este modo, el Acuerdo aún debe cumplir con sus promesas de cambio y mejora en lo que respecta al logro de la igualdad de género, que es un requisito fundamental para promover el bienestar y el desarrollo pleno de las mujeres y las niñas.

Aunque el Acuerdo de Paz ha contribuido a abordar transformaciones estructurales y a reducir las desigualdades en las áreas más afectadas por el conflicto, es evidente que la paz en Colombia sigue siendo frágil y que un acuerdo por sí solo no es suficiente para garantizarla. En este sentido, dada la estrecha relación entre el logro de una paz sostenible y el desarrollo territorial, es imperativo seguir trabajando en el desarrollo de políticas integrales que aborden las desigualdades de manera sistémica. Esto implica no solo resolver los conflictos del pasado, sino también crear entornos propicios para un crecimiento futuro equitativo y sostenible.

3.1.3. La reconfiguración de las dinámicas de la violencia

El período posterior a la firma del Acuerdo de Paz ha marcado una nueva etapa en Colombia en que las dinámicas de la violencia se han transformado. En la actualidad persiste en el país la presencia y la presión de diversos grupos armados, especialmente en las zonas periféricas. Esta situación contribuye, en parte, a la continuación del conflicto armado y a la aparición de nuevas formas de violencia en el país. El período posterior al Acuerdo se ha caracterizado 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 un 40% de los municipios colombianos siguen siendo afectados por la violencia y se encuentran bajo la influencia de los GANE, cuya expansión territorial no ha mostrado signos de disminución (Naciones Unidas, 2023a).

Los tres principales grupos armados a nivel nacional son el ELN, el Clan del Golfo y el autoproclamado Estado Mayor Central (EMC), compuesto en gran parte por grupos disidentes surgidos 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 constituyen el eje central del conflicto, sino que la mayor parte de la violencia y los enfrentamientos se producen

entre los propios grupos armados, que buscan expandir o defender su control territorial. Sus principales fuentes de ingresos son el narcotráfico, la minería ilegal y las extorsiones.

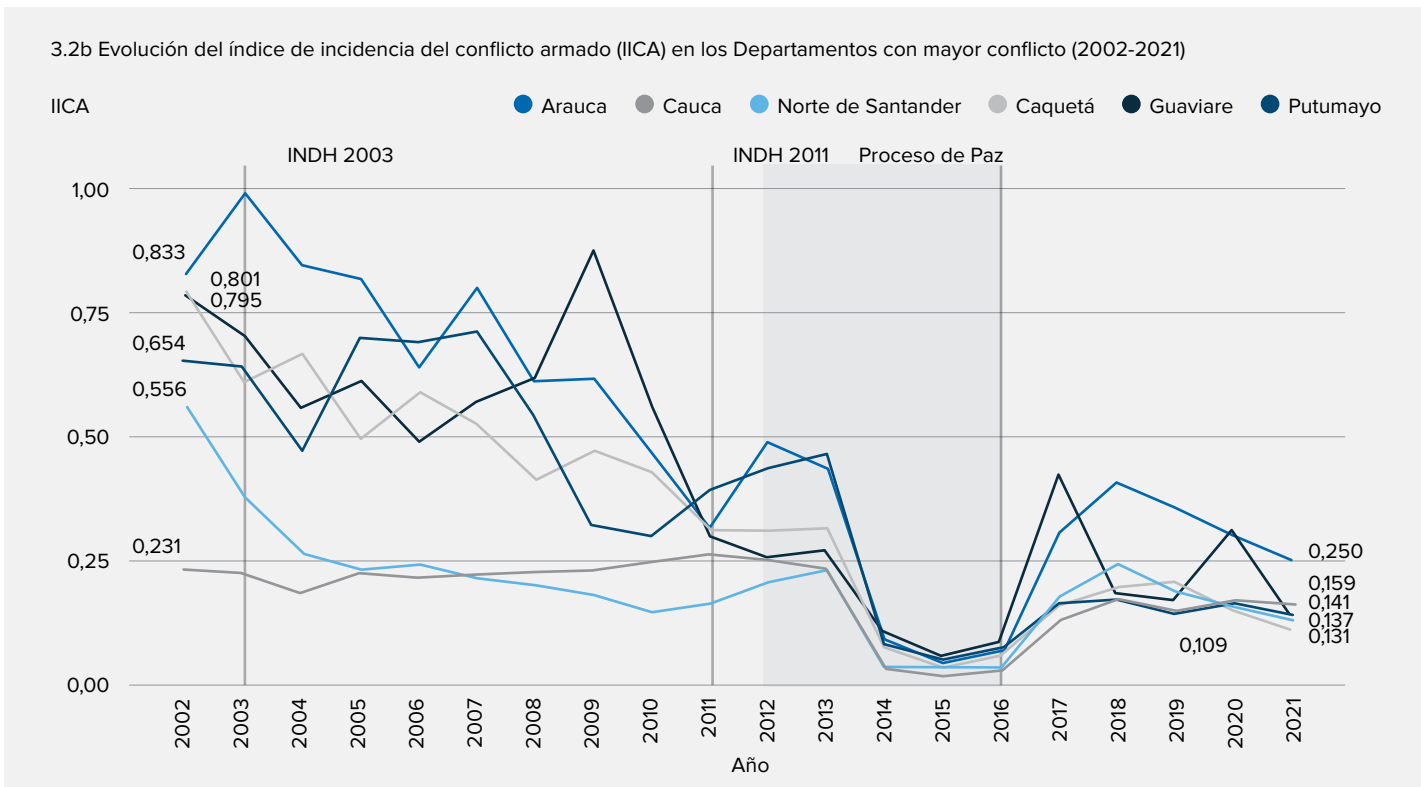
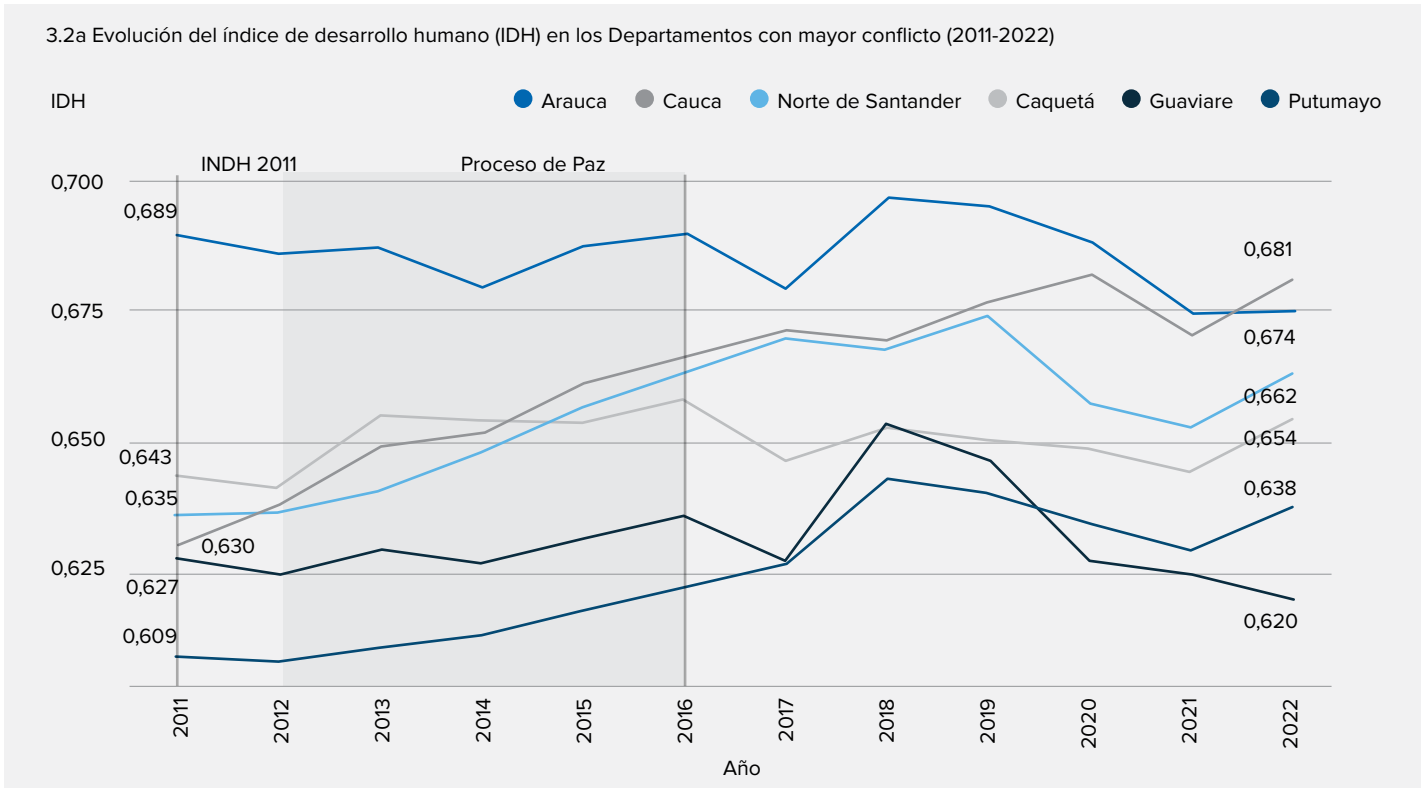
Es erróneo considerar que el país enfrenta el mismo tipo de conflicto armado que prevaleció décadas atrás, que se caracterizó por el protagonismo de los grupos armados insurgentes y una apuesta del Estado por resolver sus disputas por el poder político y territorial. El país se encuentra actualmente en un escenario híbrido, caracterizado por la presencia de una multiplicidad de grupos armados organizados que tienen distintos móviles y una 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 sus operaciones y rentas. Estos acuerdos no necesariamente implican subordinación, sino beneficios mutuos bajo convenios de gobernanza transitorios.

El control territorial en Colombia ha experimentado cambios significativos desde el auge del conflicto armado que tuvo lugar entre 1998 y 2010. En aquel entonces el dominio territorial se basaba en la violencia militar ejercida por diversos grupos armados en torno al negocio del narcotráfico, que se manifestaba en masacres, desplazamientos masivos y despojos sistemáticos de tierras. En contraste, en la actualidad esta forma de dominación es menos prevalente. Los grupos armados 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 a la población, la perpetración de asesinatos y agresiones selectivas contra líderes sociales para silenciar las demandas comunitarias y la explotación de múltiples fuentes ilícitas de ingresos combinada con la cooptación de recursos legítimos.

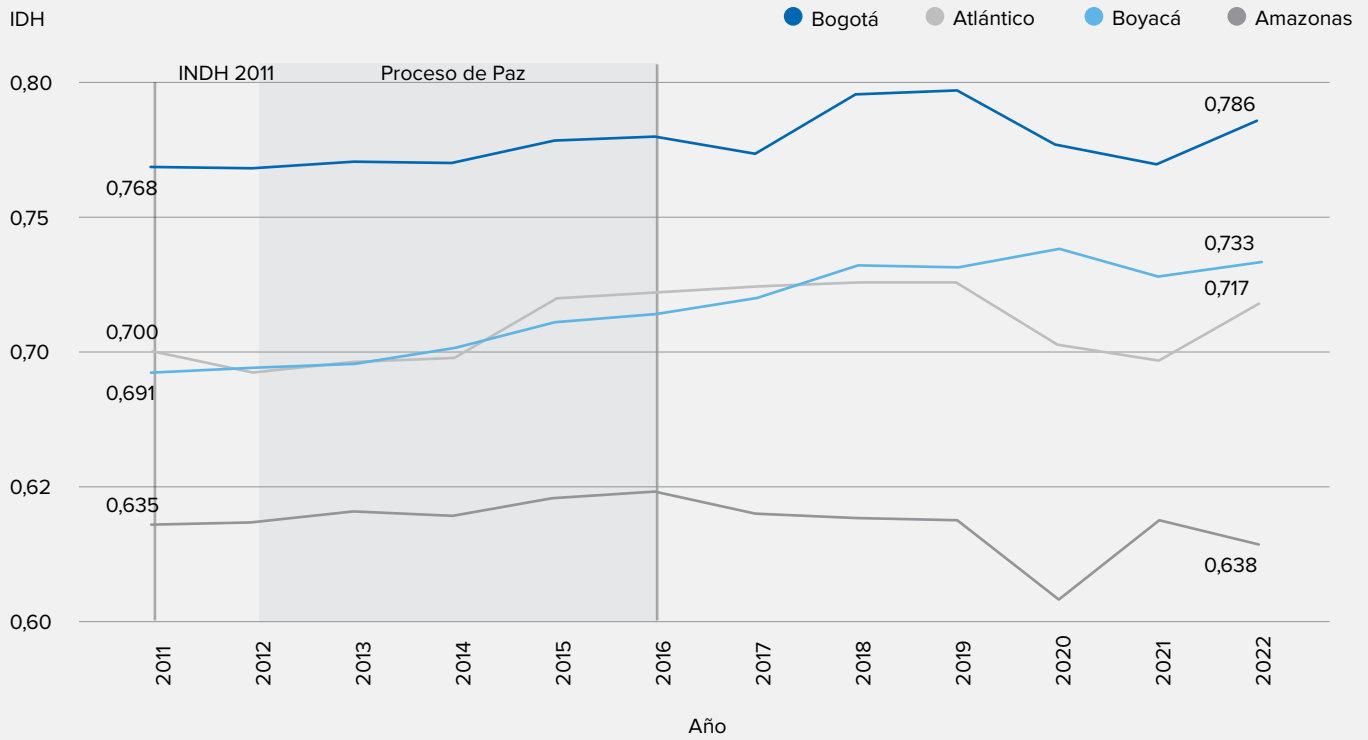
Aunque el Acuerdo de Paz ha servido como facilitador para abordar transformaciones estructurales y comenzar a propiciar la convergencia en las áreas mas afectadas por el conflicto, es evidente que la paz sigue siendo frágil y que un Acuerdo por sí solo no es suficiente.

GRÁFICO 3.2

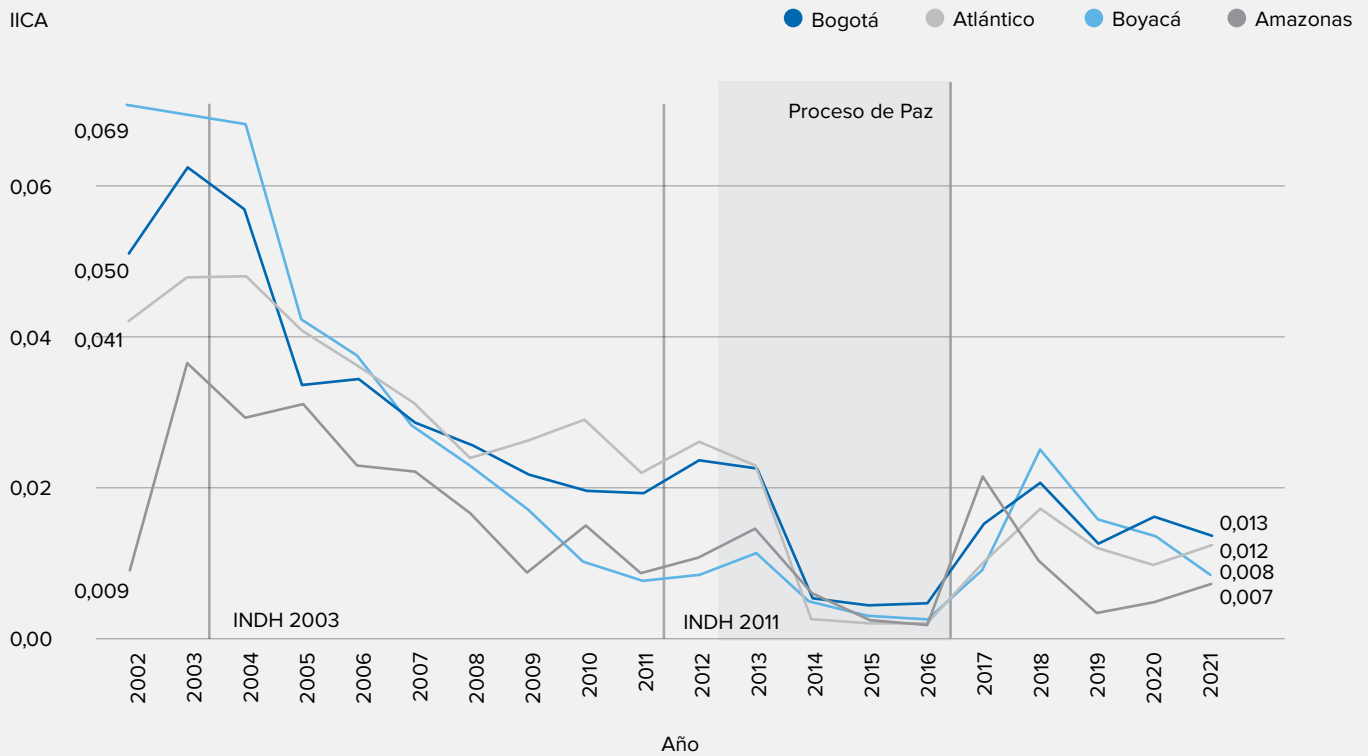
Profundización de las desigualdades y de la baja productividad a causa de la violencia en Colombia, 2002-2021 y 2011-2022



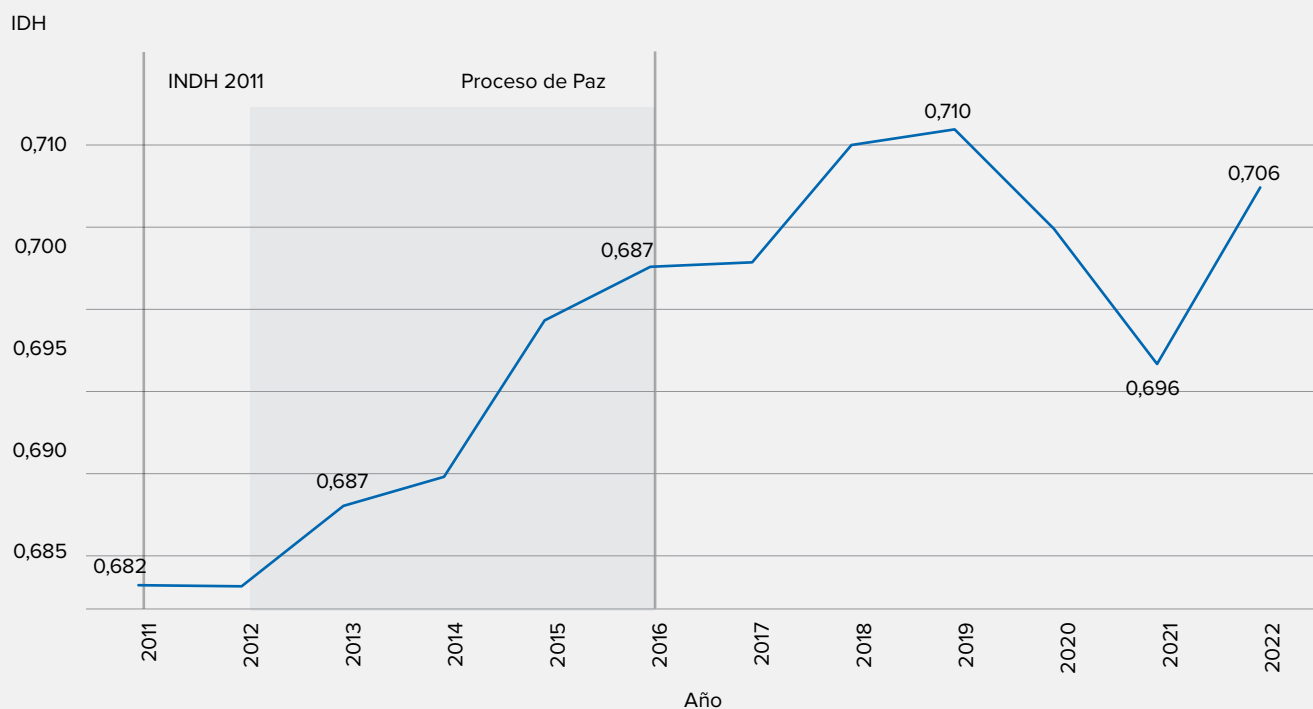
3.2c Evolución del índice de desarrollo humano (IDH) en los Departamentos con menor conflicto (2011-2022)



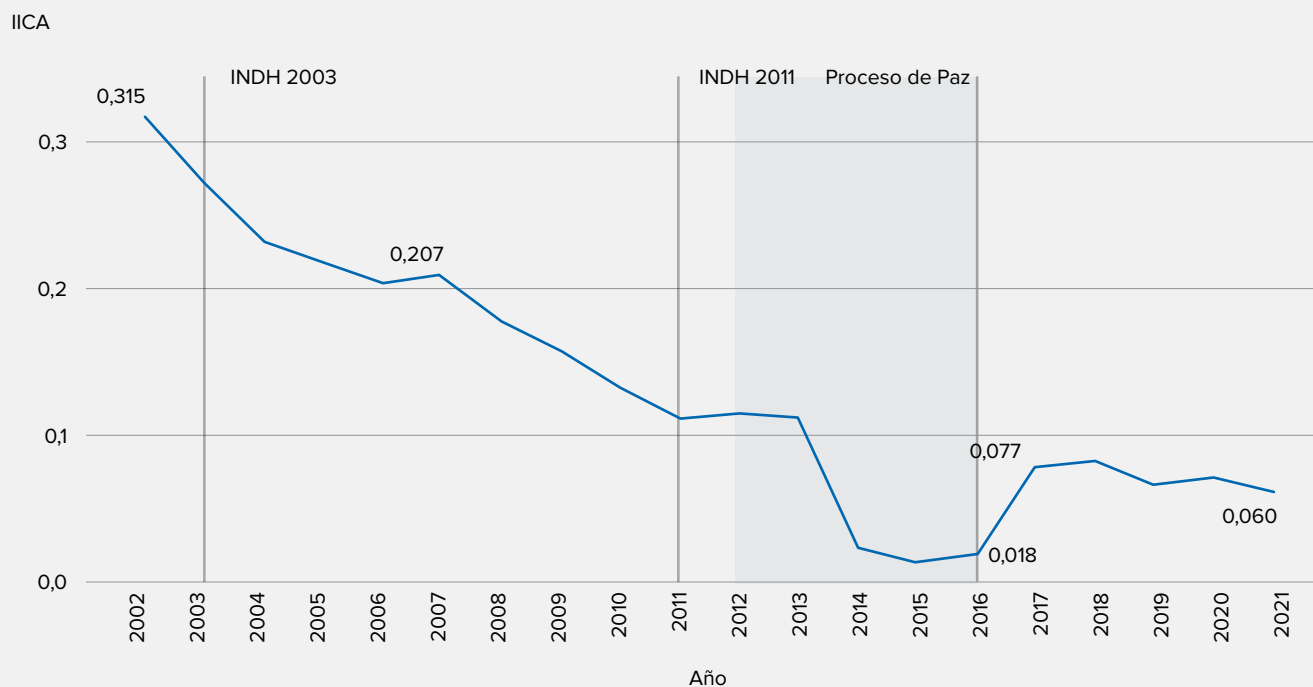
3.2d Evolución del índice de incidencia del conflicto armado (IICA) en los Departamentos con menor conflicto (2002-2021)



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)



Fuente: Elaboración propia con base en los índices de desarrollo humano (IDH) calculados por el PNUD en Colombia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y los índices de incidencia del conflicto armado (IICA) calculados por el Departamento Nacional de Planeación.

Nota: La sigla IDH refiere al Índice de Desarrollo Humano, la sigla IICA remite al índice de incidencia del conflicto armado, y la sigla INDH refiere al Informe Nacional de Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD Colombia).

De este modo, a pesar de las acciones dirigidas a alcanzar la paz y reconfigurar el tejido social y político, persisten conflictos que se han transformado y que ahora involucran nuevos intereses políticos y económicos que conllevan riesgos específicos. Por ejemplo, las lideresas defensoras de los derechos humanos enfrentan vulnerabilidades particulares por ser mujeres y por el tipo de trabajo que realizan (Corte Constitucional, 2013, pág. 19). La presencia de actores armados en los territorios donde ellas ejercen la defensa de los derechos humanos las expone a mayores riesgos, no solo por ser mujeres sino también porque desafían los patrones patriarcales y los estereotipos de género discriminatorios que afectan su labor comunitaria y territorial. El objetivo de las agresiones contra las lideresas comunitarias es mantener y reforzar la violencia y la discriminación estructural de género (Corporación Sisma Mujer, 2022). Lo anterior evidencia la complejidad de la situación que se vive 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 en los grupos de población más vulnerables.

La posibilidad de hacer frente a estos nuevos escenarios es aún incierta y genera grandes expectativas. Actualmente están teniendo lugar nuevos diálogos en el marco de la política de Paz Total, cuyo objetivo es lograr, en la actual coyuntura, una salida negociada del conflicto con el ELN y el EMC, conformado por los grupos disidentes surgidos de las extintas FARC. Esta política no solo se centra en resolver los conflictos con estos grupos, sino también en abordar las causas estructurales de la violencia, superar las desigualdades sociales, fortalecer las instituciones y promover la participación ciudadana incidente como herramienta para la construcción de la paz.

3.2. La paz como condición del desarrollo humano

El análisis planteado en esta sección se fundamenta en el principio de la paz positiva como condición para lograr la terminación del conflicto y abordar sus causas estructurales mediante la transformación territorial. Se proponen cinco ejes de análisis establecidos a partir de las problemáticas que más afectan el desarrollo humano en el territorio y que pueden ser abordadas desde una perspectiva enfocada en la paz territorial. Varios de estos ejes surgen de las agendas de las negociaciones de paz, las demandas ciudadanas y las políticas públicas relacionadas con el conflicto que se han implementado a lo largo de los años. Al considerar cada uno de los ejes se analiza cómo el conflicto se arraiga en grandes desigualdades y las perpetúa, se describen algunas de esas desigualdades y se presentan reflexiones sobre la importancia de construir una paz positiva para reducir las desigualdades y promover un desarrollo humano sostenible. El análisis planteado con relación a cada eje no es exhaustivo, pero permite examinar la relación entre la construcción de la paz, el logro del desarrollo humano sostenible y la reducción de las desigualdades.

3.2.1. Reforma rural integral

El conflicto armado en Colombia ha sido principalmente rural. Como se señala en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, el modelo colombiano de desarrollo rural ha sido excluyente e inequitativo y se ha caracterizado por la concentración de la propiedad, lo que ha creado condiciones para el surgimiento de conflictos (PNUD, 2011). Algunos grupos de la población, como la población campesina, las personas indígenas y las personas afrocolombianas, se encuentran excluidos del acceso a la tierra y a otros recursos rurales, y han sufrido despojos y desplazamientos forzados que han afectado negativamente su bienestar. Existen desigualdades entre los pequeños y los grandes productores rurales en términos de productividad, acceso a la tierra y a los recursos, y uso de nuevas tecnologías, y

también existen desigualdades entre el mundo rural y los centros urbanos. En consecuencia, la reducción de la pobreza rural es más lenta de lo deseado. El modelo de desarrollo rural basado en la concentración de la tierra ha ocasionado conflictos por su uso y tenencia. Esta situación se agrava por el hecho de que muchas zonas aptas para el desarrollo de actividades agrícolas legales también son buscadas por grupos interesados en desarrollar actividades mineroenergéticas, actividades ganaderas o actividades económicas ilícitas, lo que genera disputas.

Las desigualdades que afectan el uso y la tenencia de la tierra tienen implicaciones en el desarrollo de las personas en la ruralidad colombiana. Las inequidades que limitan el acceso a la propiedad y la participación limitan el proceso de generación de capacidades humanas y la realización de los proyectos de vida de las personas que viven en las zonas rurales del país. La ruralidad conlleva niveles más elevados de vulnerabilidad social, económica e institucional. El modelo colombiano de desarrollo rural también invisibiliza las diferencias de género y excluye a las mujeres. Como resultado de las tradiciones que regulan la tenencia de la tierra, de los estereotipos de género que limitan los roles y las responsabilidades de las mujeres rurales, y de la discriminación contra las mujeres y las niñas, las desigualdades de género se incrementan en las zonas rurales en comparación con las áreas urbanas.

En este sentido, los procesos de reforma rural se han propuesto históricamente para superar las desigualdades y disminuir la conflictividad que afecta a las zonas rurales del país. El Acuerdo de Paz firmado en 2016 reconoce esta necesidad y propone enfrentar los desafíos que plantea el ordenamiento territorial agropecuario en Colombia para promover el desarrollo rural. Entre los principales desafíos cabe mencionar las ineficiencias y la baja competitividad del mercado agropecuario, el rezago de la productividad, la informalidad de la tenencia y del mercado de tierras, la ineficiencia del uso del suelo agropecuario y los conflictos que existen en torno al uso del suelo (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018). La reforma rural

integral comprende, entre otros, los siguientes objetivos: i) mejorar el acceso a la tierra de la población rural más excluida; ii) promover el acceso a bienes y servicios sociales mediante inversiones públicas transformadoras, y iii) aumentar la productividad rural para mejorar el acceso de los productores rurales a los mercados y promover un desarrollo económico sostenible.

3.2.1.1. Acceso a la tierra

Los conflictos por la distribución, el uso y la tenencia de la tierra figuran entre las principales causas del conflicto armado en Colombia (CNMH, 2013, pág. 119). Históricamente el acceso a la tierra se ha concentrado en pocos actores como resultado de acciones de acaparamiento o de despojo, mientras que las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes han enfrentado barreras para acceder a la propiedad de la tierra y mantenerla. El 0,1% de las fincas de más de 2.000 hectáreas ocupan el 60% de la totalidad de la tierra (OXFAM, 2018). Según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la medición del índice de Gini de la distribución de tierras en Colombia es del 89,7% (*El Tiempo*, 2016).

La tierra se ha convertido en un instrumento para la acumulación de poder económico, prestigio (pues es una vía de legitimación en un orden social jerarquizado), influencia (poder político) y control territorial. Los grupos armados ilegales, así como la clase terrateniente y empresaria, se han disputado el control de vastas áreas del territorio colombiano mediante el uso de la violencia o de mecanismos legales con vistas a expandir su dominio y controlar recursos naturales estratégicos. El conflicto armado profundiza el conflicto agrario y tiene efectos sumamente nocivos sobre la población, como los desplazamientos forzados y los despojos de tierras que se realizan de hecho o mediante el uso ilegal de instrumentos jurídicos. Estas dinámicas históricas han ocasionado la concentración de la propiedad de la tierra y han generado incertidumbre jurídica en torno a su propiedad, lo que a su vez ha recrudecido los conflictos territoriales y ha aumentado las desigualdades socioeconómicas.

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

El conflicto armado ha generado desplazamientos masivos de población rural a causa de los despojos de tierras. Más de 7 millones de personas han sido obligadas a abandonar sus hogares y tierras debido a la violencia y la persecución. Como resultado de los desplazamientos forzados la concentración de la tierra en manos de unos pocos se ha exacerbado y muchas personas desplazadas han perdido sus propiedades y no han podido retornar a sus lugares de origen. Según datos presentados en un documento de ACNUR (2012), 6,5 millones de hectáreas han sido abandonadas o despojadas en Colombia, cifra que equivale al 15% de la superficie agropecuaria del país, y un 82% de la población desplazada ha perdido un bien a causa del desplazamiento.

Por otra parte, en Colombia muchas comunidades rurales carecen de títulos de propiedad o disponen de una tenencia precaria de la tierra que no les brinda una seguridad jurídica suficiente respecto de la propiedad de 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 falta de certeza legal obstaculiza las inversiones en el desarrollo rural del país, restringe el acceso al crédito y deja a las comunidades vulnerables sin protección ante posibles desalojos forzados y otros efectos de los conflictos territoriales.

El conflicto debilita el acceso a la tierra de la población campesina rural y 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 las áreas rurales. La población que no tiene tierras o ha sido despojada de ella debido al conflicto armado generalmente enfrenta dificultades económicas significativas. Sin tierra para cultivar o desarrollar actividades agropecuarias muchas familias se ven obligadas a depender de trabajos informales o a migrar hacia áreas urbanas en busca de oportunidades, lo que puede perpetuar el ciclo de pobreza y exclusión económica.

Es importante destacar que el derecho de acceso a la tierra conlleva obstáculos adicionales para algunos grupos de la población, como por ejemplo las mujeres y las niñas, quienes, además de las limitaciones antes analizadas también enfrentan normas sociales que impiden la realización de ese derecho o la limitan sobremedida. Esas barreras adicionales acentúan las dificultades que impiden acceder a recursos esenciales, perpetúan las desigualdades y limitan aún más las oportunidades de desarrollo económico y social de los grupos más vulnerables.

La reforma rural integral propuesta en el Acuerdo de Paz de 2016 comprende medidas para mejorar el acceso y la tenencia de la tierra. Entre las medidas clave de esa reforma se destaca la creación de un Fondo de Tierras para garantizar la redistribución de tierras entre las comunidades campesinas, 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 agraria², la formalización de la propiedad para garantizar la seguridad jurídica, la actualización del catastro rural para fortalecer las finanzas locales, el fomento de la economía rural solidaria y cooperativa, y el aumento de la productividad agrícola.

Sin embargo, las acciones impulsadas por el Estado colombiano para implementar políticas agrarias y de desarrollo rural después de la firma del Acuerdo de Paz no han sido suficientes para disminuir las desigualdades estructurales y promover una distribución equitativa de la tierra. La implementación efectiva de las políticas relacionadas con la cantidad, el tipo y la distribución de los bienes que ingresan al Fondo de Tierras es limitada, y no hay suficientes recursos para avanzar con la formalización de predios o con el desarrollo del Catastro Multipropósito. Parte de esas limitaciones son el resultado de actos de corrupción, de la falta de coordinación interinstitucional o de la debilidad de las instituciones encargadas de la implementación de las medidas mencionadas.

El país no ha avanzado en la solución de los principales conflictos asociados con el acceso,

el uso y la propiedad de la tierra, ni ha desarrollado medidas que converjan hacia el desarrollo humano sostenible y mitiguen los impactos de las problemáticas ligadas con el acceso a la tierra. A siete años del inicio de la implementación del Acuerdo de Paz, los progresos son mínimos y no se registra, por ejemplo, un impacto significativo de las medidas adoptadas en la reducción de las desigualdades de género. Si la implementación de las políticas continúa por la misma senda, las posibilidades de lograr cambios concretos disminuirán aún más.

Para reducir las desigualdades que inciden en el acceso, el uso y la propiedad de la tierra es imperativo que el país refuerce las acciones y profundice la implementación de las medidas ya contempladas en el Acuerdo de Paz sobre la 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 en aquellos con presencia de cultivos ilícitos. Según datos de la Procuraduría General de la Nación (2023), hasta el 31 de marzo de 2023 el progreso real de la implementación de la medida que dispone asignar 3 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras era del 0,65%, porcentaje que corresponde a la adjudicación de 19.663,98 hectáreas. En lo que respecta al objetivo de formalizar 7 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, junto con los programas para la adecuación de tierras y las medidas dirigidas a facilitar 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 con vistas a alcanzar la cobertura total en esos territorios, y avanzar en la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Por último, para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la tierra se requiere una revisión exhaustiva de las capacidades de las entidades y agencias en-

cargadas de ejecutar la reforma rural integral, el fortalecimiento de los equipos y los recursos disponibles, y la actualización tecnológica de dichas entidades.

3.2.1.2. La provisión de bienes y servicios públicos en las zonas rurales

Aún existen desigualdades sustanciales entre la población urbana y la población rural en lo que respecta a la garantía de los derechos sociales, como el acceso a la salud y a la educación, así como en el acceso a 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 que actúan al margen de la ley han dificultado aún más el sostenimiento de las inversiones en bienes y servicios públicos rurales. Esto se suma a las complejidades que conlleva realizar inversiones públicas en lugares remotos caracterizados por población dispersa, barreras geográficas y una débil infraestructura física y tecnológica. El conflicto armado interno reproduce el círculo vicioso entre una baja inversión pública en los municipios rurales dispersos y determinadas 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 generalmente enfrentan más dificultades para acceder a servicios de calidad y a infraestructura básica, lo que agrava las desigualdades entre las zonas urbanas y las rurales en términos de desarrollo humano y calidad de vida. Además, las personas y las comunidades afectadas por el conflicto y los despojos de tierras enfrentan desafíos adicionales para acceder a la justicia y la protección de sus derechos humanos. Como resultado de la impunidad y la falta de protección estatal esas comunidades son vulnerables frente a los abusos y las violaciones de derechos perpetradas por los grupos armados, la clase terrateniente o las empresas interesadas en el control de la tierra.

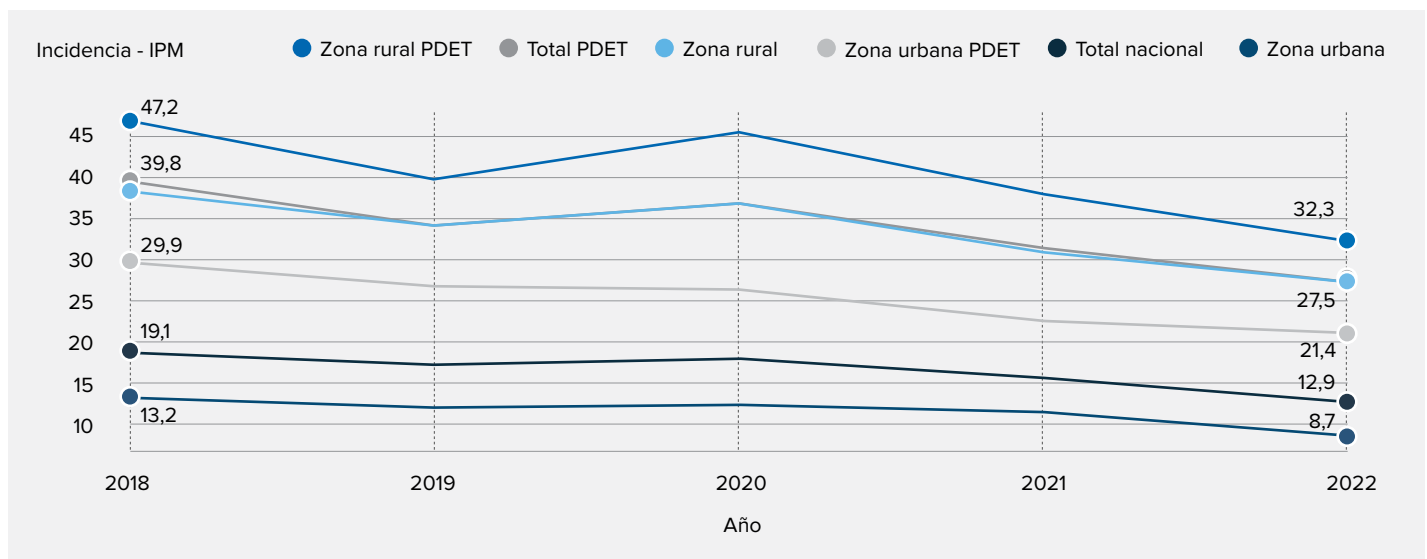
El conflicto reproduce el círculo vicioso entre baja inversión pública en la ruralidad dispersa y condiciones sociales que favorecen la reproducción de la violencia.

Como parte de las estrategias para construir la paz territorial el Estado colombiano ha formulado e implementado políticas y programas de desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto, con el fin de reducir las desigualdades que existen entre el campo y la ciudad. Por ejemplo, como se ha mencionado anteriormente, los PDET, que abarcan 170 municipios priorizados, 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. Los PDET tienen como objetivo reducir las desigualdades que afectan a las zonas rurales; mejorar la infraestructura rural mediante la construcción de carreteras, escuelas, hospitales y otros servicios esenciales; promover oportunidades de empleo en las comunidades rurales; impulsar la participación de las comunidades en la toma de decisiones sobre el desarrollo de sus municipios, y promover la paz y la reconciliación mediante el fomento de la convivencia pacífica y la seguridad en la ruralidad.

En los últimos años Colombia ha avanzado en el cierre de desigualdades en lo que respecta a la garantía de servicios sociales en las áreas rurales, especialmente en las zonas más afectadas por el conflicto. Por ejemplo, la pobreza multidimensional experimentó una reducción mayor en las zonas rurales (11,3 puntos porcentuales) que en las urbanas (4,5 puntos porcentuales), y la reducción fue mayor en las zonas rurales de los municipios PDET (14,9 puntos porcentuales) (gráfico 3.3). En este contexto, las desigualdades que existen entre las zonas urbanas y las rurales también continúan disminuyendo y, aunque siguen siendo considerables, la tendencia es positiva, especialmente si se consideran los resultados más destacados observados en los municipios PDET, donde se focalizan las acciones orientadas a la construcción de la paz y la promoción del desarrollo territorial.

GRÁFICO 3.3

Pobreza multidimensional en zonas rurales y urbanas, y en zonas PDET de Colombia, 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2018-2022 (DANE, s/f(b)) y del Censo General de Población y Vivienda 2018 (DANE, 2018).

Nota: La sigla IPM refiere al índice de pobreza multidimensional y la sigla PDET remite a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Al analizar la evolución de las variables que componen el índice de pobreza multidimensional (IPM) durante el período 2010-2022 se observa que algunas de las desigualdades que existen entre las zonas rurales y las urbanas se redujeron, mientras que otras se profundizaron. Algunas variables como el analfabetismo, la falta de aseguramiento en salud y el rezago escolar registraron cambios positivos significativos en las zonas rurales, lo que ocasionó una disminución considerable de las desigualdades existentes entre esas zonas y las zonas urbanas. Además, otras variables como las barreras de acceso a los servicios de salud y la inasistencia escolar, aunque los indicadores eran bajos en 2010, experimentaron una reducción notable.

Según datos oficiales de la plataforma Central de Información PDET de la Agencia de Renovación del Territorio, se han entregado 1.863 proyectos por un valor de 818.000 millones de pesos colombianos, de los cuales un 63% corresponde a pequeñas obras comunitarias PDET (ART, s/f). Estos datos, no obstante, contrastan con la percepción de la ciudadanía de los territorios PDET, según se señala en un estudio elaborado por el PNUD (2021(b) y 2024(b)). En 2023 el 55,2% de los habitantes de municipios PDET encuestados expresaron que en sus territorios no se había registrado un aumento de la construcción de bienes comunitarios. El porcentaje de personas encuestadas que expresaron tener esa percepción disminuyó significativamente respecto de los porcentajes registrados en 2019 (64,1%) y 2021 (72,6%). Ese dato coincide con la disminución del porcentaje de habitantes de municipios PDET encuestados que indicaron que no había habido una mayor presencia del Estado desde la firma del Acuerdo de Paz (ese porcentaje se redujo del 82,9% al 73,4% entre 2021 y 2023). En el mismo sentido, y mirando hacia el futuro, un 40,8% de las personas encuestadas afirmaron que prefieren que sus impuestos se destinen a la salud (clínicas y hospitales), y un 19,9% señaló su preferencia por mejorar la educación. Ante la pregunta sobre las preferencias respecto de la asignación de fondos públicos, un 65,6% de las personas encuestadas afirmaron que pre-

fieren que los recursos se inviertan en salud y un 24,8% optó por la educación. Para lograr la reducción de las desigualdades es esencial que las acciones llevadas a cabo por las instituciones estatales sean precisas y cuantificables y se orienten al logro de metas claras (PNUD, 2021(b) y 2024(b)). La implementación de los PDET debe ser participativa y debe basarse en la consideración de las necesidades y propuestas de las comunidades directamente afectadas. Los indicadores elegidos para monitorear la implementación de estos programas deben abarcar variables como los recursos utilizados, las actividades ejecutadas, los resultados obtenidos y los impactos generados. Además, la evaluación de los avances debe realizarse desde un enfoque integral que incluya el análisis de género y que permita medir de forma detallada cómo cada factor influye de distinta manera en las vidas de hombres y mujeres. De este modo, la perspectiva de género debe ser un componente fundamental de la evaluación y la mejora continua de los PDET.

Los datos presentados indican que, a pesar de las nuevas dinámicas del conflicto, en las zonas rurales del país afectadas por la violencia, y especialmente en los territorios PDET, se han registrado avances como resultado de la implementación de medidas dirigidas a promover el desarrollo humano de esas zonas. Es decir que ha sido posible impulsar diferentes acciones integrales y multisectoriales diseñadas para abordar las complejidades y los desafíos inherentes a las situaciones de violencia que se viven en esos territorios. Sin embargo, es necesario acelerar la convergencia de las acciones hacia el logro de un desarrollo humano más equitativo y sostenible, mediante la promoción de la participación del sector privado en la sostenibilidad de los proyectos y el desarrollo de un ecosistema que promueva la creación de empleo e infraestructura. Esto incluye la adopción de medidas para prevenir y mitigar la aparición de nuevos conflictos, que dificulten, por ejemplo, la cooptación y el control de recursos por parte de actores armados (FIP, 2024), con el objetivo de que los territorios puedan desempeñar un papel clave en el cumplimiento

de los PDET. También es crucial invertir en infraestructura de conectividad, como la construcción de carreteras y caminos rurales o la ampliación del acceso a Internet, para facilitar la movilidad y la comunicación en las zonas rurales, y promover el acceso a mercados, servicios y oportunidades de desarrollo. La estrategia para reducir las desigualdades en las zonas rurales también debe ir acompañada de un diálogo sostenido e inclusivo con la sociedad civil y las comunidades, a fin de garantizar la convergencia entre realidades y percepciones.

3.2.1.3. Desarrollo económico rural

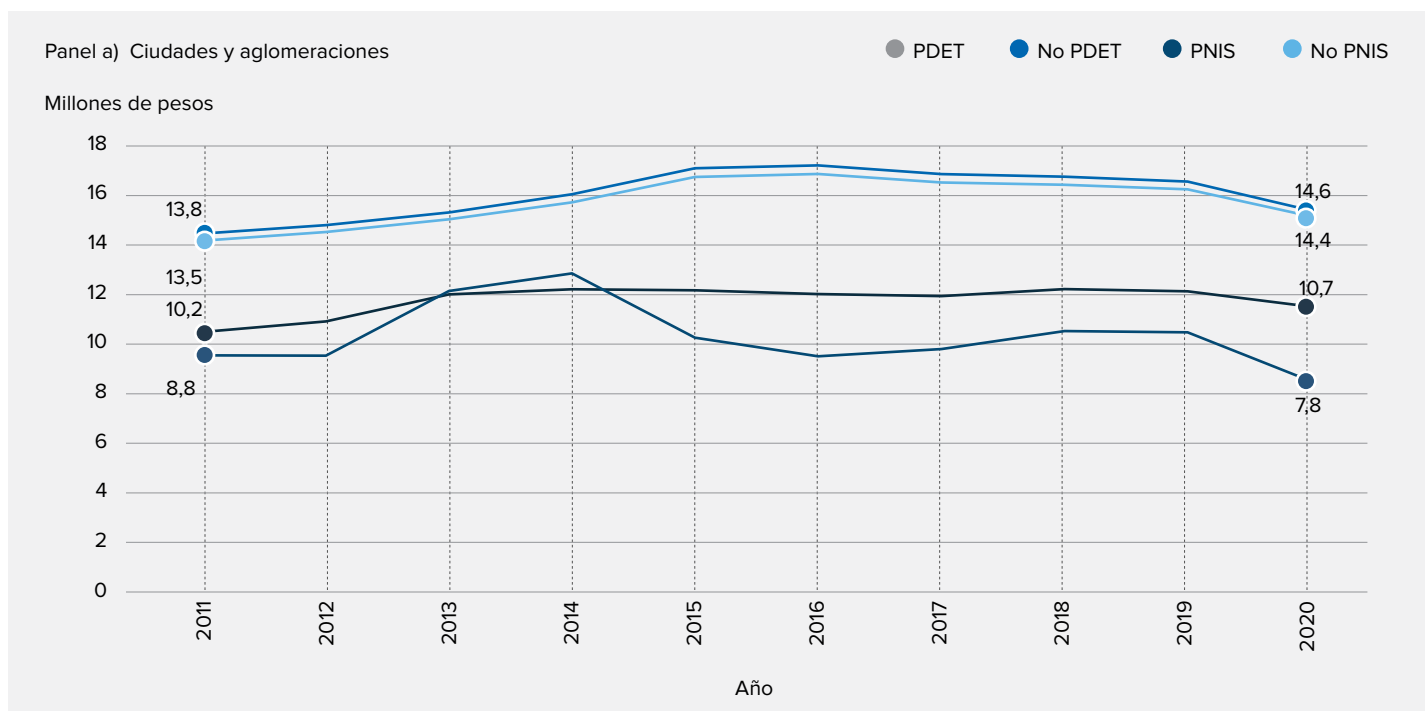
Aunque actualmente las zonas rurales son menos vulnerables que una década atrás y la pobreza ha disminuido, aún persisten las desigualdades entre las áreas urbanas y las áreas rurales del país. Persiste la exclusión de ciertos grupos de la población que residen en zonas rurales del

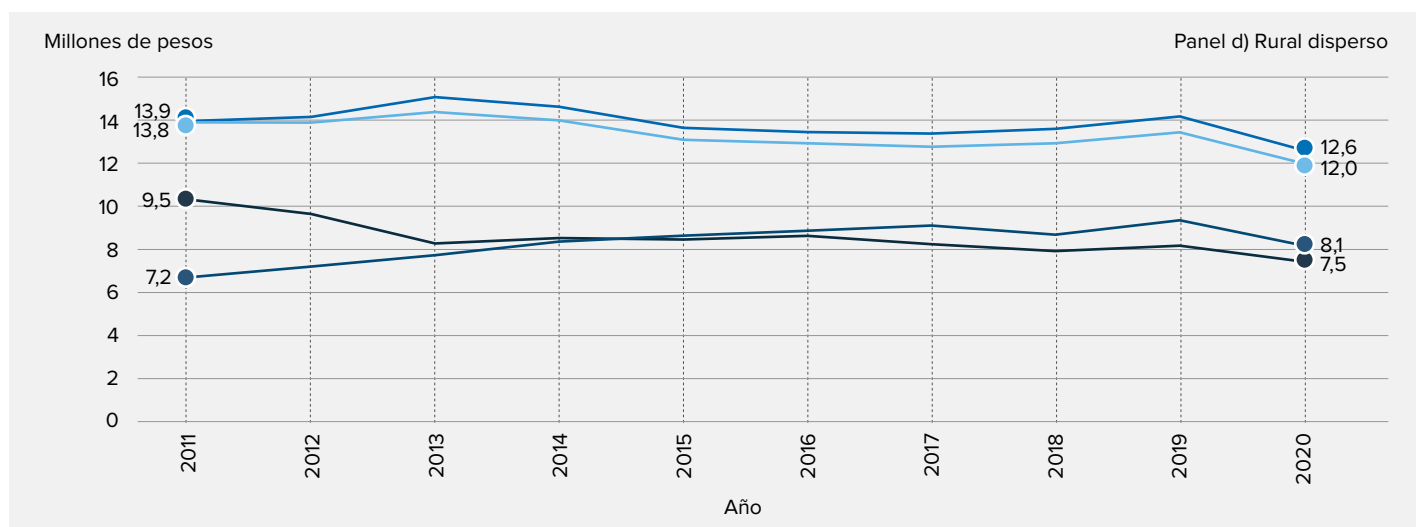
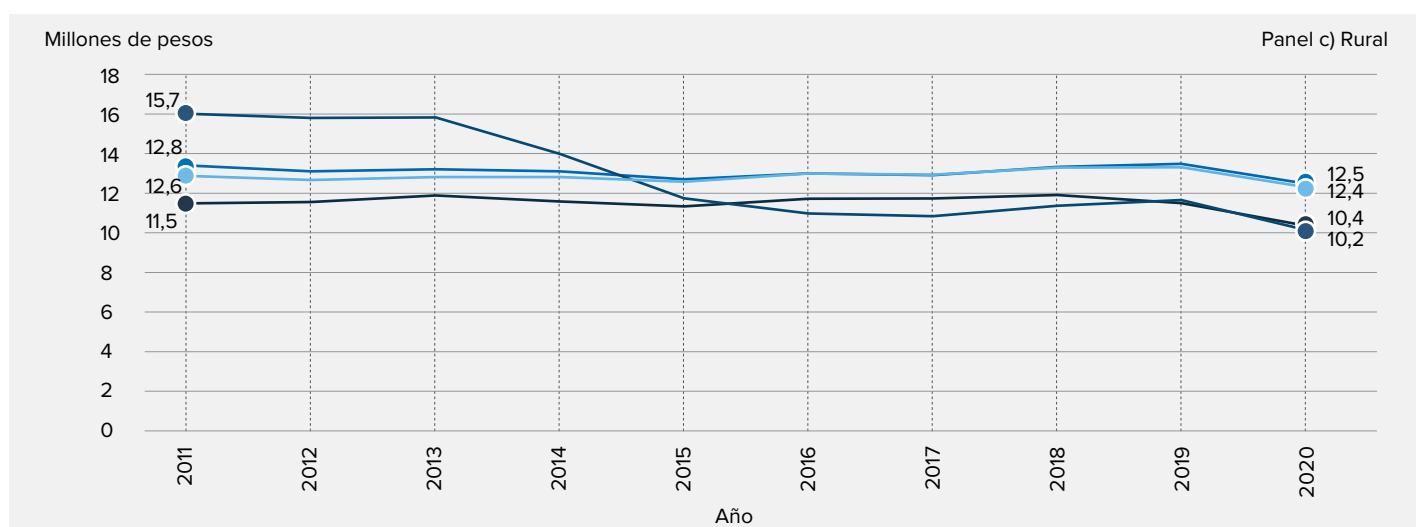
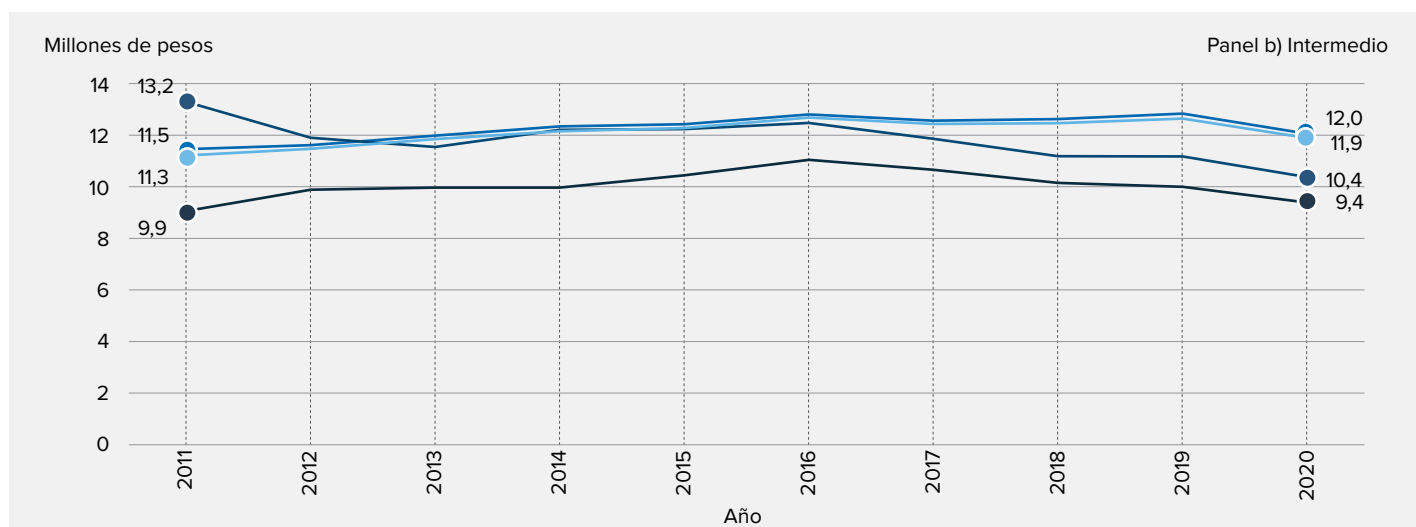
país y la desigualdad de ingresos apenas ha disminuido. En términos económicos, en las zonas rurales de Colombia y en los territorios PDET y PNIS la generación de riqueza, la productividad agropecuaria, el crecimiento de la formalidad laboral y el recaudo tributario aún distan de alcanzar resultados óptimos.

El análisis del valor agregado per cápita de los municipios indica que en la última década la fractura entre los municipios urbanos y rurales se amplió. 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 dirigidas a promover la inversión en los municipios catalogados como parte de las zonas más afectadas por el conflicto armado, tales como los incentivos tributarios que establecen el pago progresivo del impuesto a la renta para las empresas.

GRÁFICO 3.4

Valor agregado municipal per cápita en municipios PDET y PNIS por categoría de ruralidad (en millones de pesos colombianos), 2011-2020





Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo General de Población y Vivienda 2018 (DANE, 2018) y datos consultados en DNP (2014).

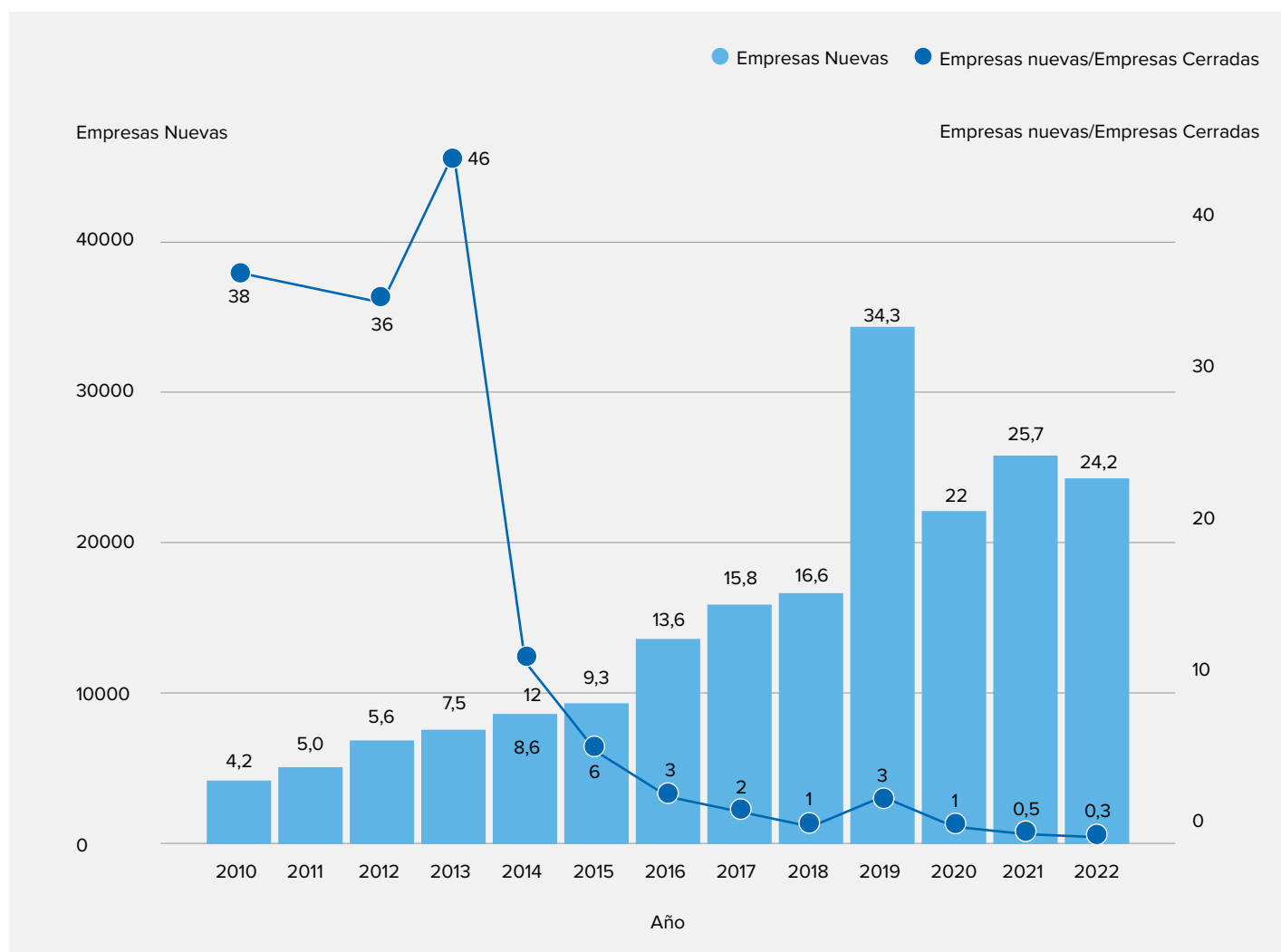
Nota: La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y la sigla PNIS remite al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

En los últimos años la dinámica del tejido empresarial en los territorios PDET ha experimentado un incremento anual sostenido del número de empresas nuevas, al menos hasta antes de la pandemia de la COVID-19. En 2019 se registró el mayor aumento, que representó un 106% de incremento respecto de 2018. Además, a pesar del impacto económico de la pandemia, el número de empresas nuevas siguió en aumento entre 2020 y 2022. Es posible que las nuevas condiciones establecidas por

el Acuerdo de Paz hayan influido en estos resultados. Sin embargo, la relación entre el número de empresas nuevas y el número de empresas que cierran cada año registró una caída importante a partir de 2013, lo que indica que el número de empresas que han clausurado sus operaciones ha aumentado significativamente en el país (gráfico 3.5). Esta tendencia podría estar relacionada con las nuevas dinámicas de la violencia que han afectado de manera desproporcionada a los territorios PDET y PNIS.

GRÁFICO 3.5

Empresas nuevas y relación entre empresas nuevas y cerradas en territorios PDET de Colombia, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en FIP (2024).

Nota: La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Otro indicador a considerar en el análisis es la tasa de supervivencia empresarial, que mide el número de empresas que se mantienen activas cada año en comparación con un año base. La tasa de supervivencia empresarial señala que los municipios PDET tienen un comportamiento similar al observado al considerar la evolución del conjunto de empresas del país a nivel nacional: pasados cinco años de creada una empresa, la tasa de supervivencia es apenas superior al 30%, aunque este indicador ha sido ligeramente más alto en los municipios PDET en los últimos años.

En el mercado laboral se han registrado en la última década mejoras significativas de la relación entre el número de personas afiliadas al régimen contributivo de seguridad y el número de personas que están bajo el régimen subsidiado. No obstante, esas mejoras son más pronunciadas en las zonas urbanas del país y en los territorios que no son considerados PDET. Así, a pesar de estos avances, las desigualdades entre las zonas urbanas y las zonas rurales, así como entre los territorios PDET y no PDET, siguen siendo considerablemente amplias. Este diagnóstico del desarrollo económico rural, que destaca los matices entre las áreas rurales y las urbanas, evidencia una vez más que el país ha progresado en lo que respecta a 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 generó expectativas sobre el dividendo económico de la paz para el país, que se esperaba utilizar para mejorar otros aspectos del desarrollo. Diversas estimaciones señalaron que el Acuerdo de Paz impulsaría un crecimiento adicional del PIB de entre 1,1 y 1,9 puntos porcentuales, y un aumento del 54% del PIB per cápita. También se previó un aumento del consumo de los hogares (de 2,5 puntos porcentuales) y de la inversión (de 5,5 puntos porcentuales), una triplicación de la inversión extranjera y una ampliación de la apertura comercial (Gaviria *et al.*, 2015). Hasta la fecha aún no se ha podido determinar si ese dividendo se ha materializado.

Los hallazgos destacan que, a pesar de la disminución de las desigualdades en términos de pobreza monetaria, crecimiento económico y acceso al mercado laboral, el desarrollo económico y social del país ha sido limitado. Para impulsar el desarrollo económico local es necesario promover iniciativas de integración económica basadas en la vocación productiva de los territorios, e impulsar el desarrollo de 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 las entidades nacionales que, junto con las autoridades locales, promueven las iniciativas productivas, el acceso al mercado laboral y la formación de capacidades. También es esencial reconocer que la adopción del enfoque de género contribuye a lograr resultados transformadores y diferentes, por lo que es necesario considerarlo como un factor de análisis central y un elemento que acelera el logro de resultados transformadores. La adopción del enfoque de género permite, además, identificar oportunidades para implementar estrategias más inclusivas y efectivas que contribuyan significativamente al desarrollo económico y social sostenible.

3.2.2. Participación política y ciudadana a nivel local

Una causa fundamental del conflicto armado en Colombia radica en el cierre del espacio civil y en la debilidad de la democracia local, que se refleja en el acceso desigual de la ciudadanía a los canales de representación y participación democrática. De hecho, los acuerdos entre los partidos del *establishment* para restringir el acceso de partidos de izquierda y de fuerzas alternativas a los espacios de representación política y de incidencia fueron utilizados como argumento central para la legitimación de la lucha armada durante varias décadas del siglo XX. Aunque los procesos democráticos que condujeron a la Constitución Política de 1991 establecieron nuevos canales de participación política y ciudadana, el acceso real a la participación y a la incidencia efectiva en la

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.

toma de decisiones de los grupos históricamente excluidos aún enfrenta desafíos, lo que obstaculiza la profundización de la democracia local en las zonas más afectadas por la violencia.

Además, las persistentes condiciones de violencia y control poblacional que afectan a gran parte de las regiones periféricas del país han dificultado el pleno ejercicio de la democracia. Las organizaciones sociales se han debilitado y desarticulado, tanto por la violencia dirigida contra sus líderes y lideresas como por la escasez de recursos para consolidar las metas establecidas y llevar a cabo acciones colectivas. Además, la falta de un entorno político propicio para la efectiva participación democrática en los procesos de toma de decisiones públicas, entre otros factores, obstaculiza el desarrollo de las capacidades de las comunidades rurales, limita sus opciones para establecer y enriquecer sus proyectos de vida, restringe el empoderamiento, y coarta sus libertades políticas y económicas (PNUD, 2011, pág. 33).

Como resultado de décadas de conflicto armado se ha restringido la participación comunitaria y la asociatividad, lo que ha ocasionado una baja participación democrática en diversas zonas del país. El modelo de desarrollo rural sigue siendo poco democrático, lo que 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 en las relaciones y conexiones que los grupos armados han entablado con políticos y líderes de la sociedad civil con el propósito de establecer alianzas y lograr apoyo y respaldo político, lo que ha incidido en la participación política de la ciudadanía y en los resultados electorales. La violencia política también se ha manifestado mediante el asesinato de lideresas y líderes sociales, sindicales y políticos, así como de miembros de los concejos y alcaldías municipales.

Es fundamental que durante el proceso de construcción de la paz territorial las comunidades locales sean consideradas sujetos activos de la planeación e implementación de su desarrollo territorial. Esto implica reconocer las capacidades existentes en los territorios y comprender

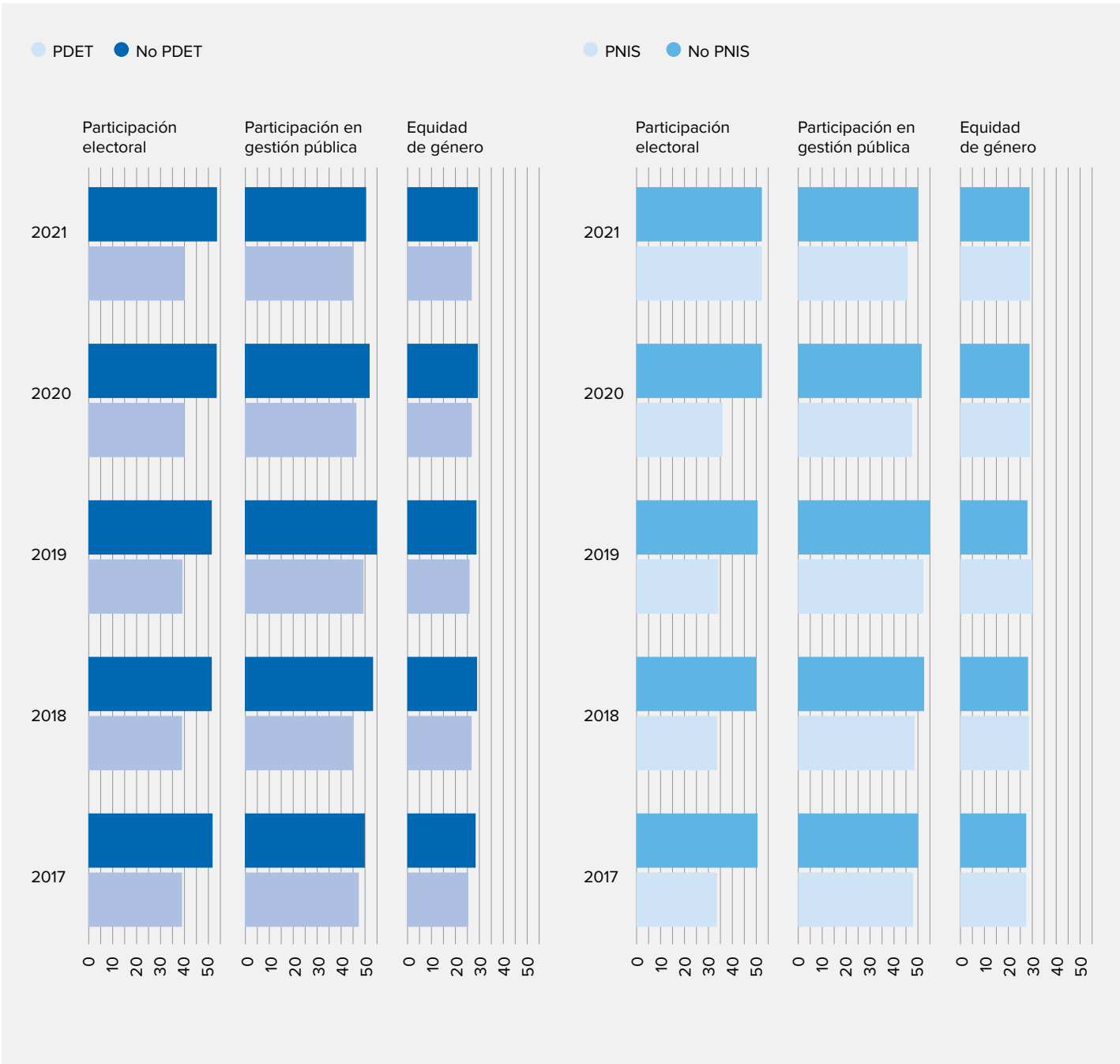
que la construcción de la paz concebida de esta manera puede ser más sostenible (Jaramillo, 2014). Incluso en un contexto caracterizado por la presencia de violencia sistémica es esencial promover la inclusión de una amplia gama de actores sociales y garantizar la toma colectiva y transparente de las decisiones. El proceso de construcción de los PDET, por ejemplo, implicó un extenso proceso participativo que involucró a más de 200.000 personas. En general ese proceso participativo es recordado de manera positiva por sus participantes y representa un hito significativo en el país en términos de planificación inclusiva (FIP, 2022a).

Sin embargo, a partir de 2021 se ha registrado una disminución de la participación ciudadana en la implementación de las iniciativas de los PDET. En el año 2021 el 30% de los habitantes de municipios PDET manifestaron sentirse menos cómodos participando en política y ejerciendo sus derechos en comparación con el período previo a la firma del Acuerdo de Paz. En contraste, un 48% de las personas encuestadas afirmaron sentirse igual de cómodas, y solo el 16% de ellas afirmaron sentirse más cómodas que antes 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 los espacios necesarios para participar en la vida política, así como con condiciones de seguridad que les permitan utilizarlos plenamente (PNUD, 2021b y 2023a).

En los últimos años se ha registrado una baja participación electoral, especialmente en los municipios PDET y PNIS, en comparación con los municipios no PDET y no 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, alcanzan niveles más bajos en los municipios PDET que en otras zonas del país. En los municipios PNIS la participación en la gestión pública también es reducida, pero se observa que en esos municipios, independientemente de su clasificación por categorías de ruralidad, la participación de las mujeres es similar a la de los hombres (gráfico 3.6).

GRÁFICO 3.6

Participación política en municipios de Colombia (en porcentajes), 2017-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en PNUD Colombia (2022).

Nota: La variable participación electoral comprende los niveles de participación en elecciones presidenciales y territoriales, así como los riesgos relacionados con distorsiones de los resultados electorales y actos violentos. Para medir la participación en la gestión pública se considera la implementación de la Política de Gobierno Digital y la Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Departamento Administrativo de la Función Pública. Para medir 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. La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y la sigla PNIS remite al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

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.

En años recientes también ha sido bajo el porcentaje de personas que forman parte de grupos, organizaciones u otras instancias, tanto a nivel nacional como en las zonas PDET. Más del 71,3% de las personas que viven en municipios PDET no participan de ese tipo de organizaciones, mientras que la participación en Juntas de Acción Comunal (19,5%) y organizaciones religiosas (4,9%) es ligeramente más alta (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 (FIP, 2023).

Además de las acciones impulsadas para formular los PDET cabe mencionar también el desarrollo de los Diálogos Regionales Vinculantes, creados para recibir los aportes y las propuestas de la ciudadanía con vistas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Esta iniciativa permitió reunir las perspectivas de aproximadamente 250.000 personas que se plasmaron en un total de 89.788 propuestas. Este ejercicio participativo se concibió como un medio para reconciliar a la ciudadanía con las instituciones y fortalecer 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 (17,0%), 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.

A modo de cierre de este apartado cabe presentar algunas reflexiones sobre cómo consolidar una efectiva participación en medio del conflicto y la paz. A pesar de que algunas cifras son desalentadoras, la paz ha abierto espacios importantes para que la ciudadanía, las comunidades y la sociedad civil sean escuchadas y tomadas en cuenta, tal como muestra el caso de los PDET. Es preciso seguir potenciando la fuerza transformadora de estos procesos, ya que la confianza ciudadana se mantiene aunque existan prevenciones sobre su implementación. Buena parte de esa confianza se

construyó durante la etapa de planeación participativa, 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 también como una herramienta que permite escuchar a la ciudadanía y crear alternativas de articulación con los procesos participativos locales.

3.2.3. Estado de derecho

La situación de Colombia se caracteriza por la debilidad o incluso por la ausencia de un Estado que garantice la plena realización de los derechos en gran parte de las regiones del país, un fenómeno identificado en el seno del conflicto armado como *apartheid* institucional (García Villegas y Espinoza, 2013). Este término hace referencia al abandono institucional que genera una profunda segregación y discriminación de amplios sectores de la población, e inhibe el reconocimiento real de los derechos de las personas en amplias áreas del país. La esencia de este problema radica en la falta de un amparo institucional que garantice las condiciones de seguridad y el acceso a la justicia, razones primordiales para la existencia del Estado. Las desigualdades existentes en el marco del Estado de derecho son la base del conflicto y de la violencia armada. Además, la falta de presencia y efectividad institucional, junto con un acceso limitado al amparo institucional, han profundizado el *apartheid* institucional, lo que expone a las personas a una situación de abandono y de exclusión aún mayor. En este contexto, el logro de una paz duradera está estrechamente relacionado con el fortalecimiento de los modelos de seguridad y justicia en los territorios, sin importar si estos temas son contemplados o no en las negociaciones de paz.

La ausencia institucional ha sido un factor determinante del conflicto y de los impactos diferenciales que este ha tenido en los grupos más vulnerables, como las mujeres. La Comisión de la Verdad, en su informe final de 2022, identificó que la falta de presencia insti-

tucional constituyó un factor determinante en la vulnerabilidad y los riesgos a los que estos grupos están expuestos (Comisión de la Verdad, 2022). Este reconocimiento subraya la importancia de abordar la ausencia institucional como una dimensión crítica del conflicto y de las estrategias necesarias para construir en Colombia una paz duradera y justa, que garantice la protección y el reconocimiento efectivo de los derechos de todas las personas, especialmente de aquellas que viven en condiciones de vulnerabilidad.

3.2.3.1. Seguridad para la ruralidad

La persistencia del conflicto armado interno en Colombia ha consolidado un modelo militarista de seguridad rural. Este enfoque se caracteriza por priorizar la respuesta represiva a los problemas de seguridad, con énfasis en la neutralización de las amenazas más que en la protección y la garantía del bienestar de la población civil. Bajo este modelo las fuerzas militares han desempeñado un papel prominente en la seguridad rural, y han recurrido a tácticas y estrategias militares para enfrentar a los grupos armados ilegales. Sin embargo, este enfoque no es necesariamente efectivo ni apropiado para responder a los diversos riesgos y amenazas que afectan la seguridad de las personas que residen en las zonas rurales del país. 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 por medio de la confrontación directa con las bases de los grupos armados. Esto ha generado 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 también ha ocasionado un débil desarrollo de las capacidades policiales y un deterioro integral de la convivencia en las zonas rurales.

En materia de seguridad territorial, tal como se mencionó antes en este capítulo, se observa que las dinámicas de violencia más re-

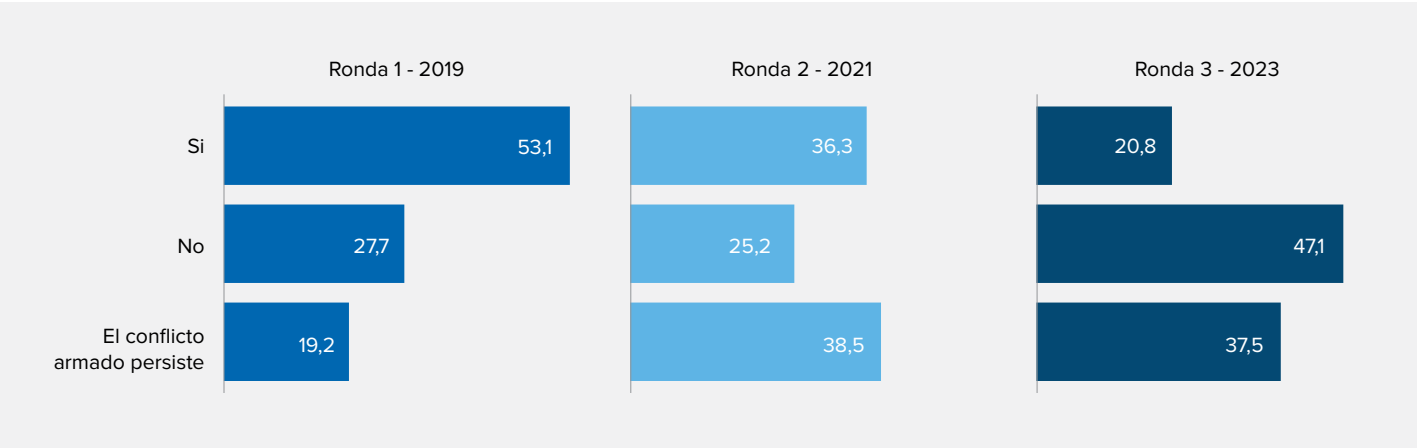
cientes se han concentrado principalmente en los territorios PDET y PNIS, lo que dificulta aún más la consolidación de la paz territorial en esos municipios. Entre las causas que permiten explicar esas dinámicas se encuentra la competencia por el control de las economías ilícitas, como la minería ilegal y los cultivos de coca, que incrementa la violencia, afecta la seguridad de los líderes y lideresas sociales locales, y ocasiona un aumento de los asesinatos y las masacres (PNUD, 2023a).

En los municipios PDET las percepciones generales de las personas encuestadas sobre la seguridad son preocupantes: aunque el porcentaje que considera que la situación es “muy mala o mala” se redujo significativamente entre 2023 y 2021 (del 50,5% al 41,1%), el porcentaje de quienes califican a la situación como “buena o muy buena” es solo del 15,7%. En 2023 el porcentaje de personas encuestadas que hicieron referencia a un deterioro de la seguridad en sus comunidades en los últimos 12 meses fue del 37,1%. Las respuestas a la pregunta sobre el posible regreso del conflicto armado en el futuro revelan una preocupación creciente: en 2023 un 41,7% de las personas encuestadas afirmaron que creían que el conflicto armado podía volver a sus comunidades, porcentaje que fue del 36,3% en 2021. Además, el 37,5% de las personas encuestadas en 2023 afirmaron que el conflicto persiste en sus comunidades (gráfico 3.7). Estos resultados señalan un deterioro de las percepciones de la ciudadanía sobre la seguridad y revelan que el futuro genera inquietud a los habitantes de los municipios PDET (PNUD, 2023a).

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

Percepciones sobre la posibilidad de retorno del conflicto armado en el futuro en municipios PDET de Colombia (en porcentajes), 2019-2023

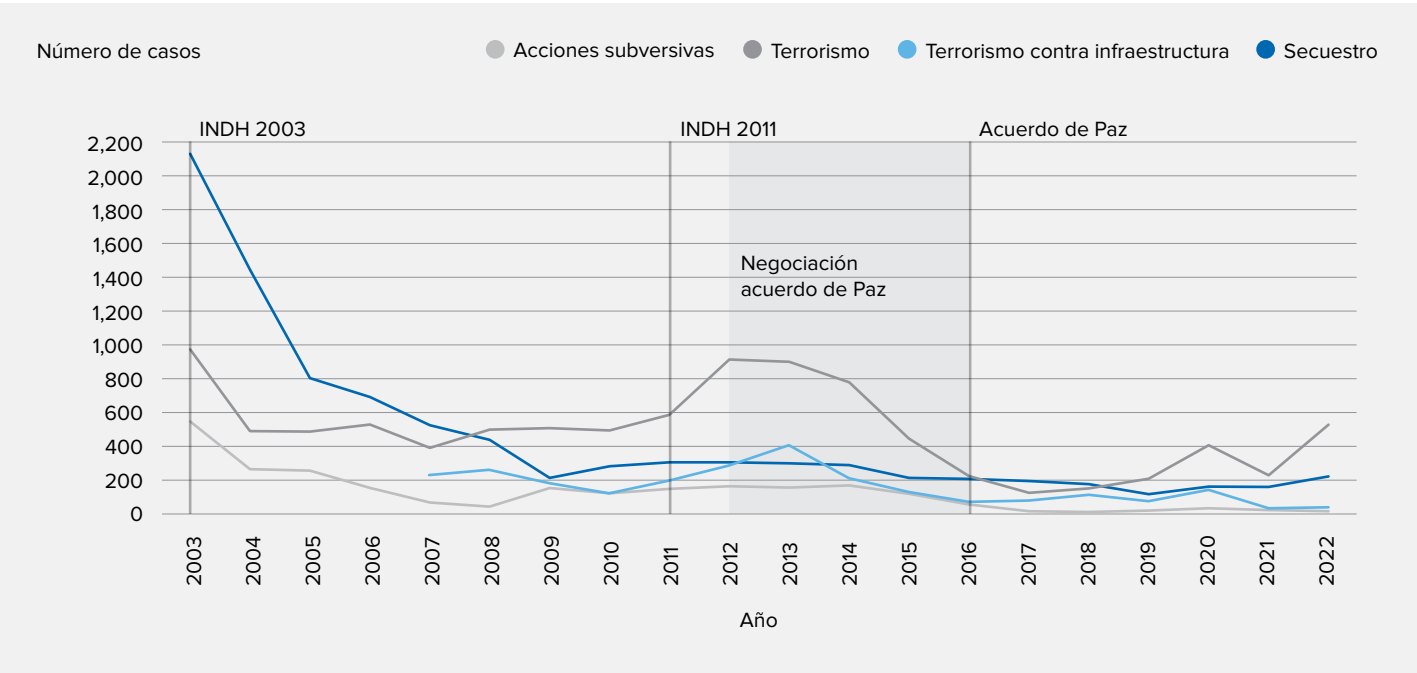


Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en PNUD (2021b y 2024b).

Nota: La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

GRÁFICO 3.8

Número de delitos contra la seguridad pública, la libertad individual y el patrimonio económico según tipo de delito en Colombia, 2003-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Ministerio de Defensa Nacional (2023).

Nota: La sigla INDH refiere al Informe Nacional de Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD Colombia).

Asimismo, en el período transcurrido entre la publicación de los dos Informes Nacionales de Desarrollo Humano anteriores, es decir, entre 2003 y 2011, los asesinatos selectivos y las masacres se redujeron considerablemente: el número de víctimas pasó de 18.000 por año en 2003 a un poco más de 1.000 por año en 2011 (CNMH, 2022). Adicionalmente, el número de secuestros se redujo considerablemente, y el terrorismo y las acciones subversivas se han mantenido relativamente estables, aunque se ha registrado un incremento reciente de estos flagelos (gráfico 3.8). Por su parte, las extorsiones han sido el delito preponderante, y el que más ha aumentado en los últimos 20 años.

En resumen, el conflicto armado en Colombia ha tenido un impacto significativo en el tratamiento que se ha dado a la seguridad en el país, lo que ha dificultado el logro de una transformación integral del sector de la seguridad. Existe una marcada diferencia entre los enfoques de seguridad implementados en las áreas urbanas y los desplegados en las áreas rurales. El desafío radica en lograr en las áreas rurales una transición hacia un modelo de seguridad más integral, equitativo y centrado en las personas, similar al enfoque de seguridad ciudadana que se ha desarrollado en las áreas urbanas.

Para impulsar esa transición es preciso 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 que están desarrollándose en las zonas rurales. Es fundamental reconocer que la seguridad va más allá de la ausencia de violencia y que comprende necesariamente la protección de los derechos humanos, la justicia social y el desarrollo humano sostenible.

También es preciso considerar cómo las dinámicas de género influyen en la vulnerabilidad y la exposición al riesgo, a fin de reconocer las formas de violencia y discriminación que afectan de manera desproporcionada a las mujeres en espacios públicos y privados. Por tanto, es preciso implementar 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, incluida la relación armónica y sostenible con la naturaleza, sino que también adopte un enfoque de género. Ese modelo debe ser inclusivo y debe reconocer y dar respuesta a las experiencias y las necesidades específicas de seguridad de las mujeres y las niñas sin discriminación de ninguna clase.

El modelo de seguridad rural centrado en la seguridad humana deberá incluir medidas para la prevención del conflicto, la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción del desarrollo socioeconómico en las áreas afectadas por la violencia. La implementación efectiva de un modelo de este tipo debe trascender las narrativas tradicionales centradas en la protección estatal y militar, y debe basarse en un enfoque multidimensional y colaborativo que involucre la participación de diferentes sectores de la sociedad, entre ellos, el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional.

El rol de la policía rural y la reducción de las barreras económicas, geográficas y culturales para garantizar el acceso efectivo a instituciones de convivencia y a la justicia rural también son elementos esenciales en un modelo de seguridad rural. Por último, para elaborar un modelo de seguridad rural eficiente es fundamental conocer la geografía de la delincuencia y la violencia, ya que hay fenómenos localizados y con incidencia particular en áreas puntuales, como veredas o corregimientos, mientras que hay otros que, por la naturaleza de los flujos de las rentas ilícitas y las operaciones organizadas, pueden manifestarse en determinadas regiones, pero están más bien conectados con otros territorios e incluso con las grandes ciudades.

3.2.3.2. Acceso a la justicia rural

El acceso efectivo a la justicia es fundamental para proteger los derechos, fomentar el desarrollo humano sostenible y garantizar la convivencia pacífica de una sociedad. Para garantizar ese acceso es preciso adoptar normas y medidas que aseguren la posibilidad de participar en

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.

procesos justiciables, tanto judiciales como extrajudiciales, y crear los instrumentos jurídicos que permitan formular pretensiones o defender derechos (PNUD, 2023b). Sin embargo, existen diversas barreras que limitan el acceso a la justicia, afectan la vida de las personas, las familias y las comunidades, y restringen su capacidad de llevar a cabo sus proyectos de vida. La literatura internacional ha identificado costos importantes asociados con la falta de resolución de los problemas legales (OCDE, 2019). Por un lado están los costos directos relacionados con el tiempo y los recursos monetarios requeridos para resolver problemas legales. Por otro lado están los costos indirectos, como el impacto a largo plazo de la falta de una resolución efectiva, la exacerbación de las desigualdades, el impacto en la salud física y mental, la reducción de oportunidades sociales y económicas, y la pérdida de productividad a nivel individual o empresarial. Además, los problemas legales no resueltos pueden generar un efecto en cascada que puede afectar diversas áreas de la vida de las personas, reforzar su vulnerabilidad y perpetuar 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 las desigualdades, 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 y su eficiencia y promueve la satisfacción de los usuarios (OCDE, 2019). Las mujeres que acceden a la justicia pueden obtener beneficios económicos sustanciales, como un aumento de los ingresos y una reducción de la dependencia respecto de servicios públicos de asistencia (Weston, 2022). De este modo, invertir en un sistema de justicia centrado en las personas supone 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 justiciables³, en cambio, expone a las personas a la violencia, la intimidación y la corrupción, y genera una distribución injusta de los recursos (Naciones Unidas, 2009) que afecta de manera diferencial a quienes enfrentan condiciones de vulnerabilidad, como las mujeres, las niñas y las personas que viven en áreas rurales. Como se destaca en un documento del PNUD sobre acceso efectivo a la justicia, “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” (PNUD, 2023b, pág. 7). La falta de un sistema de justicia eficaz también afecta la seguridad jurídica de las empresas. 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), lo que puede ocasionar la disminución de la productividad y desincentivar la inversión, afectando así el crecimiento de las empresas y de la economía en general.

El conflicto en Colombia se ha alimentado de un débil acceso a la justicia, pero a su vez el conflicto ha perpetuado y profundizado la falta de acceso, especialmente en las zonas de confrontación armada. El acceso a la justicia es desigual entre la población colombiana y afecta en diferente medida a los distintos grupos poblacionales y territoriales, lo que exacerba las desigualdades preexistentes. Las personas que forman parte de los grupos de población más vulnerables (por ejemplo, las personas con discapacidad, las mujeres o las personas indígenas) se ven más afectadas por la falta de acceso a la justicia. Territorialmente el acceso a la justicia es más débil en las zonas más afectadas por la confrontación armada, que son las regiones donde se ha concentrado la implementación del Acuerdo de Paz.

En cuanto a los conflictos agrarios, la falta de una institucionalidad sólida y eficiente para gestionarlos también ha contribuido al estancamiento de la solución de estas problemáticas. Ha persistido la debilidad del Estado para hacer cumplir la ley y garantizar la seguridad jurídica,

lo que ha generado un clima de impunidad que ha permitido la violación sistemática de los derechos de las comunidades rurales. Cabe destacar que el acceso a la justicia está estrechamente relacionado con la democratización del acceso a la tierra y con la garantía de los derechos sobre la tierra mencionados anteriormente y, en consecuencia, se relaciona con la garantía de los derechos territoriales de las comunidades.

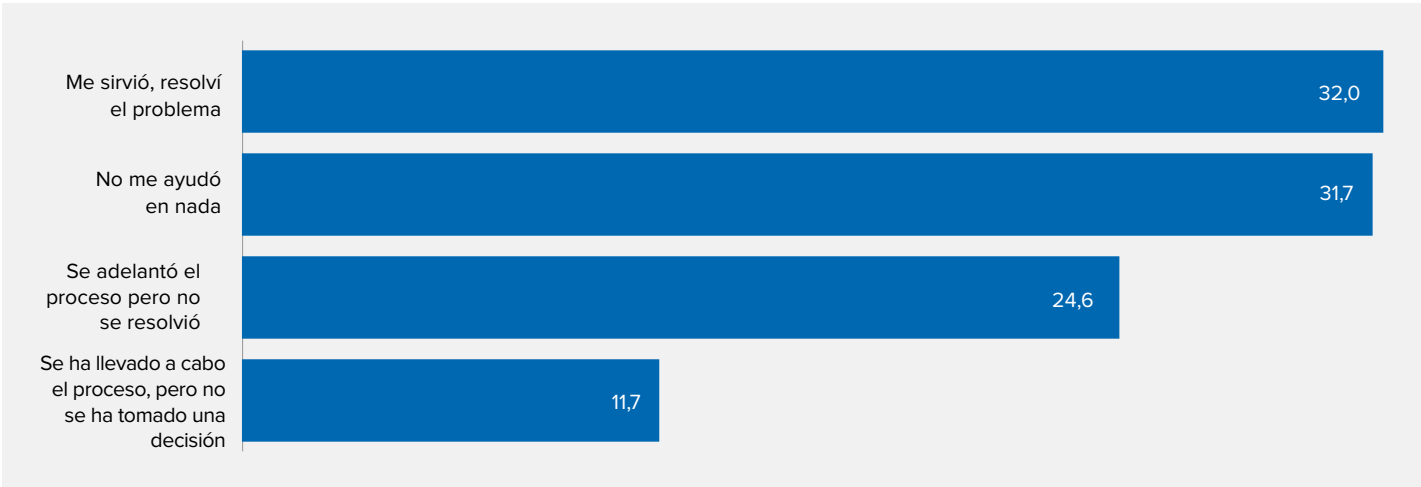
Según los resultados de la encuesta realizada para medir las percepciones de la ciudadanía respecto de la implementación del Acuerdo de Paz en los municipios PDET, solo un 4,2% de las personas encuestadas en 2023 afirmaron haber recurrido a instancias de la justicia en los últimos 12 meses, un porcentaje que no registró incrementos significativos respecto de los valores obtenidos en 2019 y 2021 (PNUD, 2023a). Esta baja tasa es preocupante, ya que los delitos en esos municipios continúan aumentando, y el débil acceso a la justicia dificulta la construcción de una relación cercana entre la ciudadanía y el Estado, lo que acrecienta la impunidad y la desconfianza en las instituciones, y en algunos casos fomenta el uso de vías de hecho para resolver los problemas.

Respecto de la autoridad judicial a la que recurrieron las personas encuestadas, no hubo una variación significativa entre 2019 y 2021. La Fiscalía General de la Nación fue la opción más común, elegida por el 40,0% de las personas que acudieron a instancias de la justicia en 2023, y por el 42,8% de quienes accedieron a la justicia en 2021. En cuanto a la resolución de los problemas por medio de instancias judiciales, menos de un tercio de las personas encuestadas que accedieron a la justicia indicaron que se resolvió el problema (32,0%), mientras que un 31,7% de quienes accedieron a la justicia afirmaron que el proceso judicial “no ayudó en nada” (gráfico 3.9), lo que puede disuadir a la ciudadanía de denunciar. La delincuencia común se identificó como el principal problema en los municipios de residencia de las personas encuestadas. Ante la falta de una respuesta oportuna del Estado y del sistema de justicia, los delitos podrían quedar impunes, lo que compromete la necesaria disuasión del crimen en los territorios del país más afectados por la violencia (PNUD, 2023a).

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.

GRÁFICO 3.9

Percepciones sobre el resultado de acudir a una instancia de justicia en municipios PDET en Colombia, 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en PNUD (2023a).
Nota: La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

La construcción de una 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 debe incluir mecanismos formales adaptados, por lo que asume especial importancia la jurisdicción agraria que está empezando a desarrollarse en Colombia. La consolidación de una justicia rural para la paz también requiere 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 colaboración con las comunidades y las autoridades étnicoterritoriales, y el despliegue de la justicia restaurativa para atender casos en que la alternatividad penal sea más efectiva para las víctimas y más costoeficiente para el Estado, y promueva una verdadera resocialización y reconciliación.

El acceso a la justicia bajo el enfoque del desarrollo humano sostenible debe entenderse como el acceso efectivo de las personas a la justicia, como se sostiene en diversos informes y documentos de trabajo de las Naciones Unidas (PNUD, 2023b; Naciones Unidas, 2009; Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019). Esto implica entender mejor los problemas justiciables que nunca llegan a presentarse ante una instancia judicial y la percepción subjetiva sobre 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 las personas enfrentan para acceder a la justicia, tales como las barreras geográficas (especialmente las dificultades de acceso en zonas rurales dispersas), las barreras económicas (restricciones para cubrir los gastos directos de la acción judicial y la asistencia legal cuando no es gratuita), las barreras culturales (cuando el sistema no garantiza una atención plural y adecuada a la diversidad y la pertenencia étnica de las personas), las barreras institucionales (relacionadas con la presencia de sesgos y estereotipos que afectan especialmente la atención de

casos de violencia contra las mujeres y las personas LGBTIQ+) y las barreras de seguridad (cuando los propios actores armados impiden el acceso a las instancias de justicia).

3.2.3.3. *Protección de los liderazgos sociales y comunitarios*

La capacidad de agencia de una persona que lidera comunidades y procesos sociales territoriales trasciende su esfera del bienestar individual e impacta en las vidas de familias, comunidades y organizaciones. De ahí que los liderazgos sociales sean un vehículo fundamental para construir sociedades más justas, equitativas y sostenibles, y para lograr así un desarrollo humano sostenible. Las lideresas y los líderes sociales pueden movilizar a las comunidades, promover la participación ciudadana y la transparencia, y, por ende, fomentar el respeto por el Estado de derecho. Los liderazgos sociales abordan las necesidades y desafíos que afectan a los segmentos más excluidos y afectados por la violencia: pueden abogar por el acceso a servicios sociales, la protección del medio ambiente, la seguridad física y comunitaria de las comunidades, la incidencia en la política y las decisiones públicas, o la ampliación de las oportunidades económicas en los territorios. En otras palabras, los liderazgos sociales son un canal social para actuar a favor de la efectiva realización de los derechos de las personas y sus comunidades.

El trabajo de los líderes y las 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 o de visibilidad, y puede provocar agotamiento y desgaste, lo que afecta el alcance de la labor realizada y ralentiza sus efectos en el desarrollo de las comunidades. El riesgo más grave, sin embargo, consiste en la falta de garantías de seguridad, que se evidencia en el aumento que en los últimos años han registrado la estigmatización, las amenazas y los homicidios de líderes y lideresas (PNUD, 2024a). Aunque no existe consenso sobre las cifras

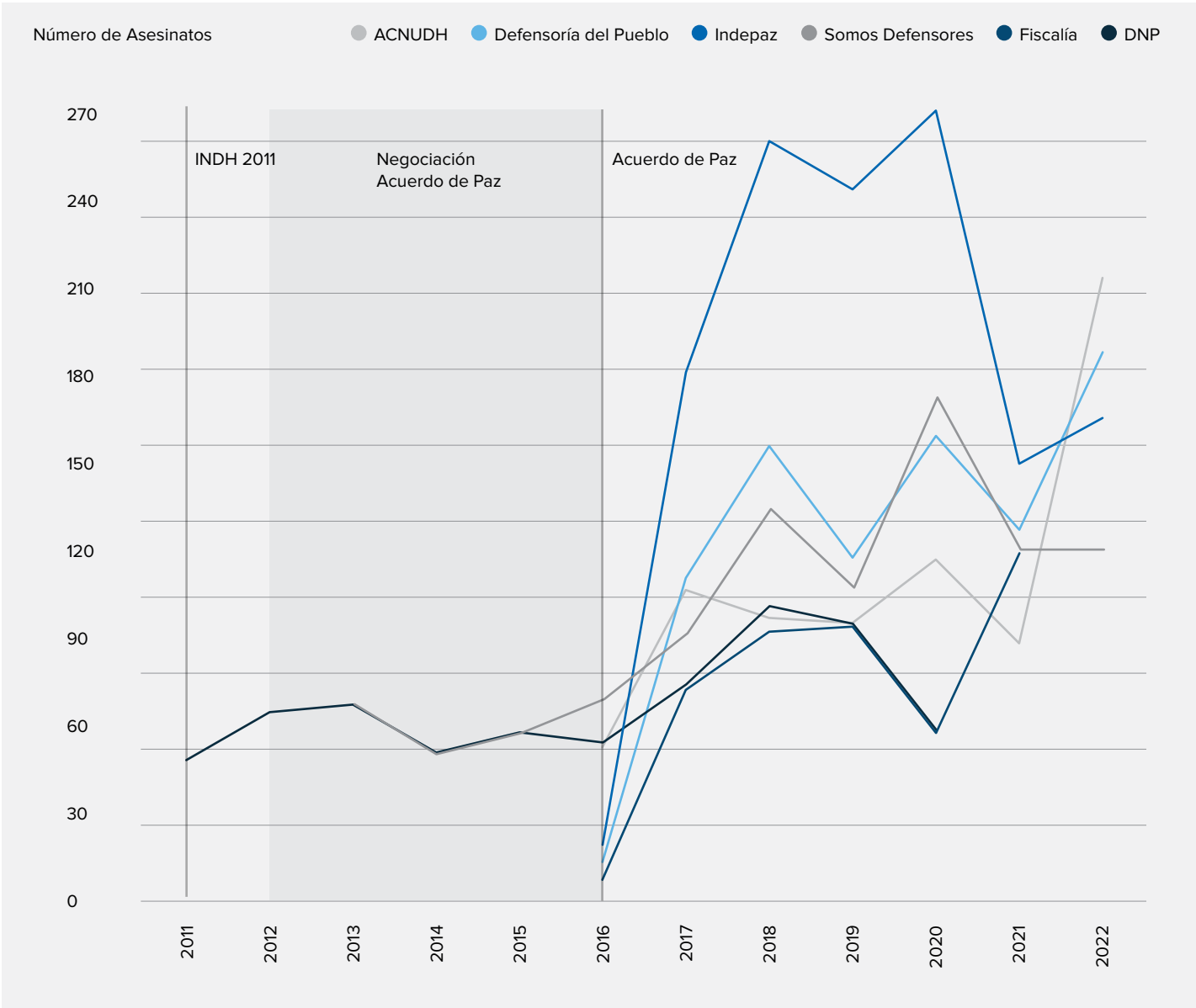
Los liderazgos sociales son un vehículo crítico para construir sociedades más justas, equitativas, sostenibles y, en esa vía, alcanzar el desarrollo humano.

exactas, todas las fuentes coinciden en señalar el aumento del número de homicidios de líderes y lideresas sociales y de personas en proceso de reincorporación a la vida civil 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.

GRÁFICO 3.10

Asesinato de líderes y líderes sociales en Colombia según distintas fuentes de datos, 2011-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Somos Defensores (2022), Indepaz (2023), Defensoría del Pueblo (2023), Fiscalía General de la Nación (2023), Naciones Unidas (2022) y DNP (2021).

Nota: La sigla ACNUDH refiere a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el acrónimo Indepaz remite al Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, la sigla INDH refiere al Informe Nacional de Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD Colombia), y la sigla DNP refiere al Departamento Nacional de Planeación.

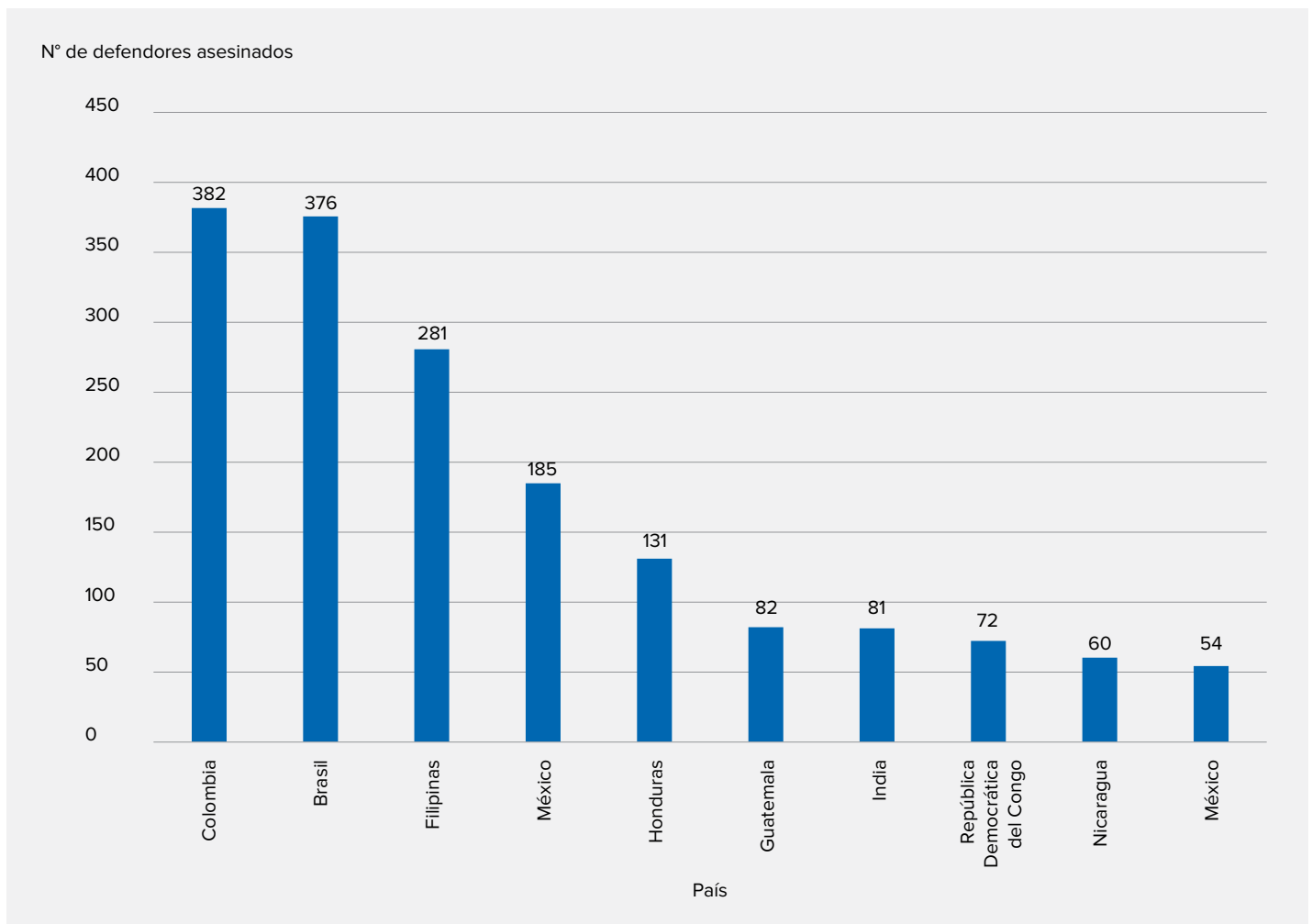
La situación crítica del medio ambiente en el marco del conflicto armado y de las nuevas dinámicas de la violencia se agrava aún más a causa del asesinato de líderes y lideresas ambientales en el país (en Colombia el total acumulado de lideresas y líderes asesinados en el período 2012-2022 fue el más alto del mundo). Los líderes y las lideresas sociales y ambientales trabajan en favor de la protección de la tierra, los recursos naturales y el medio ambiente. Su asesinato interrumpe proyectos relacionados con la gestión sostenible de estos recursos, el ecoturismo o la explotación res-

ponsable de minerales, y por tanto también afecta el logro de un desarrollo humano sostenible en los territorios.

De acuerdo con un informe reciente de Global Witness (2023), en Colombia entre 2012 y 2022 fueron asesinados 382 defensores y defensoras del medio ambiente, y 60 de esos asesinatos fueron perpetrados en el último año reportado, cifras muy elevadas en el contexto internacional (gráfico 3.11). El asesinato de líderes sociales constituye una de las dinámicas más preocupantes de la violencia vivida en Colombia en los últimos años.

GRÁFICO 3.11

Lideresas y líderes ambientales asesinados (países seleccionados), 2012-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Global Witness (2023).

El homicidio es en sí mismo el incidente más grave en términos de seguridad, y sus consecuencias resultan mucho más trascendentales cuando afectan a personas que han asumido liderazgos sociales, pues estos crímenes logran silenciar o inhibir las acciones de comunidades enteras e instalan patrones de represión y exclusión. Con el homicidio de una lideresa o de un líder social se trunca la posibilidad de transformación de los territorios donde se desplegaba su acción. Las lideresas y los líderes sociales son el recurso más tangible de la gestión del desarrollo desde los territorios, pues gestionan las necesidades de las comunidades y defienden los derechos individuales y comunitarios.

Las mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos, en particular, 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. Por desafiar los patrones patriarcales y los estereotipos de género discriminatorios a menudo las mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos sufren agresiones dirigidas contra ellas con el objetivo de perpetuar la violencia y la discriminación de género estructural (Corporación Humanas, 2017). Según la Corte Constitucional (2013, pág. 8), estas agresiones son una manifestación de la resistencia a los cambios que las lideresas procuran implementar. Por otro lado, pese al subregistro de estos hechos, diversas organizaciones de la sociedad civil destacan que las amenazas, la violencia sexual y los asesinatos constituyen las principales violencias ejercidas contra estas mujeres, marcadas por un profundo sexismo y agravadas por la falta de registros adecuados y la impunidad prevaleciente (Corporación Sisma Mujer, 2022). La ausencia de medidas efectivas para investigar y juzgar estos delitos subraya la urgencia de desarrollar estrategias sólidas que protejan a las defensoras de derechos humanos y a las lideresas sociales que realizan una labor esencial con vistas a promover los derechos humanos.

En este sentido resulta indispensable contar con el compromiso del Estado y de la sociedad en general para respaldar a los liderazgos sociales

en el desempeño de su labor. Para garantizar la seguridad de los líderes y las lideresas sociales es preciso transformar estereotipos (para luchar contra la estigmatización y establecer acuerdos políticos que respalden la labor de líderes y lideresas), promover la prevención (mediante la creación de sistemas de información y alerta temprana, y la preparación de las comunidades en riesgo), garantizar la respuesta rápida frente a los riesgos (por medio de la promoción de la protección individual y colectiva con enfoque diferencial), impulsar el fortalecimiento permanente de la seguridad rural (como se expuso antes en este capítulo), y promover el fortalecimiento de la acción judicial (dirigida tanto a la investigación y resolución de casos individuales, como a la desestructuración de las mafias e intereses que atentan contra líderes y lideresas). También se requiere lograr una adecuada y ágil coordinación interinstitucional que permita responder a los riesgos de forma oportuna y eficaz, y promover la participación de los líderes y las lideresas sociales y de sus comunidades en el diseño de las acciones de prevención y protección.

3.2.4. Desarticular las economías ilícitas

El control ejercido por los grupos armados en los territorios donde prosperan las economías ilícitas debilita el Estado de derecho y mina 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 las actividades ilegales disuaden a la población de participar en la vida pública y de actuar en defensa de sus derechos y necesidades. Como resultado de lo anterior se limita la capacidad de las comunidades para gestionar y proteger sus propios intereses y para impulsar el desarrollo sostenible en sus territorios.

En lo que respecta a su dimensión económica, los modelos de las economías ilícitas, como los cultivos de coca y cannabis o la minería ilegal, presentan una dualidad característica de su rentabilidad: aunque son actividades altamente lucrativas, presentan desigualdades significativas en su cadena de producción. Así, los centros de distribución y de 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 o recolectoras de cultivos ilícitos o jornaleras de negocios como la minería ilegal y la extracción ilícita de recursos forestales 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 las personas involucradas 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 las economías ilícitas tiende a concentrar los recursos y la atención en actividades de alto riesgo y elevada rentabilidad.

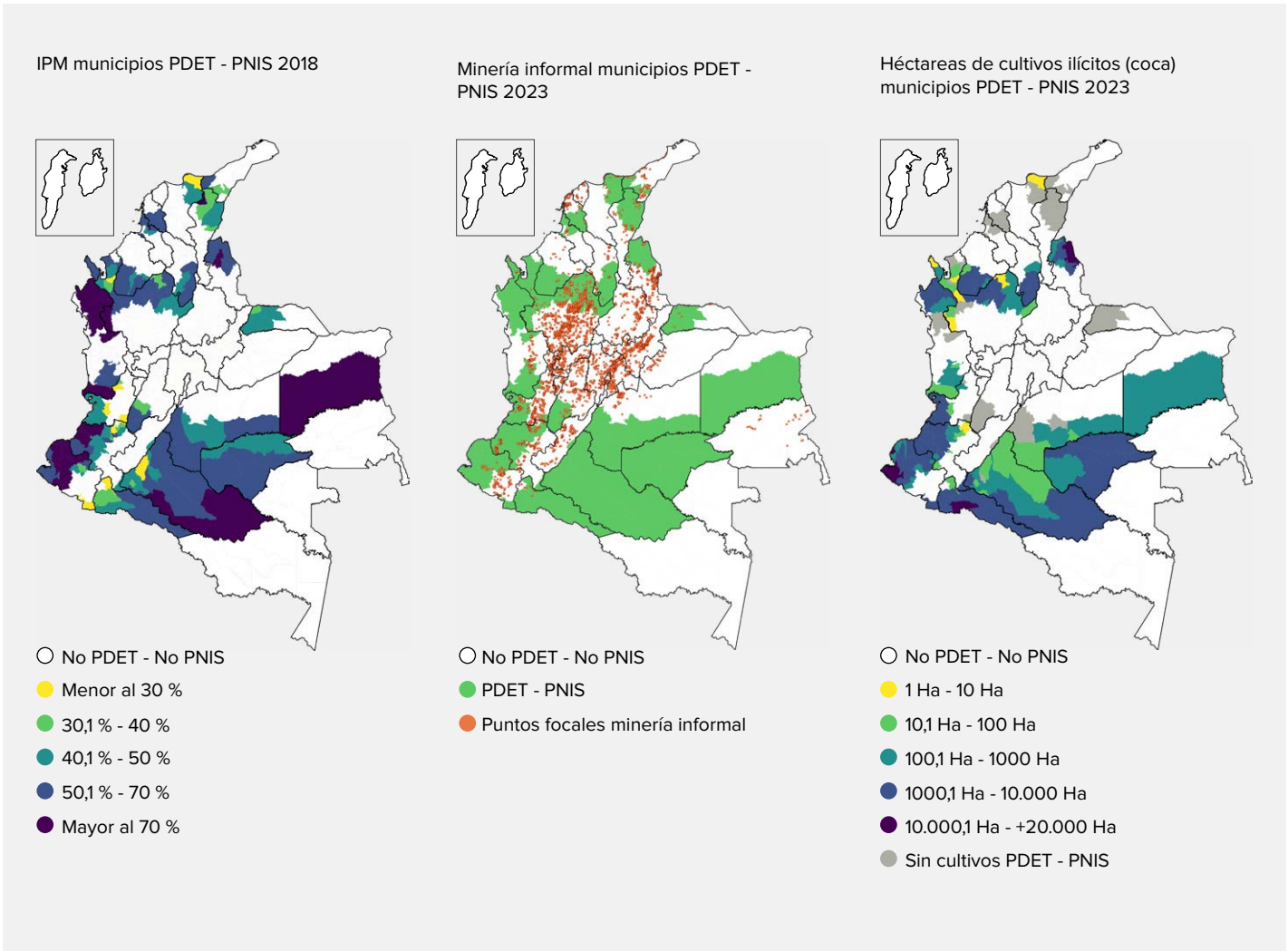
En promedio, las familias cultivadoras de coca tienen 0,5 hectáreas en sus fincas (UNODC, 2018). Aunque existen variaciones regionales, se estima que el ingreso neto mensual promedio que obtiene un hogar por cada hectárea cultivada de hoja de coca es de 410.541 pesos colombianos, un ingreso situado muy por debajo del salario mínimo, pero con una rentabilidad mayor que la que permite obtener el cultivo de productos lícitos. No obstante, estos últimos tienden a ser más importantes en

las áreas cultivadas, ya que son un medio para que los hogares campesinos diversifiquen sus fuentes de ingresos y aseguren su subsistencia (mapa 3.2).

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

La mayor rentabilidad de las economías ilícitas se debe a las ventajas comparativas que estas ofrecen, que no necesariamente permiten la superación de la pobreza. Por ejemplo, el cultivo de hoja de coca, en comparación con otros productos agrícolas legales, resulta atractivo porque la venta de la producción está garantizada, los compradores realizan la recolección directa de la cosecha en las fincas de los productores y el monto de los salarios duplica los ingresos obtenidos a partir de los cultivos legales (Vélez y Dávalos, 2023). Los cultivadores y recolectores manifiestan que se han involucrado en economías ilícitas por la falta de alternativas más que por la rentabilidad que esas actividades ofrecen (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2018) (gráfico 3.12). A pesar de esa mayor rentabilidad, las consecuencias de las economías ilegales en el aumento de la desigualdad son enormes. Existe una relación de doble vía entre los problemas estructurales que enfrenta el desarrollo rural en Colombia y la prevalencia de las economías ilícitas. Por lo tanto, las acciones de transformación territorial asociadas con la construcción de la paz pueden constituir un vehículo para disminuir el alcance de las economías ilícitas.

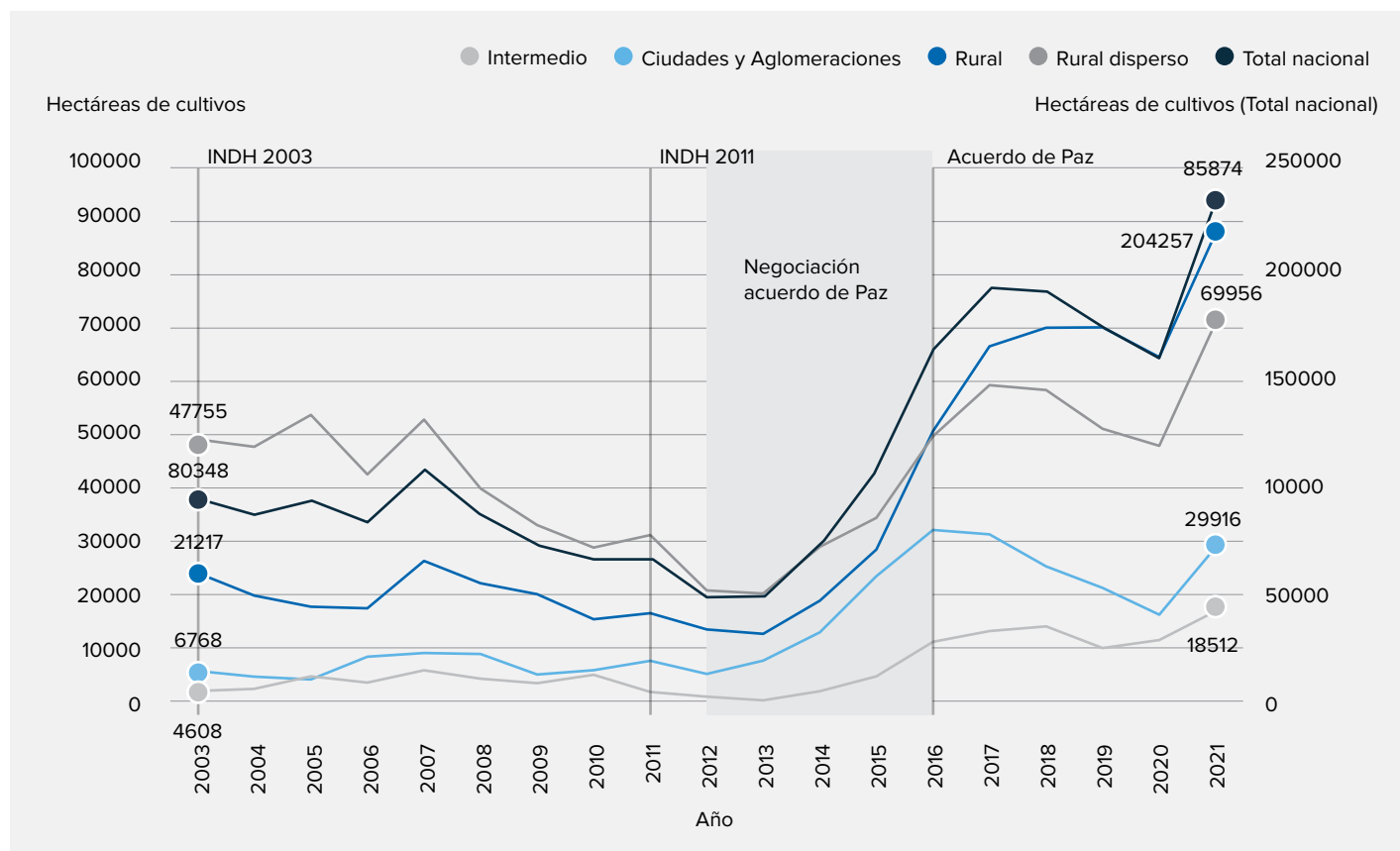
Índice de pobreza multidimensional, minería informal y hectáreas de cultivos ilícitos (coca) por tipo de municipio en Colombia, 2018 y 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en DANE (2018) y Ministerio de Justicia y del Derecho (2023).

Nota: La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y la sigla PNIS remite al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Cultivos de coca por categoría de ruralidad en Colombia (en hectáreas), 2003-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Ministerio de Justicia y del Derecho (2023) y DNP (2014).

Nota: La sigla INDH refiere al Informe Nacional de Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD Colombia).

Aunque el conflicto armado en Colombia tiene raíces múltiples, 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 Bajo Cauca, el Catatumbo, Cauca o Nariño los grupos armados controlan el tráfico de drogas y la minería ilegal, imponen su autoridad de manera coercitiva sobre las comunidades locales y socavan la legitimidad del Estado. La presencia de las economías ilícitas ha tenido un impacto severo sobre el medio ambiente, pues estas economías se basan en un modelo de desarrollo rural que afecta la sostenibilidad, como se ha señalado en el Informe Nacional de Desarrollo Humano

publicado en 2011 (PNUD, 2011). En materia de desarrollo ambiental, como se indica más adelante en el capítulo 4 de este informe, la deforestación, como principal problema ambiental de Colombia, ha tenido un repunte en los últimos años, en particular después de la firma del Acuerdo de Paz, lo que puede tener relación con la presencia de actores y actividades económicas que afectan las zonas de bosque natural.

El impacto de las economías ilícitas en la desigualdad intergeneracional es significativo, especialmente debido a las graves consecuencias ambientales de ese tipo de economías. La presencia de cultivos ilícitos en áreas de parques nacionales naturales ha aumentado en los últimos años, lo que supone la amenaza de

deforestación de esas zonas estratégicas desde el punto de vista ambiental y representa un riesgo para la protección de la biodiversidad. Según datos del Observatorio de Drogas de Colombia, la presencia de esos cultivos en dichas áreas disminuyó a principios de la década de 2000 pero se incrementó nuevamente a partir de 2012, coincidiendo con las negociaciones del Acuerdo, y un aumento aún mayor se registró entre 2019 y 2022 (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023). El repunte de la deforestación y la presencia de cultivos ilícitos se atribuyen al fracaso del Estado para llegar a esos territorios después de que las FARC dejaran de ejercer control sobre ellos. En otras palabras, los nuevos grupos armados y los grupos disidentes demostraron ser más efectivos que el Estado para tomar control de los territorios rurales dispersos. El impacto ambiental de las actividades ilícitas se analiza en profundidad en el capítulo 4 de este informe.

Bajo el enfoque de la seguridad humana, las organizaciones criminales siguen siendo una de las principales fuentes de violencia y riesgo para la población rural, por lo cual deben ser contenidas y desestructuradas de forma contundente. Sin embargo, al entenderlas como organizaciones multicrimen con fines principalmente rentísticos, el foco debería estar en atacar la estructura del negocio ilícito, que pasa por el manejo financiero que realizan para ocultar y lavar dinero y por sus conexiones 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 grupos y atacar 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 las personas jóvenes que viven en las zonas rurales del país. Finalmente, la exploración de usos alternativos y lícitos de los cultivos de coca y cannabis podría ofrecer escenarios que permitan reemplazar la economía del negocio sin recurrir necesariamente a la destrucción de las plantas, siempre y cuando se desarrollen modelos viables económicamente y sostenibles ambientalmente.

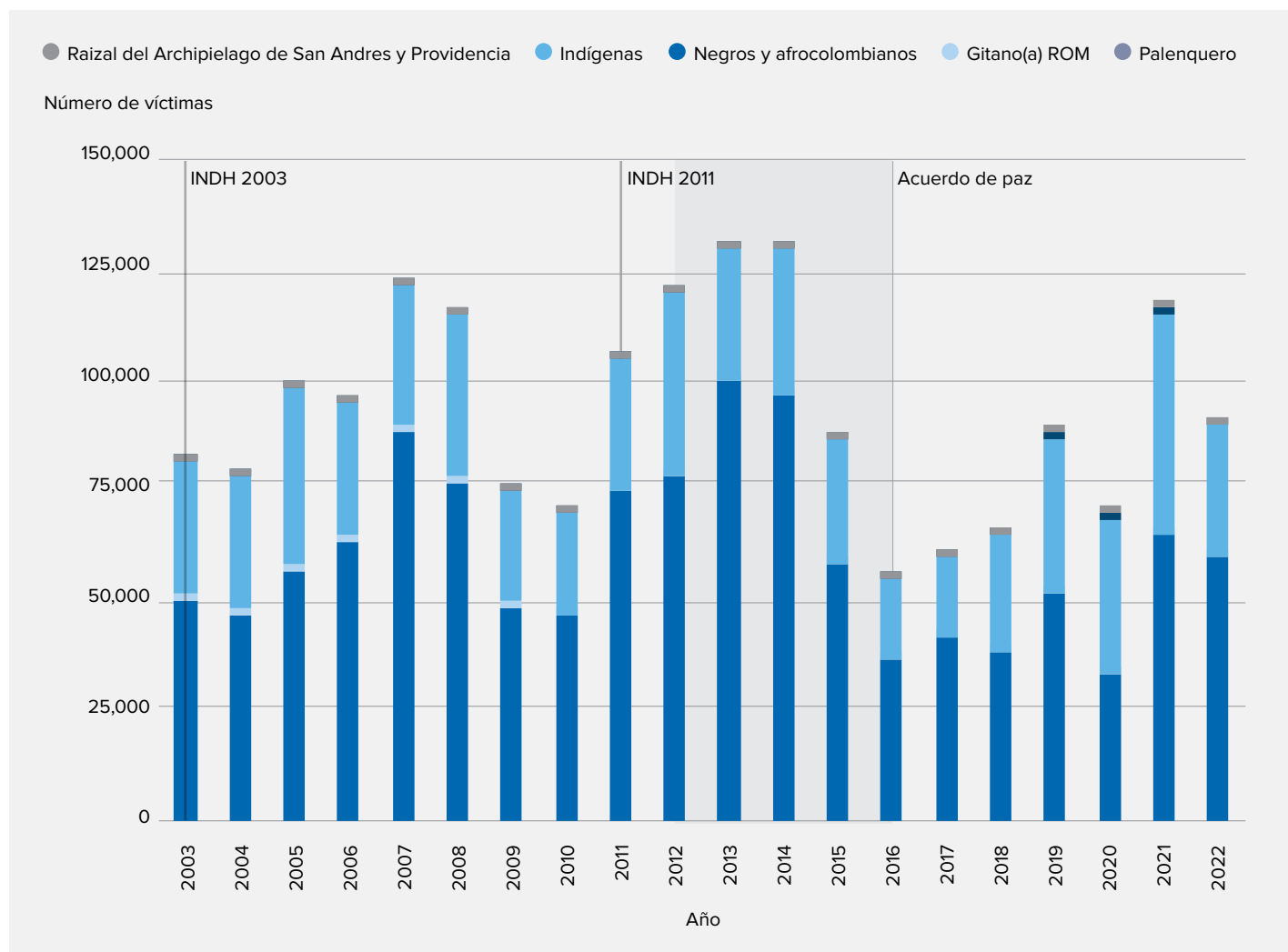
3.2.5. Oportunidades para las víctimas del conflicto

El impacto del conflicto en la vida de las personas y las comunidades es devastador. La amplia gama de efectos comprende la interrupción de la vida; impactos en la salud mental y física; deterioro de los lazos sociales; destrucción de infraestructura física, social y productiva; generación de un estado de constante zozobra, y profundización de la pobreza y la vulnerabilidad socioeconómica. Según datos del Registro Único de Víctimas, el conflicto armado en Colombia ha dejado más de 9,5 millones de víctimas individuales y ha causado profundas heridas a cientos de comunidades y organizaciones.

La victimización por el conflicto, sin embargo, no es un fenómeno distribuido de manera homogénea, sino que afecta particularmente a ciertas poblaciones y a la periferia rural. Las poblaciones campesinas, las personas afrodescendientes y las personas indígenas están significativamente sobrerrepresentadas en los índices de victimización causada por el conflicto. En este contexto la violencia exacerba las desigualdades, ya que su frecuencia o intensidad afectan de manera desproporcionada y continua a las personas más vulnerables de la sociedad (Arjona, 2021). Estos grupos, que ya enfrentaban desafíos considerables en el pasado a causa de la exclusión y la pobreza, se encuentran en una situación de vulnerabilidad aún mayor como resultado directo del conflicto armado.

El desplazamiento forzado es quizás uno de los fenómenos que más acentúa las desigualdades en múltiples dimensiones. Teniendo en cuenta que este es el principal hecho victimizante (comprende cerca del 80% del universo de víctimas), y que regularmente se conjuga con otros daños causados por el conflicto, es imperativo entender el impacto que tiene sobre el desarrollo humano sostenible. Las víctimas del desplazamiento forzado en su mayoría son habitantes de zonas rurales con bajos ingresos, personas pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes o campesinas, o personas que viven en situación de vulnerabilidad socioeconómica y política (Comisión de la Verdad, 2022) (gráfico 3.13).

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.

Víctimas del conflicto armado pertenecientes a grupos minoritarios en Colombia, 2003-2022

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s/f).

Nota: La sigla INDH refiere al Informe Nacional de Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD Colombia).

La situación de precariedad material existente antes del conflicto termina multiplicada por los impactos de este, entre los que cabe mencionar la pérdida de la vivienda y de activos productivos que permitían la generación de ingresos; dificultades para acceder a los servicios de educación y salud en los nuevos lugares de asentamiento; riesgo de enfrentar inseguridad alimentaria; barreras para acceder a los mercados laborales, comerciales y financieros, y dificultades para participar en las decisiones

públicas, entre otros. Además, la precariedad material se potencia por la pérdida de seguridad ontológica, es decir que se pierde la confianza en que será posible afrontar la vida cotidiana y recuperar los proyectos de vida truncados.

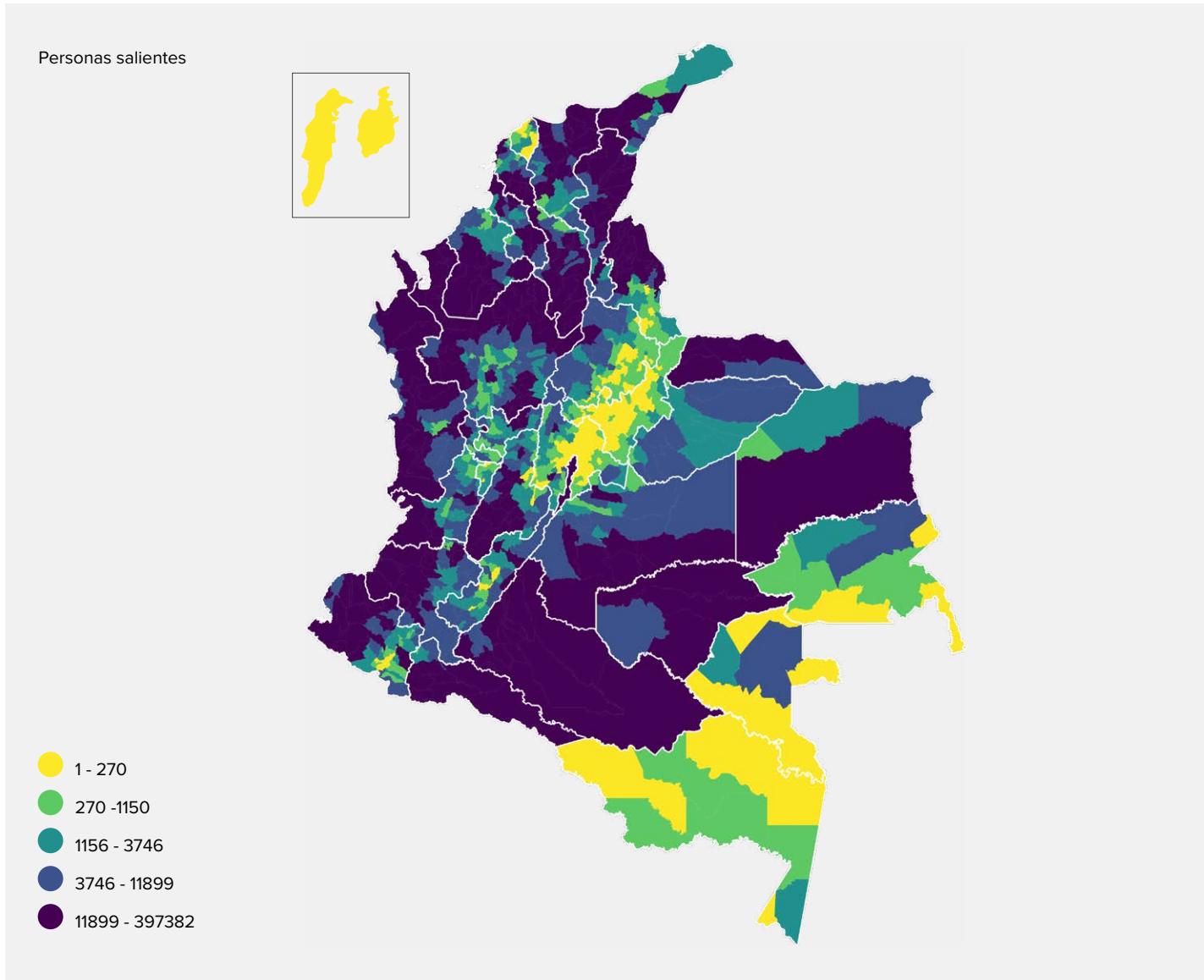
Los desplazamientos, que afectaron a más de 700.000 personas por año, alcanzaron su punto máximo en 2002. Desde entonces se ha registrado una reducción significativa del número de personas afectadas por desplazamientos (casi 300.000 víctimas) (mapa 3.3).

Las dos disminuciones más notables ocurrieron después de la desmovilización de las AUC y luego del inicio de las negociaciones entre el Gobierno y las FARC. Sin embargo, estas mejoras de 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, para comprender los alcances del fenómeno el to-

tal anual de personas desplazadas es menos relevante que el total de personas desplazadas acumulado en el tiempo, cuyos derechos aún no han sido garantizados o que incluso siguen estando en condiciones de vulnerabilidad. Por otro lado, el dato más reciente sobre el número de personas desplazadas oculta el aumento del confinamiento, una situación que también afecta el desarrollo de las personas.

MAPA 3.3

Total nacional de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, 1985-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s/f).

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.

Una condición necesaria para la construcción de la paz territorial consiste en adoptar un enfoque integral y centrado en la reducción sostenida de las desigualdades que afectan a las víctimas del conflicto. 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 sostenible, 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 de Restitución de Tierras)⁴ es uno de los puntos prioritarios de la agenda del Acuerdo de Paz. Su objetivo es mitigar las consecuencias del daño causado a las comunidades, así como a las organizaciones de la sociedad civil. Aunque el impacto no pueda ser revertido, estas medidas tienen por objetivo reparar los daños colectivos generados por el conflicto, y su implementación rápida contribuiría a reducir las desigualdades originadas por la combinación entre la precariedad inicial de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables y el impacto diferencial del conflicto en estos grupos de población.

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 a la implementación de soluciones a largo plazo que concentre las acciones en reducir las desigualdades 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 las personas desplazadas, y ofrecerles opciones como el retorno a su lugar de origen, la reubicación en áreas donde puedan reconstruir sus lazos sociales, o la facilitación de su integración e inserción socioeconómica en los lugares de acogida, especialmente en los 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 agresiones y los delitos más graves perpetrados contra las mujeres y las niñas se encuentra la violencia sexual, un problema que evidencia la incapacidad del Estado no solo para prevenir estos crímenes, sino también para ofrecer 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 como resultado de la inacción estatal.

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

En Colombia las organizaciones de mujeres han desempeñado un papel crucial al proponer mecanismos para el reconocimiento, el juicio y la reparación de estos crímenes. Han diseñado modelos ejemplares de acompañamiento psicosocial y han impulsado estrategias para evitar la repetición de estos hechos. A pesar de sus esfuerzos, la respuesta institucional no siempre ha sido adecuada, pues persisten desigualdades significativas que impiden el reconocimiento y la restauración de los derechos de las mujeres y las niñas víctimas de violencia sexual. Por ello es imperativo que el desarrollo territorial incluya, por un lado, medidas enfocadas en reconocer y transformar las normas sociales que han facilitado la violencia sexual, y, por otro, mecanismos efectivos para prevenir su recurrencia y garantizar un futuro donde esos 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 la paz y la adopción de medidas que garanticen la reparación para las víctimas requieren una labor sostenida, integral y enfocada 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 y abordar las raíces estructurales de la violencia y la vulnerabilidad. Es imperativo que el Estado, en colaboración con la sociedad civil y con las comunidades afectadas, trabaje para reducir las desigualdades ampliadas por el conflicto y promueva el acceso de las poblaciones más afectadas a los servicios básicos, las oportunidades económicas y la participación política. La paz territorial efectiva solo se logrará mediante el reconocimiento y la inclusión de todas las voces —especialmente de 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 para el logro de un desarrollo humano sostenible.

3.3. Conclusiones

En este capítulo se ha mostrado cómo el conflicto armado se nutre de desigualdades iniciales que inciden en las capacidades y las oportunidades de las personas, como el acceso a la tierra y a los 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 la lucha política, así como la emergencia de nuevas formas de criminalidad organizada ligadas a las economías ilícitas, potencian la pobreza y las desigualdades en las comunidades y territorios más afectados. Esto se evidencia en la situación de las víctimas del conflicto, un grupo hetero-

géneo en el que están sobrerrepresentados los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, las mujeres jefas de hogares monoparentales, y las campesinas y los campesinos sin tierra, entre otros grupos que sufren nuevas formas de exclusión.

La regresividad social y económica de la violencia, que opera con rapidez y tiene impactos sostenidos, se acompaña de la falta de respuesta institucional, lo que impide lograr transformaciones territoriales sostenibles para reducir las desigualdades. La violencia y la confrontación armada alimentan así el ciclo de desigualdad y conflictividad. Este ciclo es impulsado por mecanismos variados y complejos pero un común denominador en esta dinámica negativa para el desarrollo humano sostenible en Colombia es el efecto que tiene el conflicto en la productividad humana, o en la transformación de todo tipo de recursos en distintas dimensiones del desarrollo humano individual y comunitario.

La nueva reconfiguración de los grupos armados y las cambiantes dinámicas del 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 de las instituciones, así como de la promoción de la participación ciudadana en la toma y el 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 y que incluya medidas para garantizar la seguridad, el desarrollo socioeconómico, el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos. La implementación de esas medidas deberá articularse entre los niveles nacional y territorial, junto con la sociedad civil. Del mismo modo, este enfoque multidimensional deberá garantizar que las acciones dirigidas a expandir las capacidades y oportunidades de las personas que viven en los territorios en conflicto rindan frutos.

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

Esto significa que el desarrollo humano sostenible 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 se potencia su capacidad de acción. En este sentido, invertir en acciones dirigidas a lograr un desarrollo humano sostenible en medio de entornos conflictivos va más allá de las estrategias humanitarias; es también una estrategia fundamental para evitar seguir alimentando el ciclo de desigualdad y violencia.

Para abordar los retos del desarrollo humano sostenible, la resolución de los conflictos y el proceso de construcción de la 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. Las acciones que se implementen deben adoptar una visión del desarrollo que promueva la conexión entre mercados, la sostenibilidad ambiental y social, la articulación entre 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 la paz.

Incorporar el enfoque de género como catalizador tiene el potencial de acelerar los avances en términos de desarrollo humano, al integrar a todas las mujeres y las niñas en el objetivo de la paz, lo que promueve 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 sostenible y a la construcción de una paz duradera.

En este sentido 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 lograr ciertos niveles de crecimiento y promover la reconciliación, no son suficientes por sí solos para garantizar una paz duradera y sostenible. Es decir, para construir una paz verdadera y sostenible se requiere un enfoque integral que aborde las causas estructurales del conflicto y promueva la transformación territorial. Esto implica asumir un compromiso a medio y a largo plazo con el desarrollo económico y social, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, las garantías de los derechos humanos y de la justicia, y la construcción de una cultura de paz.

El cambio estructural requiere transformaciones institucionales, políticas y prácticas que aborden las causas fundamentales del conflicto, como la pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a los servicios básicos. También es necesario un cambio cultural para modificar los valores y las creencias de la sociedad con respecto a la violencia y la construcción 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, lo que debilita la voluntad de exigir un cambio. La exposición constante a la violencia genera desensibilización, y hace que la sociedad sea menos receptiva o empática con respecto al sufrimiento de las demás personas.

Esto puede ocasionar la falta de movilización o de acciones para abordar las raíces del conflicto y procurar soluciones pacíficas. El llamado a “reaccionar” destaca la importancia de despertar una conciencia colectiva y de movilizar a la sociedad para poner fin a 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 los comportamientos individuales y colectivos respecto de la paz.

El Acuerdo 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 FARC. Cumplir con lo 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 para contribuir así a la disminución del conflicto armado. Uno de los aspectos centrales del Acuerdo de Paz es la atención y reparación para las víctimas del conflicto, lo que implica la 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 mediante la consideración de cuestiones como la reforma rural integral, la participación política de antiguos miembros de los grupos armados, la lucha contra el narcotráfico, y la protección de lideresas y líderes sociales, entre otras.

El Acuerdo de Paz representa un instrumento poderoso para reducir las desigualdades y facilitar la construcción de 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 este proceso ha recibido el respaldo de la comunidad internacional, lo que ha fortalecido la legitimidad del Gobierno colombiano en su búsqueda de la paz. Este respaldo se debe al establecimiento de un marco y de herramientas (como los mecanismos de desmovilización,

desarme y reintegración, o las disposiciones para implementar la justicia transicional) que podrían servir como referencia para el desarrollo de futuros procesos de paz con otros grupos armados ilegales.

Otro punto importante a destacar es el impacto de las reformas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Esas reformas, surgidas de un diálogo nacional con 250.000 personas de diferentes comunidades y sectores, abordan aspectos cruciales como el ordenamiento del territorio en relación con el agua, la seguridad humana y la justicia social, el derecho humano a la alimentación, y las transformaciones productivas y de convergencia regional. Todas esas reformas tienen como punto de partida el territorio y las personas. Con una inversión proyectada de 1.154,8 billones de pesos colombianos, se procura reducir las desigualdades sociales y económicas entre los hogares y las regiones, articular los planes de ordenamiento territorial para evitar que regiones ricas alberguen comunidades que vivan en condición de pobreza, y lograr la protección integral de la población y el acceso a la justicia centrado en las personas, las comunidades y los territorios. El objetivo es lograr todo lo anterior sobre la base de instituciones públicas que sitúen a la ciudadanía en el centro de sus acciones.

Por otro lado, en el marco del proceso de Paz Total con los grupos armados ilegales, se espera que las acciones 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 requiere realizar transformaciones territoriales significativas, especialmente en las regiones históricamente afectadas por el conflicto; promover la inclusión social y económica de las comunidades marginadas, y proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

Bibliografía

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2012).** “Operación Colombia: Las tierras de la población desplazada”.
- Arboleda Castro, M. E., A. Pavas Llanos, y S. Hidalgo Dager (2021).** “Regiones colombianas y conflicto armado: estudio socioeconómico en un modelo de centro y periferia años 2000-2017”. *Ánfora*, 28(51), 143162.
- Arias, M. A., A. M. Ibáñez, y A. Zambrano (2014).** *Agricultural Production Amid Conflict: The Effects of Shocks, Uncertainty, and Governance of Non-State Armed Actors*. Serie Documentos CEDE, núm. 201408. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- Arjona, A. (2021).** *The Effects of Violence on Inequality in Latin America and the Caribbean: A Research Agenda*. Documento de trabajo núm. 12. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- ART (Agencia de Renovación del Territorio) (s/f).** Central de Información PDET. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/informe-de-implementacion-pdet/>
- Banco Mundial (2021).** “Poverty and Access to Justice 2021”. <https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2021/10/Hiil-report-Poverty-and-Access-to-Justice-web.pdf>
- Banco Mundial (s/f).** Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes). Base de datos de estadísticas internacionales de homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>
- Cabanzo Valencia, M., y R. Gindele (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), 8197.
- Caro Sosa, J., y A. Aya Mercado (2019).** “Comportamiento del turismo en Colombia después de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC”. Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA).
- Carvacho, P., I. Arriagada, y L. Cofré (2022).** “Acceso a la justicia: una revisión conceptual de sus componentes”. *Oñati SocioLegal Series*, 12(2), 354382.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022).** CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica) (2013).** *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional de Colombia.
- CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica) (2022).** Coordinación del Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC). <https://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio-de-memoria-y-conflicto/>
- Collier, P., V. L. Elliott, H. Hegre, A. Hoeffler, M. ReynalQuerol, y N. Sambanis (2003).** *Guerra civil y políticas de desarrollo. Cómo escapar de la trampa del conflicto*. Banco Mundial.
- Comisión de la Verdad (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición) (2022).** *Hay futuro si hay verdad. Informe Final. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*. 28 de junio.
- Corporación Humanas (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 desde 2012”. Mayo.
- Corporación Sisma Mujer (2022).** *Situación de las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos en Colombia durante 2021*. 15 de mayo.
- Corte Constitucional (2013).** Auto 098/13. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a098-13.HTM>
- Cristancho Murcia, N. D. (2022).** “Efectos del proceso de paz en la producción agrícola”. Tesis de pregrado en Economía, Universidad del Rosario, Facultad de Economía.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2018).** Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(a)). Encuesta de Cultura Política (ECP). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(b)). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv>

Defensoría del Pueblo de Colombia (2018). “Informe especial de riesgo: economías legales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo”. Mayo. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Informe_Economias_ilegales.pdf

Defensoría del Pueblo de Colombia (2023). “El 2022 marcó un lamentable récord de homicidios a líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos”. 23 de enero. <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 (Departamento Nacional de Planeación) (2014). “Definición de categorías de ruralidad. Informe temático para la Misión para la Transformación del Campo”.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2018). “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”. Documento CONPES núm. 3918. 15 de marzo.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2021). “Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social”. Documento CONPES núm. 4063. 29 de noviembre.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2023). “Balance. Diálogos Regionales Vinculantes”. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/dialogos_regionales/Balances/2023-02-06_Cartilla_Balance_DRV_web.pdf

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (s/f(a)). Construcción de paz y post-conflicto. <https://2022.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Construcci%C3%B3n-de-paz-y-postconflicto.aspx>

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (s/f(b)). Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz. Mediciones, seguimiento y evaluaciones. Fecha de actualización: 18 de julio de 2024. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/mediciones-seguimiento-y-evaluaciones.aspx

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (s/f(c)). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Fecha de actualización: 23 de febrero de 2024. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

Durán Pabón, I. M. (2011). “Conflicto armado y crecimiento económico municipal en Colombia”. Tesis presentada para optar al título de Magíster en Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

El Tiempo (2016). “El 64% de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra”. 26 de noviembre. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16759689>

Farrow, T. C. W. (2014). “What is access to justice?”. *Osgoode Hall Law Journal*, 51(3), págs. 957-987. <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”.

FIP (Fundación Ideas para la Paz) (2022a). *El dilema de los PDET. ¿Cómo construir sobre lo construido, sin seguir en lo mismo?* Notas Estratégicas, núm. 25. Junio.

FIP (Fundación Ideas para la Paz) (2022b). *Ni paz ni guerra. Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque.* Serie Informes, núm. 36. Mayo. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf

FIP (Fundación Ideas para la Paz) (2023). Índice de Resiliencia Comunitaria.

FIP (Fundación Ideas para la Paz) (2024). *El tejido empresarial en los territorios PDET. Lo que dicen los datos.* Notas Estratégicas, núm. 41. FIP, Observatorio de Inversión Privada (OIP), una iniciativa de Jaime Arteaga & Asociados (JA&A), y Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE). <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-01-el-tejido-empresarial-en-los-territorios-pdet-lo-que-dicen-los-datos>

- Fiscalía General de la Nación (2023).** “Informe de Gestión: Fiscalía General de la Nación”. <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*, 167191.
- García Villegas, M.,** y J. Espinoza (2013). *El derecho al Estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Dejusticia.
- Gaviria, S.,** L. F. Mejía, G. Piraquive, G. Cifuentes, R. López, y. Parra (2015). *El dividendo económico de la paz en Colombia. Lecciones de la experiencia internacional*. Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Genn, H.** (1999). *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law*. Hart.
- Gil, J. M.,** y W. A. Uribe (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*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- Global Witness (2023).** “Casi 2.000 personas defensoras de la tierra y el medioambiente asesinadas entre 2012 y 2022 por proteger el planeta”. 13 de septiembre. <https://www.globalwitness.org/es/comunicados-de-prensa/almost-2000-land-and-environmental-defenders-killed-between-2012-and-2022-protecting-planet-es/#:~:text=Desde%20que%20Global%20Witness%20comenzó,el%20mundo%20durante%20ese%20periodo>
- Gómez, C.,** L. Sánchez-Ayala, y G. Vargas (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), 255274.
- GPAAZ (Grupo Género en la Paz) (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*.
- Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019).** *Justicia para todos. Un análisis global de necesidades legales y obstáculos*.
- Gutiérrez, L.** (2017). *Pobreza, conflicto armado y convergencia*. Universidad de los Andes.
- Indepaz (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz) (2021).** “Balance en cifras de la violencia en los territorios”. 24 de noviembre. <https://indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>
- Indepaz (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz) (2023).** *Paz para liderar. Informe de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas desde la firma del Acuerdo de Paz*. <https://indepaz.org.co/pazparaliderar/>
- Jaramillo, S.** (2014). “La paz territorial”. Conferencia dictada en la Universidad de Harvard, Cambridge, MA, Estados Unidos. 13 de marzo.
- Ministerio de Defensa Nacional (2023).** Indicadores de seguridad y resultados operacionales. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/porta/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://2f76a-de6e2220a74483af901e122f3fd>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2017).** Índice de Acceso Efectivo a la Justicia. <https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Paginas/SEJ-Acceso-a-la-Justicia-indice-acceso-efectivo-a-la-justicia.aspx>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2023).** Observatorio de Drogas de Colombia. Departamento-Municipio. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-departamento-municipio.aspx>
- Naciones Unidas (2009).** *Informe Mundial sobre la Justicia*.
- Naciones Unidas (2012).** Declaración de las Naciones Unidas sobre el Estado de Derecho.
- Naciones Unidas (2022).** *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General*. S/2022/1004. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 28 de diciembre. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2276999.pdf>
- Naciones Unidas (2023a).** *Colombia. Common Country Analysis* [Análisis común de país].
- Naciones Unidas (2023b).** *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General*. S/2023/222. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 24 de marzo. <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*. Penguin Colombia.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2019). *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting people at the centre*. 28 de marzo. <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*. 24 de noviembre de 2016. <https://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/proceso-paz-farc-acuerdo-final.pdf>
- OXFAM (2017). "Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia".
- Pleasence, P., N. Balmer, R. Blackburn, y T. Wainwright (2012). *A Framework for the Benchmarking of Small Business Consumers' Need for and Use of Legal Services*. Legal Services Board.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003). *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Septiembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021a). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021b). "Escuchar la paz: dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final". <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/escuchar-la-paz-dimensiones-y-variaciones-en-la-implementacion-del-acuerdo-final>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023a). *Monitoring Attitudes, Perceptions and Support (MAPS)*. <https://www.undp.org/es/colombia/proyectos/monitoring-attitudes-perceptions-and-support-maps>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023b). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 3. Acceso efectivo a la justicia para todas las personas*. Mayo. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-3>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024a). *Liderazgo, desarrollo y territorio: una apuesta por la paz. Cuaderno de Liderazgo Social y Desarrollo Humano en Colombia (2012-2022)*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024b). *Escuchar la paz. Entre contrastes y anhelos de paz y desarrollo humano. Resumen Ejecutivo*. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/resumen-ejecutivo-informe-escuchar-la-paz-entre-contrastes-anhelos-de-paz-desarrollo-humano>
- PNUD Colombia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia) (2022). *Índice de Gobernabilidad Democrática Territorial*.
- Policía Nacional de Colombia (s/f). *Homicidios*. <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>
- Procuraduría General de la Nación (2023). "Quinto Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz". Noviembre.
- Programa Somos Defensores (2022). *Informes anuales*. <https://somosdefensores.org/informes-anuales/>
- Sandefur, R. L. (2016). "What we know and need to know about the legal needs of the public". *South Carolina Law Review*, 67(2), 443-459.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Sierra, J. R. (2016). "La 'periferialización' del conflicto armado colombiano, 2002-2014". *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 7(2).
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s/f). *Registro Único de Víctimas (RUV)*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/>
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2018). *Informe anual de monitoreo de cultivos de coca en Colombia*.

UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria)
(2022). *Desafíos del desarrollo agropecuario en Colombia.*

Vargas D., J. F. (2003). "Conflicto interno y crecimiento económico en Colombia". Tesis PEG, Universidad de los Andes.

Vélez, M. A., y E. Dávalos (2023). "¿Quiénes son los cultivadores de coca en Colombia? Hacia una política de transformación territorial con enfoque étnico y ambiental". Documento de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Villa, E., J. A. Restrepo, y M. Moscoso (2014).

"Crecimiento económico, conflicto armado y crimen organizado, evidencia para Colombia". En: M. A. Arias, A. Camacho, A. M. Ibáñez, D. Mejía y C. Rodríguez (comps.). *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia. ¿Cómo construir un posconflicto sostenible?* Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

Weston, M. (2022). "The Benefits of Access to Justice for Economies, Societies, and the Social Contract. A Literature Review". Open Government Partnership. Mayo.

Notas

- 1 El DNP y el equipo de la Misión para la Transformación del Campo clasifican a los municipios rurales de Colombia en las siguientes cuatro categorías de ruralidad, con base en la consideración de una serie de criterios que fueron seleccionados por su relevancia para la categorización: i) ciudades y aglomeraciones; ii) municipios intermedios; iii) municipios rurales, y iv) municipios rurales dispersos (DNP, 2014).
- 2 La jurisdicción agraria es el área del derecho que resuelve disputas y regula cuestiones relacionadas con la agricultura, como la propiedad de la tierra y los contratos agrícolas, y esto generalmente se realiza mediante tribunales especializados.
- 3 Los problemas justiciables son conflictos o eventos que las personas enfrentan en su vida y que plantean cuestiones legales, independientemente de que sean reconocidos o no por quienes los experimentan, e independientemente de que las acciones que se tomen para solucionarlos comprendan o no el uso de la justicia en cualquiera de sus formas, componentes e instrumentos (Carvacho, Arriagada y Cofré, 2022, pág. 359; Genn, 1999; Sandefur, 2016; Banco Mundial, 2021).
- 4 Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, 10 de junio de 2011.

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

Introducción

En 2020 el PNUD publicó a nivel mundial el Informe sobre Desarrollo Humano titulado *La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*, que puso de relieve la estrecha relación entre el desarrollo humano y la protección del planeta, y destacó la responsabilidad que los seres humanos tienen en la crisis planetaria al señalar que la búsqueda del crecimiento económico convencional ha provocado una triple crisis planetaria definida por la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la contaminación ambiental (PNUD, 2020).

La profundización de la crisis planetaria ha promovido la adopción de enfoques de sostenibilidad que consideren tanto el bienestar de las personas como el cuidado del planeta, pues es imperioso que las sociedades, los gobiernos y las organizaciones sean conscientes de que la búsqueda de mejores condiciones de vida debe ir de la mano de acciones que cuiden el sistema planetario e integren la protección ambiental como estrategia de desarrollo humano.

Este cambio hacia la búsqueda de un desarrollo humano más sostenible se ha potenciado con la adopción de los ODS, que evidencian que el desarrollo humano no puede lograrse de manera aislada, pues es preciso 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. Los patrones de producción y de consumo no sostenibles constituyen la principal causa del cambio climático y de los fenómenos climáticos extremos que se manifiestan a nivel global y generan impactos significativos en la vida humana y en el equilibrio del planeta.

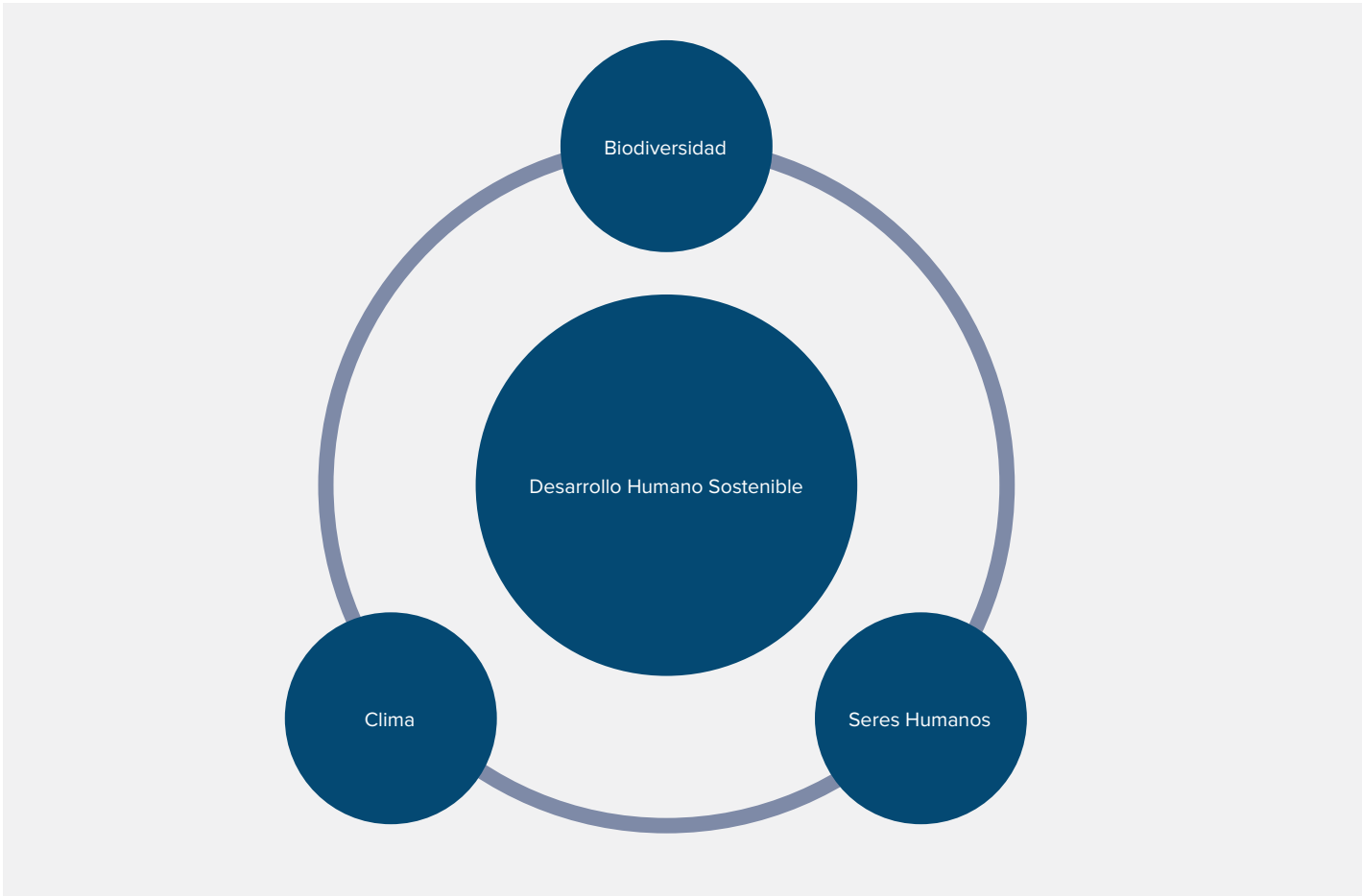
En este contexto Colombia enfrenta un gran reto, ya que el país trabaja para eliminar

la alta desigualdad, reducir la pobreza, transformar las estructuras heredadas y actuales asociadas con el conflicto armado, y fomentar la integración y la interconexión territorial para reducir las desigualdades que existen entre las condiciones de vida de las personas que residen en diferentes regiones del país. Todo esto se da en un contexto caracterizado por una alta vulnerabilidad ante el cambio climático, por lo que es preciso que el país integre los desafíos ambientales en su modelo de desarrollo para evitar que los ecosistemas colombianos se degraden, pues la degradación ambiental reduce los niveles de bienestar de la población y pone en riesgo su desarrollo futuro.

Así, en este capítulo del informe se analiza el desarrollo humano desde un enfoque sistémico que contempla su vínculo con la naturaleza y la biodiversidad, y que parte de la premisa de que los seres humanos y el contexto político, económico y social de los territorios interactúan con la biodiversidad y el clima dentro de los límites planetarios. En este marco el concepto de convergencia pone de relieve el hecho de que el desarrollo debe partir de la consideración del sistema en conjunto en lugar de orientarse únicamente a la mejora de alguno de sus aspectos. Es por eso que en este informe se propone el concepto de desarrollo humano sostenible. Esta idea conlleva 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 para el diseño y la implementación de acciones dirigidas a promover el desarrollo humano. Las acciones adecuadas serán, por tanto, aquellas que permitan maximizar el desarrollo de las capacidades y oportunidades individuales y al mismo tiempo proteger el planeta (diagrama 4.1).

DIAGRAMA 4.1

Elementos convergentes para lograr un desarrollo humano sostenible y resiliente



Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la estructura de este capítulo, en la primera sección se analiza el aporte de la biodiversidad al desarrollo humano y la paradójica relación que existe entre estos dos elementos. En la segunda sección se examina cómo el cambio climático afecta el desarrollo humano de Colombia. En la tercera sección se consideran los impactos que tiene la deforestación en el desarrollo humano sostenible —con énfasis en las regiones más importantes para la construcción de la paz—, pues la deforestación es uno de los principales problemas ambientales de Colombia, que impacta tanto en la biodiversidad como en el cambio climático. Finalmente se considera el IDH ajustado por las presiones planetarias

con el propósito de analizar el impacto que un crecimiento que no sea sostenible tiene sobre el nivel de desarrollo humano. El capítulo concluye con la presentación de una serie de conclusiones resultantes del análisis planteado.

Cabe destacar que es difícil limitar el análisis propuesto en este capítulo únicamente a Colombia, ya que el sistema es global. De hecho, aunque los países megadiversos y altamente vulnerables al cambio climático implementen acciones y tomen medidas individuales, la coordinación global es indispensable para que esas acciones puedan converger hacia la sostenibilidad y la superación de la triple crisis que actualmente afecta al planeta.

4.1. 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 relacionan con bajos niveles de desarrollo humano, mientras que altos niveles de desarrollo humano tienen mayores impactos ambientales. La biodiversidad es la riqueza natural que sustenta los ecosistemas y el bienestar de las comunidades que dependen de ella. No obstante su importancia crítica se evidencian una pérdida y una degradación aceleradas de biodiversidad a nivel global, y Colombia no es la excepción pese a ser uno de los países más biodiversos del mundo y a pesar de las acciones que el país ha implementado para garantizar su protección.

En esta sección del capítulo el análisis 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 no sostenible de la biodiversidad sobre el cual se ha basado el desarrollo están incrementando el riesgo y la exposición del país y de los territorios prioritarios para la construcción de la paz ante diversos eventos climáticos, pero también ante eventos económicos y sociales.

En segundo lugar se destaca la necesidad imperativa de adoptar un enfoque de desarrollo que considere a la biodiversidad y a los servicios ecosistémicos que esta presta no como recursos a ser explotados, sino como elementos indivisibles de la economía nacional, la identidad cultural, la seguridad alimentaria y los medios de vida de las comunidades. La biodiversidad no solo contribuye a la protección social y económica de las poblaciones y es un pilar fundamental para el desarrollo humano, sino que además tiene un valor intrínseco pues es esencial para garantizar la vida en el planeta. Por tanto, las partidas financieras destinadas a su adecuada gestión deberían reflejar su incommensurable valor.

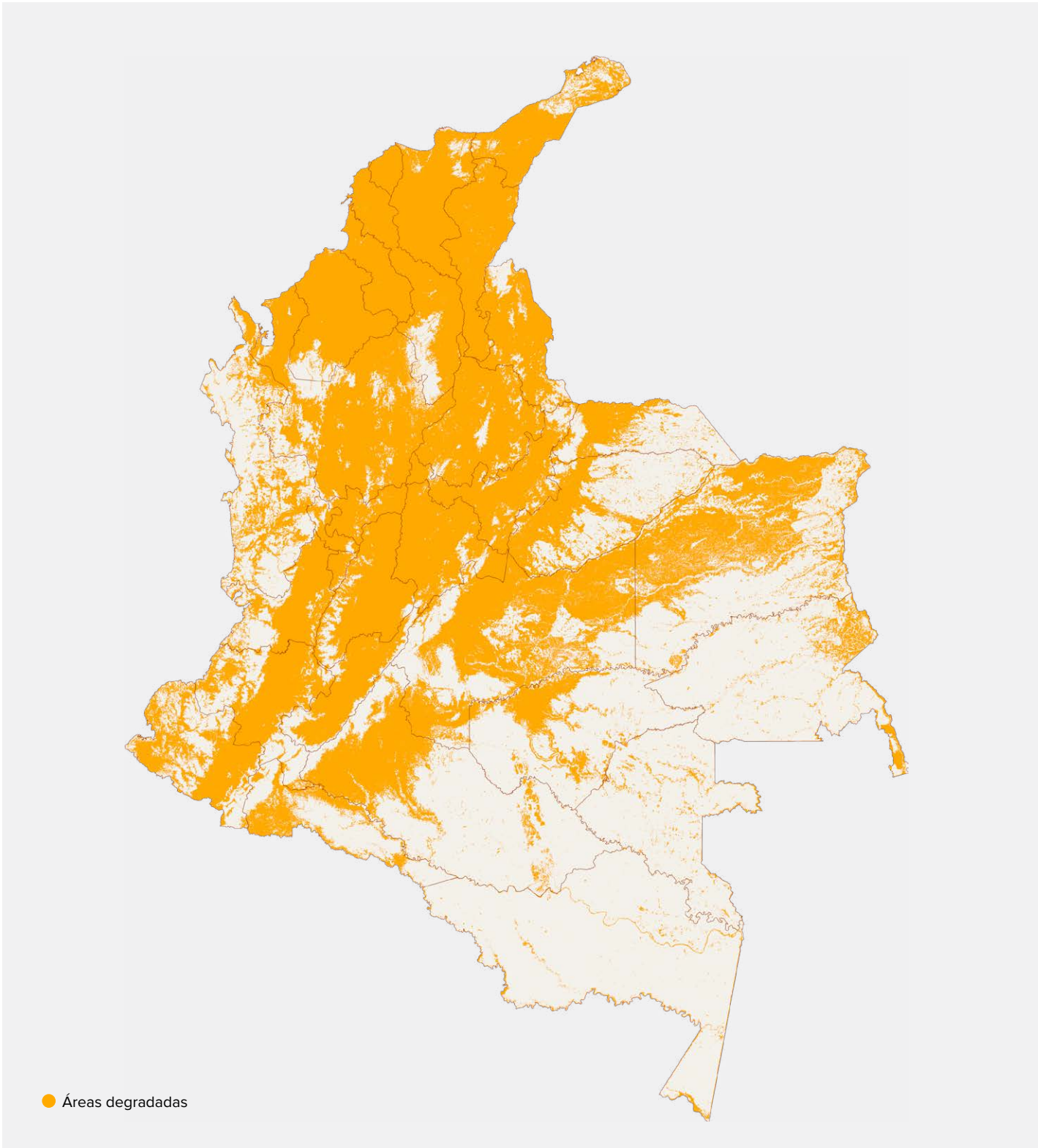
4.1.1. Estado de conservación o integridad ecológica e Índice de Desarrollo Humano

Colombia se destaca por ser uno de los países más biodiversos del mundo, tanto por su extensión territorial como por la riqueza de su biodiversidad por kilómetro cuadrado (Cancillería, s/f). Esta abundancia natural es un activo invaluable que debe vincularse estrechamente con su importancia económica y monetaria para el país. Según estimaciones del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, la biodiversidad colombiana posee un valor potencial de aproximadamente 350 billones de dólares al año en servicios ecosistémicos (Instituto Humboldt, 2014). Es crucial reconocer que este patrimonio natural es fundamental para el desarrollo humano y económico del país.

Sin embargo, a pesar del inmenso valor material e inmaterial de la biodiversidad, Colombia se enfrenta a una realidad paradójica: el riesgo de experimentar una sexta extinción masiva. Aproximadamente la mitad de las áreas terrestres de Colombia han sido catalogadas como áreas degradadas (mapas 4.1 y 4.2), lo que pone en evidencia la urgencia de actuar para proteger y restaurar esos ecosistemas vitales. La conservación de la biodiversidad no solo es una obligación desde el punto de vista ambiental, sino que también constituye una estrategia esencial para salvaguardar el futuro económico y social del país mediante la preservación de la continuidad de los servicios ecosistémicos que sustentan la vida y la actividad humana.

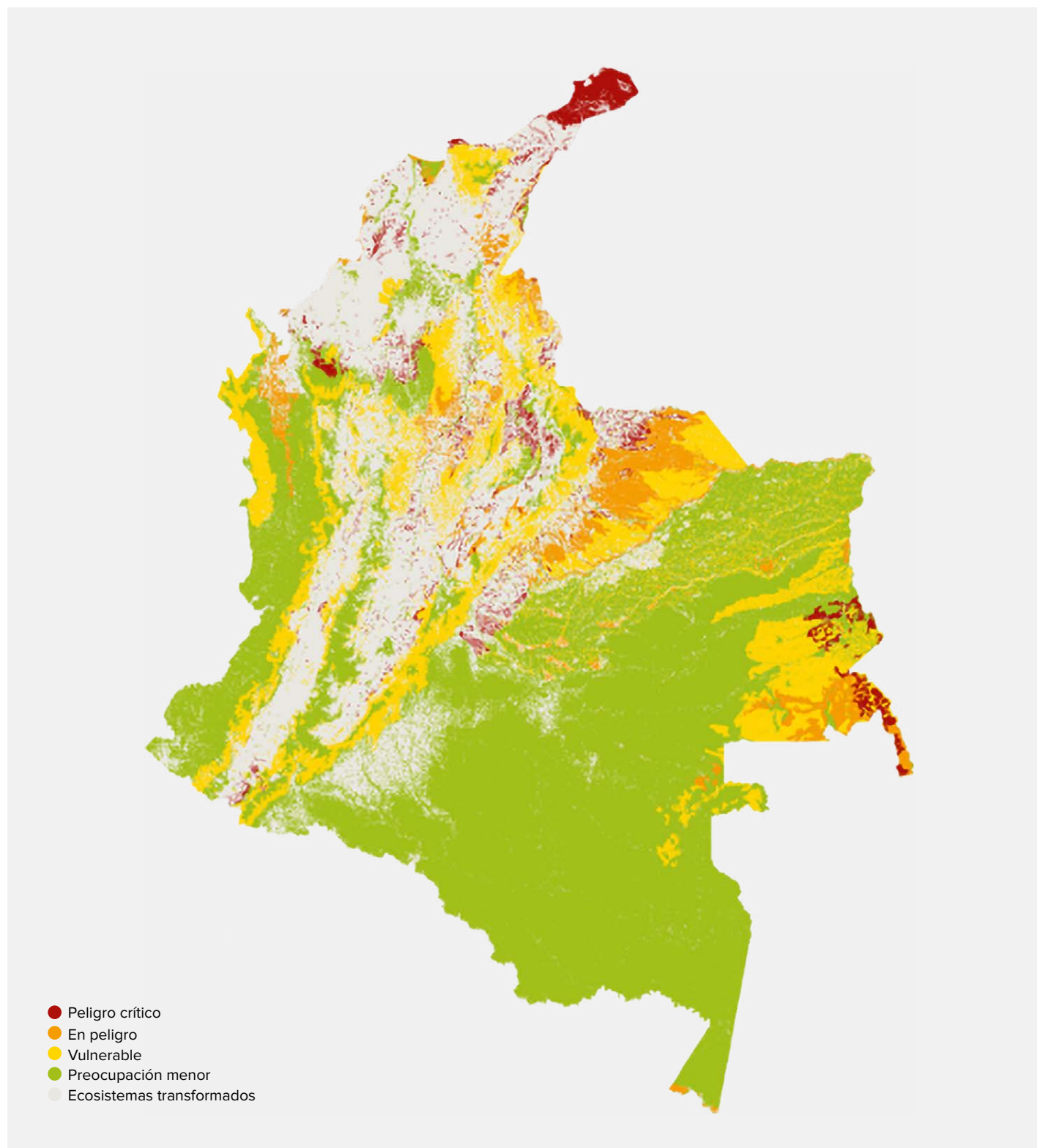
A pesar de su importancia crítica, se evidencia una pérdida y degradación aceleradas de esta a nivel global, incluyendo en Colombia, a pesar de los esfuerzos dedicados a su protección y reconocimiento como una superpotencia en este ámbito.

Áreas degradadas o en peligro en Colombia, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Murcia López *et al.* (2023) y datos del UN Biodiversity Lab, <https://unbiodiversitylab.org/en/>

Ecosistemas críticos en Colombia, 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Murcia López et al. (2023) y datos del UN Biodiversity Lab, <https://unbiodiversitylab.org/en/>

El análisis de la Lista Roja de los Ecosistemas Terrestres de Colombia del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt revela que alrededor del 50% de los ecosistemas colombianos están en situación de alto riesgo y han sido categorizados como ecosistemas críticos o en peligro, principalmente debido a la reducción de su área y distribución geográfica. Los ecosistemas críticos consisten en biomas secos, humedales, bosques y montañas que enfrentan amenazas como la erosión del suelo, el riesgo de incendios o el desarrollo de proyectos de infraestructura no sostenibles (Instituto 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, s/f). Además, la escasez de agua ha aumentado y afecta a alrededor del 20% de la población colombiana.

En Colombia existe una paradoja entre el desarrollo y la biodiversidad: las regiones más desarrolladas a menudo presentan una mayor degradación ambiental, mientras que las regiones más biodiversas enfrentan grandes desafíos en términos de desarrollo humano. En consonancia con lo anterior, el análisis del estado de conservación de los ecosistemas naturales y del IDH a nivel departamental permite identificar tres tipos de territorios, cada uno de los cuales plantea desafíos y oportunidades diferentes (gráfico 4.1).

Existe una relación inversamente proporcional entre el estado de conservación de los ecosistemas naturales y el desarrollo humano. Por ejemplo, Antioquia, Bogotá o Cundinamarca han avanzado en términos de desarrollo humano pero sus ecosistemas naturales exhiben una menor integridad, mientras que Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada se caracterizan por la situación opuesta: presentan un bajo nivel de desarrollo humano y un elevado nivel de conservación de sus ecosistemas. Por tanto hay una dicotomía que resolver: por un lado es preciso restaurar la capacidad ecológica de aquellos territorios que han sido ampliamente

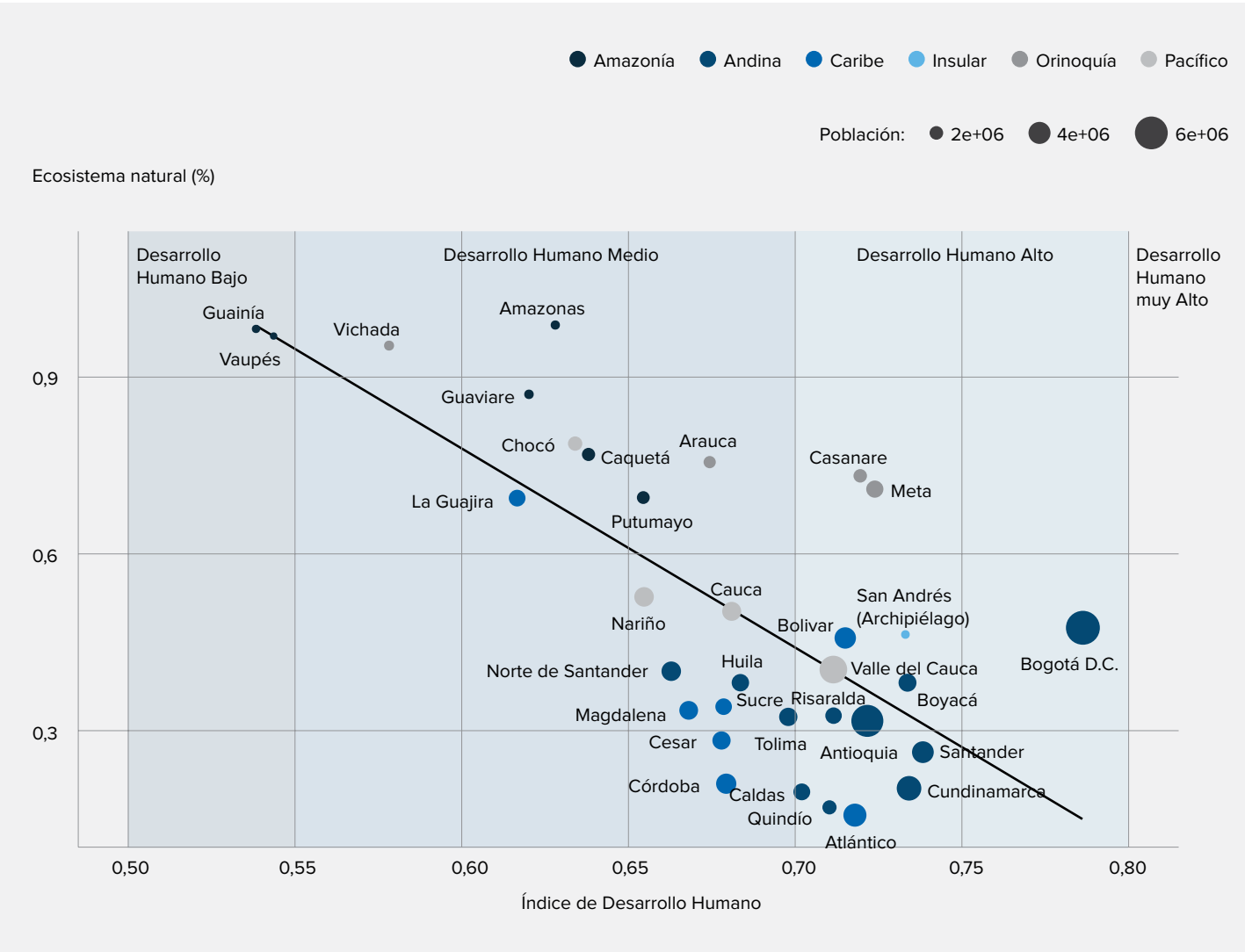
transformados sin sacrificar sus avances en términos de desarrollo humano; por otro lado es preciso promover el desarrollo humano de aquellos territorios cuyo IDH es bajo y al mismo tiempo garantizar la protección de sus ecosistemas naturales que son fundamentales para el bienestar de la población colombiana.

Los departamentos que albergan los páramos que son fundamentales para garantizar la provisión de agua en el país exhiben un desarrollo humano medio o bajo¹. Los departamentos ubicados en la Cuenca Amazónica y aquellos que forman parte del Chocó Biogeográfico comprenden los ecosistemas más extensos del país: abarcan más de 45 millones de hectáreas de la región amazónica, lo que equivale aproximadamente al 40% del área terrestre del Pacífico colombiano junto con sus zonas marinas y costeras (que abarcan 3.531 kilómetros de la costa pacífica) (INVEMAR, 2017). Estos ecosistemas no solo desempeñan una variedad de funciones valiosas a nivel global, sino que también son importantes para las comunidades locales que los custodian y para el desarrollo de la economía local. La importancia de dichos ecosistemas radica en que albergan valores espirituales y culturales; brindan servicios ambientales como el almacenamiento de carbono, el mantenimiento de la biodiversidad o la regulación del agua, y permiten el desarrollo de diversos procesos productivos relacionados, por ejemplo, con actividades portuarias, pesqueras, de transporte, turísticas, o de producción de alimentos y medicinas.

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

GRÁFICO 4.1

Índice de desarrollo humano y estado de conservación de los ecosistemas naturales en Colombia



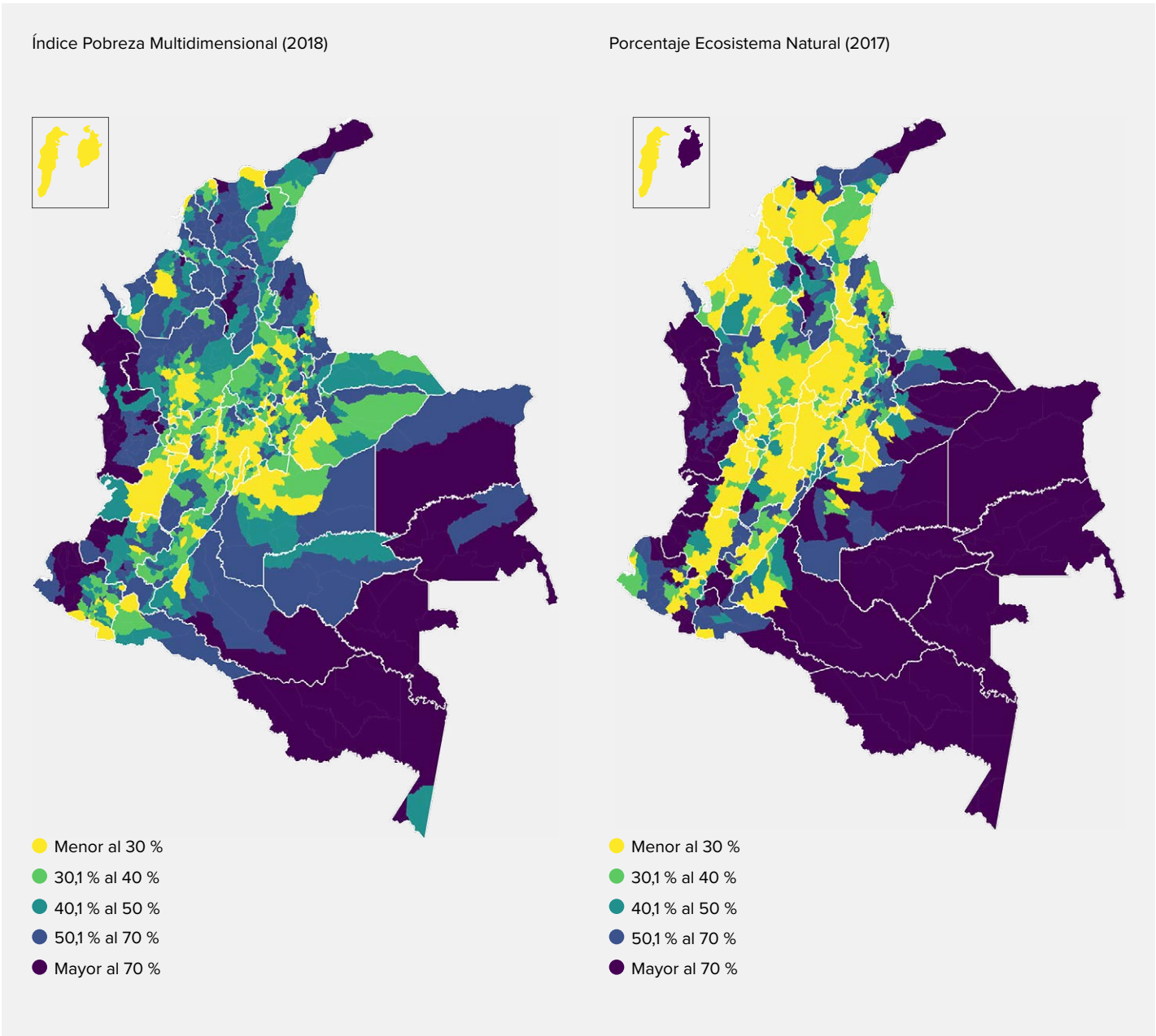
Fuente: Elaboración propia con base en los índices de desarrollo humano (IDH) departamentales calculados por el PNUD en Colombia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) sobre los ecosistemas naturales.

Nota: Los datos relativos al Índice de Desarrollo Humano (IDH) corresponden a 2022 y los datos sobre el estado de conservación de los ecosistemas naturales corresponden a 2017.

Cuando las variables que permiten describir el estado de los ecosistemas se analizan junto con el IPM se observa que las áreas altamente conservadas presentan niveles elevados de pobreza multidimensional (mapa 4.3). Además, de acuerdo con datos del DANE de 2022, las personas que viven en hogares cuyo jefe o jefa

de hogar se identifica como negro/a, mulato/a, afrodescendiente o afrocolombiano/a registraron una incidencia de la pobreza multidimensional del 42,7%. Las personas que pertenecen a hogares cuya jefa o jefe de hogar se identifica como indígena presentaron una tasa de pobreza multidimensional del 39,0% (DANE, 2022).

Índice de pobreza multidimensional y estado de conservación de los ecosistemas naturales municipales en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en DANE (s/f(a)) e IDEAM *et al.* (2017).

Nota: Los datos relativos al índice de pobreza multidimensional (IPM) corresponden a 2018 y los datos sobre el estado de conservación de los ecosistemas naturales municipales corresponden a 2017.

Estos hallazgos sugieren que las regiones que presentan una mayor incidencia de la pobreza y un nivel más alto de conservación de su biodiversidad deberían ser consideradas como áreas de alta prioridad para la implementación de políticas orientadas a la creación de empleo y la promoción de emprendimientos asociativos basados en cadenas de valor centradas en la protección y el uso sostenible de la biodiversidad. Se debe fomentar la creación de industrias innovadoras que valoren de manera justa los recursos que estos territorios ofrecen y que generen empleos verdes de forma estable y continua. Entre las actividades que podrían desarrollarse en dichas áreas se incluyen la restauración ambiental, el turismo de naturaleza y la transición hacia prácticas productivas sostenibles, que brinden a las personas la oportunidad de vincularse y de disfrutar de mejores condiciones de vida y de desarrollo en un ambiente sano.

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

Esos humedales y ecosistemas secos enfrentan una amenaza crítica, ya que el 97% de ellos fueron transformados por actividades humanas como la ganadería extensiva, el desarrollo urbano, la minería y la explotación petrolera, entre otras. Es crucial revisar con detenimiento el desarrollo de ese tipo de actividades y tomar las medidas necesarias para garantizar la salud y la resiliencia de los territorios. A los efectos de la actividad humana se suman los del cambio climático, que ha alterado la estructura y la función de esos ecosistemas. Los períodos de sequía son más intensos, frecuentes y prolongados, lo que reduce la resiliencia de los territorios ante los efectos adversos.

Estos ecosistemas, situados en la región Caribe, los valles de los ríos Cauca y Magda-

lena, los Santanderes, la región del Patía y los Llanos Orientales, abarcan territorios asociados a fuentes hídricas y nacimientos de agua que contenían una de las coberturas vegetales más amplias del país. Hoy en día esos ecosistemas están al borde de la desaparición, lo que compromete gravemente el desarrollo humano de las comunidades que dependen de ellos, como las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas. También está en riesgo el desarrollo económico del país, dado que esos territorios son clave para diversas actividades. Por lo tanto es preciso impulsar acciones que, con la participación y el apoyo de las comunidades, procuren la restauración de esos ecosistemas y la protección de las áreas que aún están conservadas.

4.1.2. Biodiversidad y desarrollo humano en regiones clave para la construcción de la paz

En Colombia la relación entre el conflicto armado y el medio ambiente es compleja y multifacética. Por un lado, las zonas de conflicto coinciden con áreas que se caracterizan por su alto valor ambiental y su fragilidad, pues en esas zonas las actividades ilícitas como los cultivos ilegales, la minería ilegal y la confrontación armada provocan daños ambientales significativos. Por otro lado, el conflicto armado ha tenido un efecto paradójico pues ha contribuido a la conservación de ciertos territorios, al mantenerlos alejados de proyectos de desarrollo que podrían impactar negativamente en el entorno.

En los municipios más afectados por el conflicto se identifican áreas de especial interés ambiental, que tienen una extensión considerable (ocupan casi 40 millones de hectáreas). Según datos del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), aproximadamente el 26,7% de esas áreas (equivalente a 9.259.898,15 hectáreas) cuentan con alguna clase de protección (cuadro 4.1). Este hecho revela la importancia de integrar la conservación ambiental en las estrategias de desarrollo de los municipios PDET, donde se han identificado 25 tipos diferentes de áreas de especial interés ambiental².

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

CUADRO 4.1

Área de las subregiones PDET según categorías contempladas en el RUNAP (en hectáreas) en Colombia

Categorías RUNAP 2022	Área de subregiones PDET (en hectáreas)	Participación (en porcentajes)
Parque Nacional Natural	7.705.170,67	83,21
Parque Natural Regional	181.059,70	1,96
Reserva Natural	868.896,73	9,38
Distrito 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 Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP), <https://runap.parquesnacionales.gov.co/>

Nota: La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, cuyo objetivo es promover el desarrollo de los territorios del país más afectados por el conflicto. La sigla RUNAP remite al Registro Único Nacional de Áreas Protegidas.

En las subregiones PDET se concentra aproximadamente el 40% de los bosques del país, que tienen una extensión de 23,9 millones de hectáreas, y el 79% de las áreas responsables de proveer una gran parte de los recursos hídricos esenciales para satisfacer las necesidades de consumo de hogares, industrias y agricultura, gracias a su alta capacidad de retención hídrica. Esas regiones no solo son fundamentales para la conservación de los servicios ambientales de Colombia. Además es allí donde deben

implementarse las medidas establecidas en el Acuerdo de Paz para reducir las desigualdades. Sin embargo, la promoción del desarrollo de las subregiones PDET plantea desafíos significativos, a saber: las restricciones ambientales inherentes a esas zonas (aproximadamente el 27% de esos territorios están bajo alguna forma de protección), la alta incidencia de la pobreza multidimensional en esas áreas y los bajos niveles de gobernabilidad que las caracterizan³ (DANE, 2022).

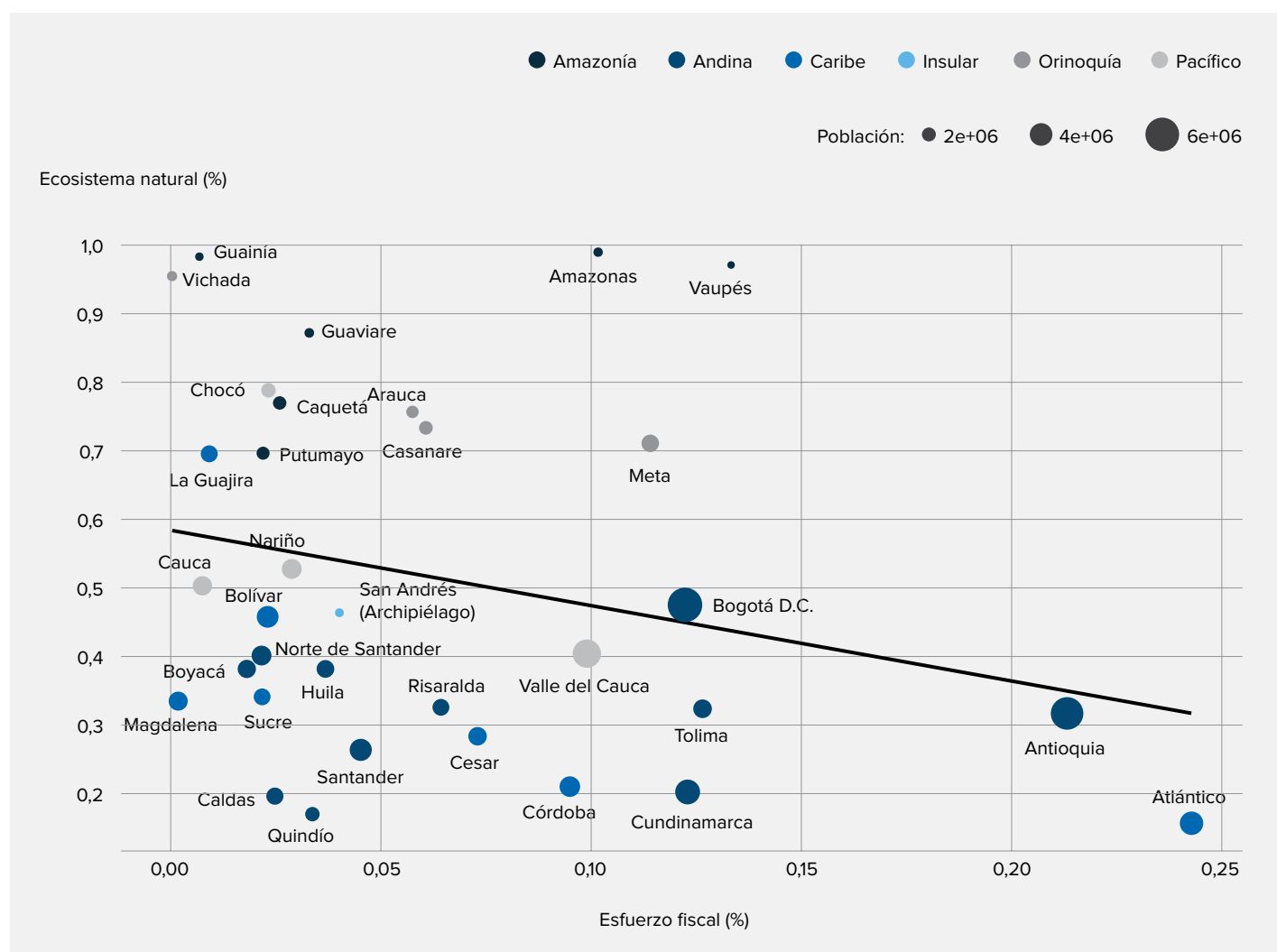
4.1.3. Baja inversión territorial para proteger la biodiversidad

En Colombia el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales hace referencia a la proporción de recursos que esas entidades destinan a invertir en biodiversidad con relación a los recursos que tienen disponibles para invertir. Según datos de

la Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad (BIOFIN) del PNUD, entre 2012 y 2022 las entidades territoriales destinaron el 0,09% de sus recursos de inversión a la gestión de la biodiversidad, un porcentaje que es bajo si se toma como referencia la recomendación de la OCDE, que sugiere que el gasto ambiental alcance por lo menos un 1% (BIOFIN, 2018) (gráfico 4.2).

GRÁFICO 4.2

Esfuerzo fiscal en biodiversidad (2021) y ecosistemas naturales (2017) (en porcentajes) en Colombia



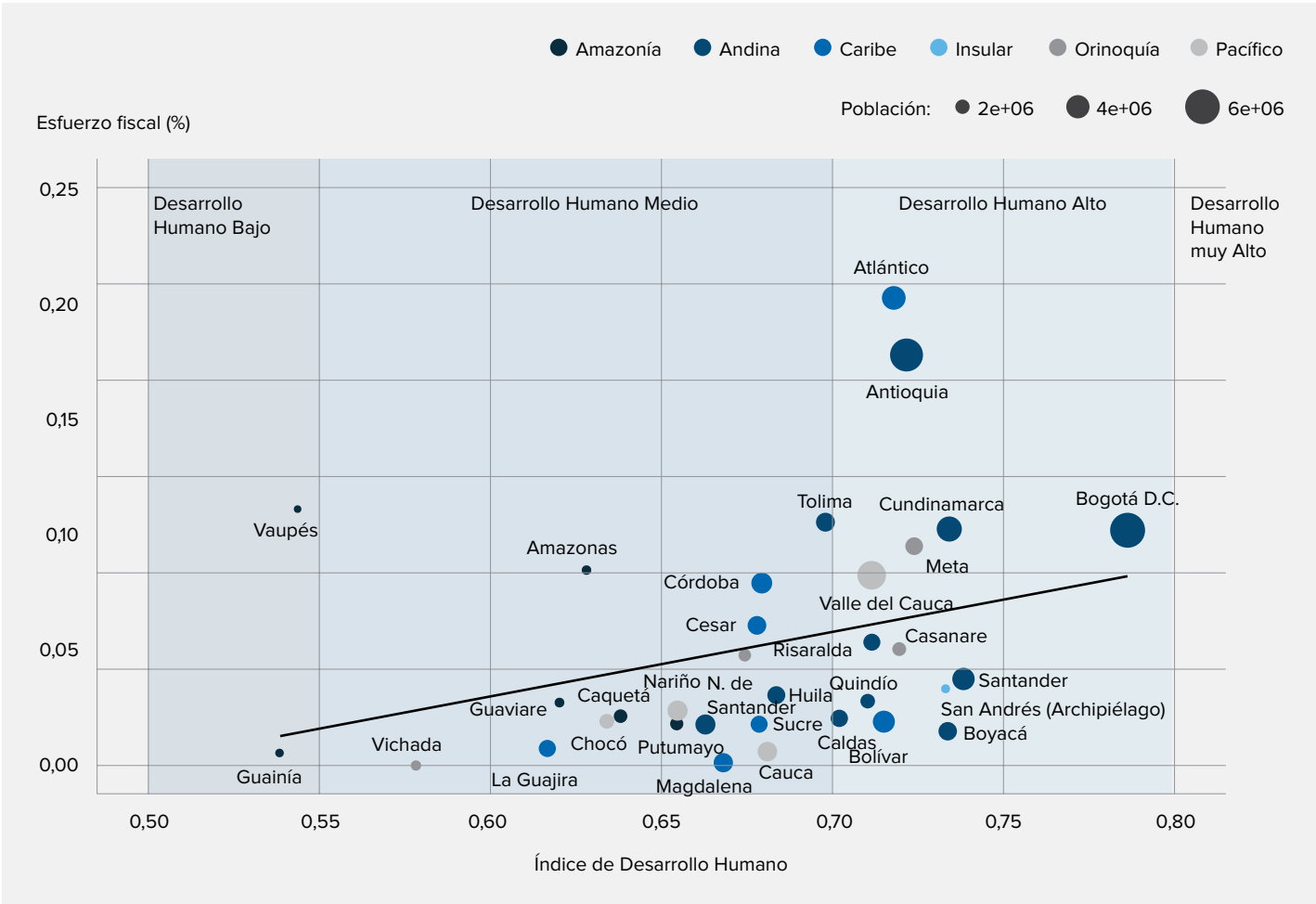
Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en DNP (s/f(b)) e IDEAM et al. (2017).

Cuando se analiza la relación entre el IDH departamental y el esfuerzo fiscal realizado por cada departamento en 2021, se observa que aquellos departamentos que presentan los niveles más altos de desarrollo humano son, a su vez, los que han realizado el mayor gasto en biodiversidad, lo que probablemente se deba a que dichos departamentos cuentan con más capacidades institucionales y de inversión en el sector público. Algunos departamentos clave

para la protección de la biodiversidad, como Chocó, Guainía, La Guajira, Putumayo y Vichada, presentan niveles de esfuerzo fiscal situados por debajo de la media y niveles bajos o medios de IDH (gráfico 4.3). Esos territorios con niveles bajos o medios de IDH no cuentan con capacidades institucionales y financieras suficientes para desplegar un esfuerzo fiscal público acorde a los desafíos ambientales que deben enfrentar (PNUD, 2022).

GRÁFICO 4.3

Índice de desarrollo humano y esfuerzo fiscal en biodiversidad (en porcentajes) en Colombia, 2021



Fuente: Elaboración propia con base en los índices de desarrollo humano (IDH) departamentales calculados por el PNUD en Colombia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre desempeño fiscal.

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 ecosistemas naturales.

En resumen, en Colombia el esfuerzo fiscal destinado a la gestión de la biodiversidad es bajo. Además, la inversión en biodiversidad no solo es baja con relación a los estándares internacionales, sino que además es insuficiente con relación a la magnitud y la importancia que tienen los ecosistemas naturales del país. Esto evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades financieras e institucionales de los territorios que tienen bajos niveles de desarrollo humano a fin de poder enfrentar los desafíos ambientales y proteger la biodiversidad de manera efectiva.

4.2. El cambio climático: una carrera injusta contra el reloj

La confirmación de que 2023 fue el año más cálido registrado hasta la fecha, junto con el pronóstico de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) que ha previsto una mayor duración del fenómeno de El Niño, pone en alerta a la comunidad internacional. Este aumento de la temperatura, cercano a 1,5 °C por encima de los niveles de la era preindustrial, tiene graves implicaciones para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Acuerdo de París sobre el cambio climático. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha señalado que ya se ha superado el límite previsto de 1,1 °C de incremento de la temperatura respecto de los valores de la era preindustrial, y se ha establecido un ultimátum para frenar este incremento en un período de menos de ocho años y reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático.

En este contexto Colombia se ubica entre los 50 países más afectados por el cambio climático en la última década y enfrenta desafíos significativos debido a su alta vulnerabilidad ante los efectos de este cambio, a pesar de su contribución marginal a las emisiones globales de GEI (gráfico 4.4).

Así, es crucial abordar el desarrollo humano desde una perspectiva de justicia climática, que se base en el reconocimiento de las responsabilidades diferenciadas de los distintos países y que contemple la creación de condiciones financie-

ras, tecnológicas y de mercado para que los países más vulnerables puedan adaptarse al cambio climático. En lo que respecta a Colombia, el país necesita implementar más acciones para enfrentar los desafíos ambientales y reducir las desigualdades sociales y económicas asociadas con el cambio climático y la desigualdad.

Ante los desafíos planteados por el cambio climático Colombia ya ha puesto en marcha medidas para reducir gradualmente las emisiones y cumplir con los compromisos suscritos, incluida la promoción de un crecimiento verde. Sin embargo, para lograr resultados significativos es indispensable que la cooperación internacional cumpla con los compromisos acordados en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), especialmente en lo que respecta a la transición energética, la financiación para la adaptación al cambio climático, y las medidas para afrontar las pérdidas y los 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 el agravamiento de la situación de los grupos de población más vulnerables. Es fundamental que las decisiones relacionadas con el cambio climático sean participativas, transparentes y equitativas, y que tanto los beneficios como las responsabilidades se distribuyan de manera justa. También es importante tener en cuenta el derecho de las futuras generaciones a un ambiente sano, así como el derecho de las comunidades a desarrollarse según sus culturas y tradiciones en un entorno sano y sostenible.

Así, en esta sección se analiza la vulnerabilidad de Colombia ante el cambio climático, especialmente en relación con los servicios ecosistémicos proporcionados por su biodiversidad. En particular se abordan temas como el manejo del agua, el desarrollo de los sistemas agroalimentarios, la preservación de los ecosistemas marinos y costeros, y la situación de las subregiones PDET. Además se explora el concepto de triángulo de resiliencia climática como una de las muchas propuestas necesarias para abordar la actual crisis climática en el país.

GRÁFICO 4.4

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



Fuente: Banco Mundial (2023, gráfico 11., pág.3).

Nota: La sigla OCDE refiere a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y la sigla RCP remite al Programa de Capacidades de Resiliencia del Reino Unido. Los indicadores son una selección de factores que impulsan el riesgo. Los países se califican aplicando un enfoque de referencia basado en países similares y con aspiraciones. El color rojo (alto riesgo) indica que el país se encuentra en el tercil superior; el amarillo (riesgo medio), que se encuentra en el tercil medio, y el verde (riesgo bajo), que se encuentra en el tercil más bajo.

4.2.1. Vulnerabilidad del agua ante el cambio climático

La población mundial ha superado los 8.000 millones de personas, y se estima que en 2020 más de 2.400 millones de personas vivían en áreas con escasez de agua, 2.200 millones de personas carecían de acceso a agua potable y 3.500 millones de personas no contaban con servicios de saneamiento seguros (Naciones Unidas, s/f(a) y s/f(b)). Esta situación se agrava a consecuencia del cambio climático, que afecta de manera desigual a diferentes regiones del mundo y exacerba la presión sobre los recursos hídricos.

Colombia es el decimoquinto país con mayor disponibilidad de agua a nivel global, pero la distribución del agua es desigual dentro del territorio, lo que incide en las actividades productivas y afecta a la población en general. Por ejemplo, según datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) de Colombia, el 64% de la demanda hídrica se concentra en la cuenca Magdalena-Cauca, donde los sectores agrícola y eléctrico enfrentan grandes retos como resultado del cambio climático (IDEAM *et al.*, 2017). Esto plantea desafíos significativos en términos de acceso al agua y de la gestión sostenible de este recurso en diferentes regiones del país.

Los instrumentos de regulación y los incentivos son cruciales para valorar adecuadamente este recurso. Sin embargo, hasta que no se defina un costo elevado por el uso del agua y hasta que los usuarios no perciban que se trata de un recurso limitado, las herramientas como la tasa por uso de agua no serán eficaces para desincentivar el consumo (Corrales Marín, 2015, pág. 16). La adecuada gestión y valoración del recurso hídrico en el país es un tema que genera debates y polémicas, pues se trata de un recurso de suma importancia para múltiples sectores económicos y sociales.

En el sector agropecuario, departamentos como Bolívar, Magdalena, Meta, Tolima y Valle del Cauca enfrentan la mayor demanda hídrica (gráfico 4.5). Según datos presentados en el Estudio Nacional del Agua, el 87% de la demanda hídrica agrícola de los cultivos permanentes co-

rresponde a la palma de aceite, la yuca, la caña panelera, el cacao, el banano, el aguacate y el plátano, mientras que el arroz, el maíz, la papa y el frijol representan el 92% de la demanda hídrica agrícola de los cultivos transitorios (IDEAM, s/f(a)). Cabe destacar que la falta de sistemas eficientes de gestión del agua provoca pérdidas de este recurso que ascienden a un 59%, lo que evidencia 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 (gráfico 4.6).

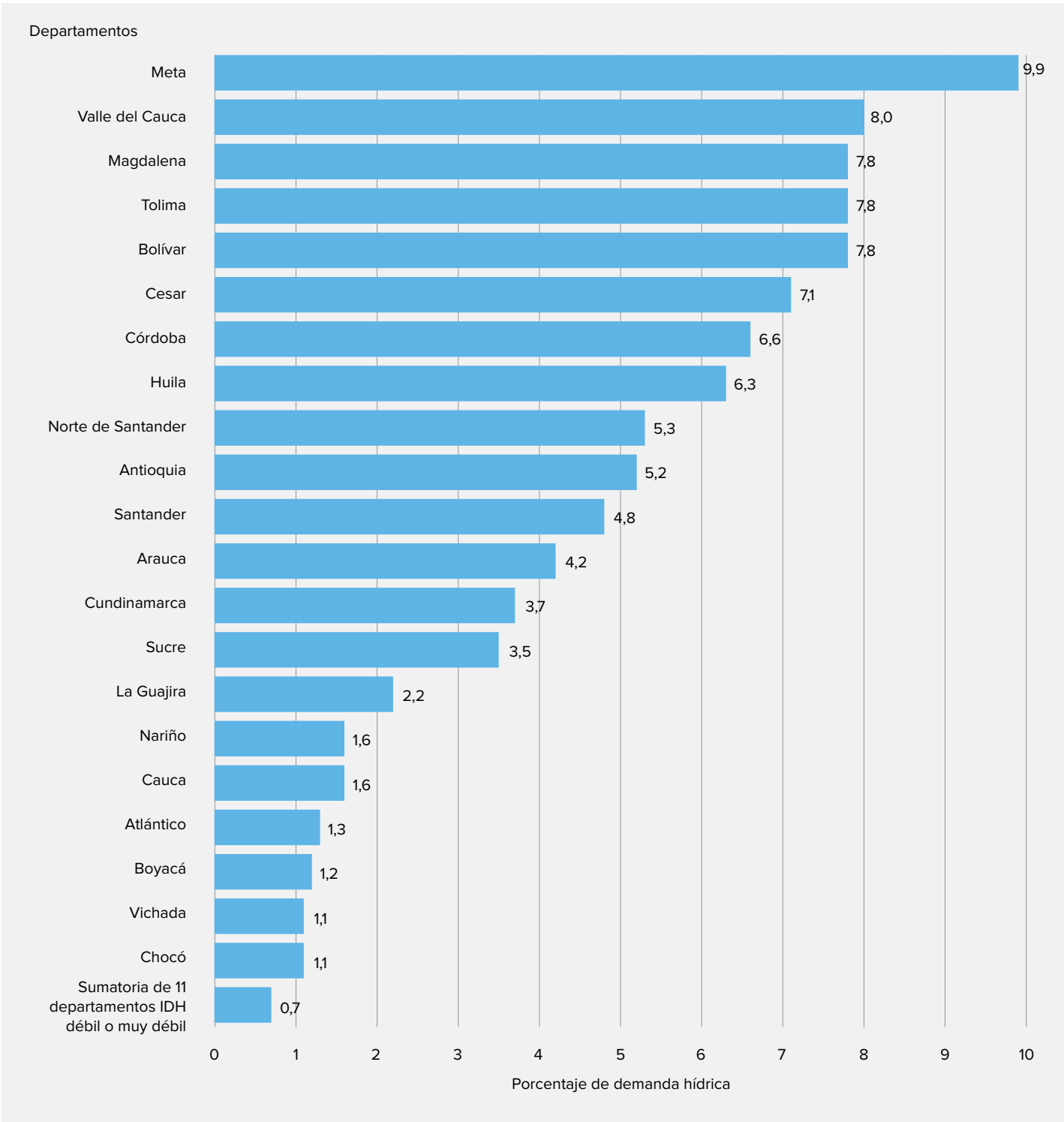
La situación se torna aún más preocupante en los departamentos que presentan un bajo IDH y al mismo tiempo enfrentan un alto riesgo hídrico. En esas zonas resulta indispensable fortalecer las estructuras ecológicas fundamentales, especialmente aquellas relacionadas con la protección de los ecosistemas clave para la provisión y regulación del agua. También se requiere la implementación de soluciones basadas en la naturaleza, como el desarrollo de sistemas de cosecha de agua durante los períodos de lluvia, entre otras medidas. Es crucial abordar la alta vulnerabilidad del recurso hídrico ante el cambio climático en dichos departamentos cuya población está compuesta principalmente por comunidades indígenas o campesinas, ya que la escasez de agua podría agravar aún más los ya frágiles niveles de desarrollo humano de esas zonas. En este contexto es imperativo priorizar la atención de esos grupos de población y poner en marcha acciones que permitan reducir su vulnerabilidad ante el cambio climático, que deben ser formuladas desde la perspectiva de la justicia climática.

Por otro lado, en los departamentos que presentan un nivel medio de desarrollo humano también se prevé que el impacto del cambio climático en el agua será significativo. Aunque se espera que esas regiones dispongan de más capacidades para hacer frente a esta situación, es crucial comenzar a considerar desde ahora los cambios que se prevé exhibirán los patrones de precipitaciones a consecuencia del cambio climático en el período 2011-2040. Algunos pronósticos estiman que la reducción de las precipitaciones oscilará entre el 30% y el 15% (cuadro 4.2).

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

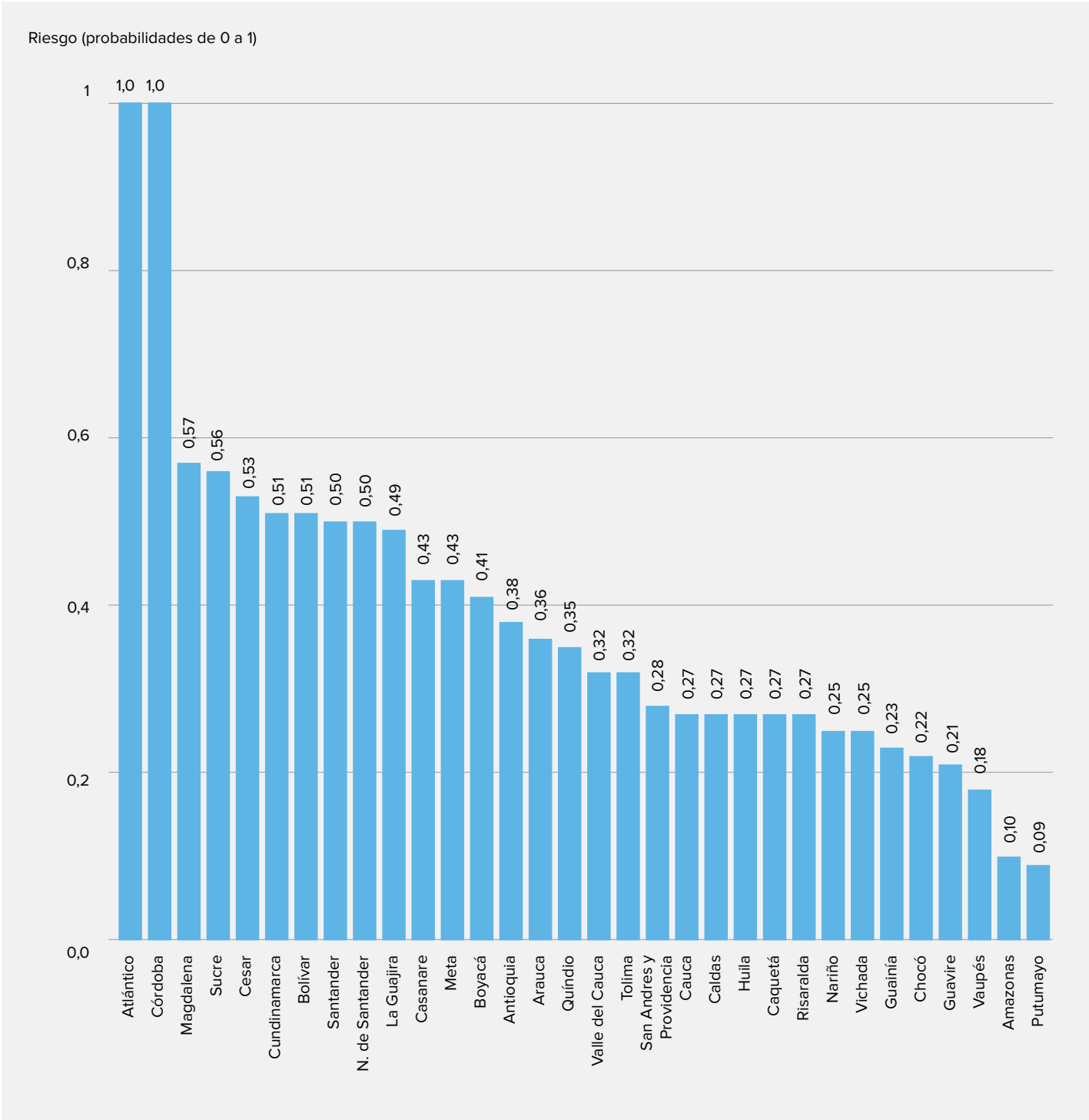
Demanda hídrica del sector agrícola por departamento (en porcentajes) en Colombia, 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en IDEAM (s/f(a)).

Nota: Se utilizó el dato correspondiente a la demanda hídrica del sector agrícola por departamento en 2021, debido a que es el dato más actual que estaba disponible en el momento en que se elaboró este informe.

Riesgo hídrico por departamento en Colombia, 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en IDEAM (s/(a)).

Nota: Se utilizó el dato correspondiente al riesgo hídrico por departamento en 2021, debido a que es el dato más actual que estaba disponible en el momento en que se elaboró este informe.

CUADRO 4.2

Departamentos con mayor nivel de reducción de las precipitaciones (en porcentajes) en Colombia, 2011-2040

Departamento	Cambio de la temperatura (en grados centígrados) en el período 2011-2040	Precipitaciones (porcentajes de variación en el período 2011-2040)
Risaralda	0,9	-14,5
Caldas	0,8	4,88
Boyacá	1,1	-15,32
Antioquia	1,0	-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 para hacer frente a estos escenarios, y en el marco de la actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia, el país ha priorizado, entre otras, las siguientes medidas de adaptación y gestión del recurso hídrico: i) desarrollar acciones estructurales y no estructurales de gestión del riesgo para promover la adaptación al cambio climático en el 30% de los municipios priorizados por su vulnerabilidad ante el desabastecimiento por temporada seca y por temporada de lluvias; ii) desarrollar acciones de protección y conservación en 24 cuencas abastecedoras de acueductos en los municipios vulnerables frente al desabastecimiento por temporada de bajas precipitaciones y por temporada de lluvias; iii) lograr que el tratamiento de aguas residuales urbanas domésticas tenga una cobertura del 68%;

iv) promover entre los prestadores del servicio público de acueducto la reutilización del 10% de las aguas residuales domésticas tratadas, y v) contar en 2025 con un proyecto de adaptación para el sector eléctrico basado en los ecosistemas que contribuya a que las empresas del sector logren el cumplimiento de sus objetivos estratégicos (Comisión Intersectorial de Cambio Climático, 2020, págs. 1321, tabla 1).

4.2.2. Vulnerabilidad de los sistemas agroalimentarios ante el cambio climático

Se estima que en los próximos 30 años la población mundial ascenderá a 9.100 millones de personas (FAO, s/f), por lo que la producción de alimentos deberá aumentar para satisfacer

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.

sus crecientes necesidades alimentarias (Tilman *et al.*, 2011). Sin embargo, los cambios de las condiciones climáticas a nivel global afectarán la seguridad alimentaria de la población, por su impacto en los diferentes componentes de los sistemas alimentarios. Entre los principales cambios de las condiciones climáticas que afectarán a los sistemas alimentarios cabe mencionar los siguientes: i) los cambios de temperatura; ii) los cambios del régimen de precipitaciones; iii) el aumento de las emisiones de dióxido de carbono; iv) el incremento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos climáticos extremos y la mayor variabilidad climática; v) el aumento del riesgo de plagas y enfermedades de las plantas; vi) la reducción de la disponibilidad de agua; vii) los cambios de los hábitats y de los calendarios de siembra y cosecha, y viii) el aumento del nivel del mar.

Estos factores tienen impactos en la pesca, inciden en el rendimiento de los cultivos, causan alteraciones en las prácticas y los calendarios agrícolas, provocan el deterioro de la calidad nutricional de los alimentos, generan cambios en la idoneidad y disponibilidad de los suelos, y tienen efectos económicos y sociales en los productores rurales (Centro ISA, 2023). En particular se estima que los mayores impactos recaerán sobre los pequeños productores y las personas en condición de pobreza, quienes cuentan con menos capacidades y recursos para hacer frente a los efectos del cambio de las condiciones climáticas. En consecuencia, el cambio climático puede causar la caída de la producción alimentaria y profundizar las desigualdades existentes o incluso puede causar nuevas desigualdades en términos de desarrollo humano que acentúen las fracturas territoriales que hoy exhibe el país (Centro ISA, 2023).

4.2.2.1. Vulnerabilidad de la producción de alimentos en Colombia

La producción de alimentos en Colombia enfrenta una serie de desafíos importantes en el marco del cambio climático y del crecimiento demográfico. Por un lado se espera un aumen-

to de la demanda de alimentos de diversas calidades debido al incremento del ingreso medio de los hogares. Por otro lado, este escenario coincide con proyecciones que señalan que se producirá una disminución de la población rural y un envejecimiento poblacional progresivo, lo que podría afectar las condiciones de producción de alimentos (Centro ISA, 2023).

La tasa promedio de crecimiento de la PTF agropecuaria entre los años 2001 y 2016 fue del 0,63%, un valor situado por debajo del promedio regional (1,80%) y del promedio mundial (1,90%), y muy inferior a la tasa de países comparables como Brasil (3,11%), Perú (2,49%) o Chile (2,18%) (ParraPeña, Puyana y Yepes Chica, 2021).

Si no se implementan estrategias de adaptación, se estima que en el año 2050 el impacto del cambio climático en la agricultura podría representar hasta el 14% del PIB. Más del 80% de los cultivos podrían verse afectados en gran parte de sus áreas actuales de siembra (más del 60%), 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 por la incidencia de enfermedades y plagas (RamírezVillegas *et al.*, 2013).

Los impactos de eventos climáticos extremos ya han afectado la producción agropecuaria en el país. Por ejemplo, se registró una disminución del 20% de la producción de leche y una pérdida de hasta el 60% de los ingresos totales del sector ganadero debido a eventos como el fenómeno de La Niña en 2010 y 2011 (Banco Mundial *et al.*, 2021).

El DNP ha señalado que las familias de bajos ingresos serán las más afectadas por los aumentos de los precios de los alimentos procesados, resultantes de las crisis que afectarán a la productividad agrícola, pesquera y ganadera debido al cambio climático (DNP y BID, 2014).

El sector de la producción agroalimentaria es vital para la economía y el empleo en Colombia. Concentra el 15,3% del total de la ocupación en el país y contribuye significativamente al empleo dentro del sistema agroa-

limentario (42,4%). Además aporta alrededor del 8% del valor agregado de la economía nacional y cuenta con aproximadamente 952.000 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 sitúan 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 garantizar su sustento (Centro ISA, 2023).

En conclusión, el cambio climático tiene un impacto significativo en la producción agroalimentaria en Colombia, pues afecta a sectores clave como la ganadería, la agricultura y la pesca, y tiene consecuencias directas en la disponibilidad de alimentos y los ingresos de los hogares.

4.2.2.2. Vulnerabilidad de la seguridad alimentaria en Colombia

Existe una estrecha relación entre los departamentos más vulnerables al cambio climático y aquellos que enfrentan problemas relacionados con la producción agroalimentaria y la seguridad alimentaria. Por ejemplo, departamentos como Amazonas, Bogotá, Guainía, Putumayo, Vaupés y Vichada se encuentran en esa situación. La evaluación de seguridad alimentaria del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas revela que en Colombia 13 millones de personas sufren inseguridad alimentaria, de las cuales 1,6 millones se encuentran en una situación grave debido a su vulnerabilidad económica (PMA, 2023). Además, el 61% de los hogares rurales fue afectado por eventos climáticos extremos y cambios de los patrones de lluvias (57%) y de sequías (46%) (PMA, 2023).

En la región de la Amazonía la producción de alimentos orientada al consumo interno afecta la seguridad alimentaria, especialmente para la población indígena. En el caso de

Bogotá, a la vulnerabilidad ante la seguridad alimentaria se suma la vulnerabilidad ante el cambio climático que afecta a los municipios de los que la ciudad se abastece. Esto resalta la importancia de promover las conexiones entre los sistemas agroalimentarios del país.

La vulnerabilidad ante el cambio climático no solo está relacionada con factores ambientales, sino también con aspectos sociales y económicos que afectan la capacidad de adaptación de las comunidades y los territorios. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el IPCC, los ingresos de los hogares juegan un papel crucial en la seguridad alimentaria al permitir el acceso a los alimentos, destacándose la importancia del empleo en esta dinámica (FAO, s/f; IPCC, s/f). En territorios como Amazonas, Guainía y Vaupés, donde hay menor ocupación laboral y altos índices de pobreza multidimensional (IPM), la vulnerabilidad es mayor (Centro ISA, 2023).

En el caso de las comunidades afrodescendientes e indígenas la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria ante el cambio climático alcanza cifras significativas del 17,6% y el 21,3%, respectivamente. En departamentos con bajo IDH y baja integridad de los ecosistemas como Cauca, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre se estima que se registrarán impactos negativos en la disponibilidad de agua, la aridez del suelo, la erosión y la desertificación, lo que afectará la producción agrícola y ganadera y, por ende, los ingresos y la disponibilidad de alimentos para la población (FAO, s/f).

Es crucial que las medidas de adaptación que se implementen en estas áreas integren enfoques ambientales y económicos, y promuevan prácticas sostenibles como la conservación de los suelos y del 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 ocurre en el caso de las poblaciones rurales, es necesario abordar estos problemas de manera integral, a fin de fortalecer la producción local y promover prácticas tradicionales sostenibles (FAO *et al.*, 2019).

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 regiones que presentan un nivel bajo o medio de desarrollo humano combinado con un alto nivel de integridad ecosistémica, como la región del Pacífico y la región de la Amazonía, donde la presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes es significativa, se deben desarrollar estrategias específicas para garantizar la seguridad alimentaria y la resiliencia de esas comunidades frente al cambio climático, y se debe promover el fortalecimiento de las prácticas culturales tradicionales y la implementación de medidas de adaptación basadas en la naturaleza.

4.2.3. Vulnerabilidad de los sistemas marinos y costeros

Los ecosistemas marinos y costeros cumplen un papel fundamental en el mantenimiento del equilibrio climático, pues absorben y redistribuyen calor y dióxido de carbono. Sin embargo, enfrentan una serie de desafíos debido al cambio climático y la actividad humana, que inciden en la formación de ciclones tropicales, el aumento del nivel del mar, la acidificación de los océanos y la contaminación del mar. Estos problemas se ven exacerbados por el desarrollo urbano, el turismo y otras actividades socioeconómicas que impactan negativamente en la biodiversidad y las funciones reguladoras de los 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 personas, mayormente en las zonas costeras. A pesar de contar con recursos valiosos, esta región enfrenta un desafío significativo en términos de desarrollo humano, pues el 64% de los departamentos costeros presentan niveles bajos o muy bajos de desarrollo humano.

Mirando hacia el futuro, las estimaciones de INVEMAR (2017) indican que incluso en un escenario optimista en que el calentamiento global sea inferior a 2 °C el aumento del nivel del mar para el año 2100 podría ascender a unos 13 centímetros. Esto tendría consecuen-

cias directas en la línea costera, los arrecifes de coral y la actividad pesquera, y afectaría también las áreas destinadas a la agricultura y los asentamientos humanos.

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

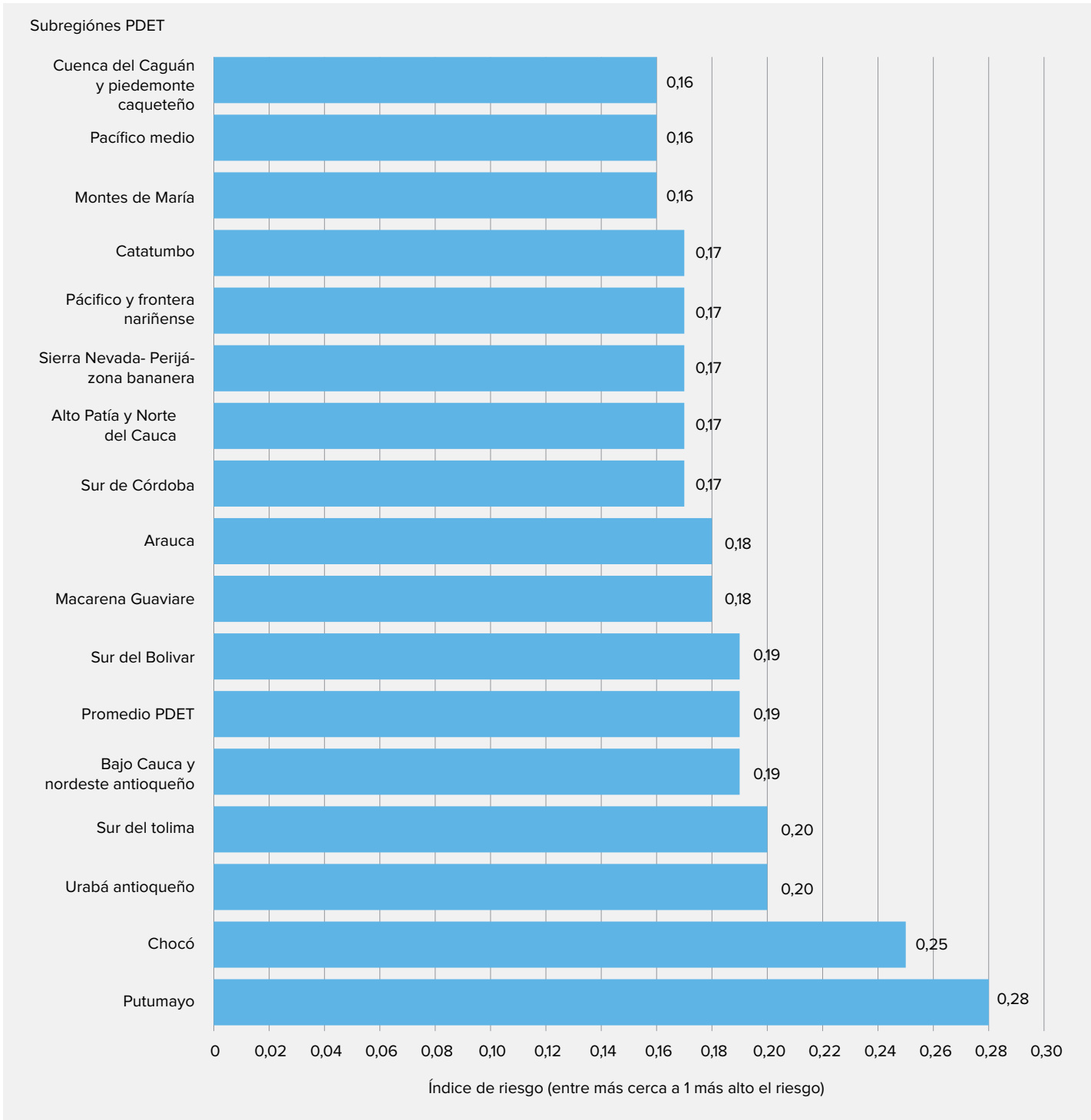
4.2.4. Vulnerabilidad de la paz ante el cambio climático

La construcción de la paz en Colombia requiere impulsar acciones para reducir las desigualdades que afectan a las regiones más perjudicadas por el conflicto. Esta tarea se complejiza por los efectos del cambio climático, que agravan las desigualdades y cuya mitigación requiere la implementación de acciones precisas. En términos generales, todos los municipios del país identificados como PDET enfrentan riesgos relacionados con el cambio climático.

De acuerdo con el índice por riesgo climático, cuatro subregiones PDET están por encima del promedio (0,19): Putumayo, Chocó, Urabá Antioqueño y Sur del Tolima (gráfico 4.7). En general los niveles más altos del índice de riesgo climático que se registran en estas subregiones se relacionan con los efectos del cambio climático en la seguridad alimentaria, los recursos hídricos, la biodiversidad y la infraestructura.

GRÁFICO 4.7

Clasificación de subregiones PDET según índice de riesgo asociado al cambio climático en Colombia, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en IDEAM *et al.* (2017).

Nota: La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, cuyo objetivo es promover el desarrollo de los territorios del país más afectados por el conflicto. Se utilizaron datos de 2017 para clasificar a las subregiones PDET según el índice de riesgo asociado al cambio climático debido a que eran los datos más actuales que estaban disponibles en el momento en que se elaboró este informe. Respecto del índice de riesgo, los valores más cercanos a 1 indican un mayor nivel de riesgo.

Según datos publicados en la Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la CM-NUCC, los municipios PDET son altamente vulnerables al cambio climático, es decir, son muy sensibles a dicho cambio y tienen poca capacidad de adaptación, particularmente los municipios PDET de la región de la Amazonía y gran parte de los municipios de la región del Pacífico (IDEAM *et al.*, 2017).

En particular, siete subregiones PDET presentan niveles de vulnerabilidad al cambio climático superiores al promedio nacional (0,15), y dos departamentos en particular, Chocó y Putumayo, presentan niveles de vulnerabilidad particularmente altos, y esas subregiones también registran altos índices de riesgo climático (gráfico 4.8). Para hacer frente a esta situación es preciso implementar acciones que permitan desarrollar la capacidad de adaptación al cambio climático de las regiones más vulnerables⁴.

La injusticia climática se hace evidente al considerar el aporte insignificante de estos departamentos a las emisiones globales de GEI, su alta vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático 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 el riesgo climático. Los territorios catalogados como rurales dispersos, es decir, los más alejados de las áreas urbanas, tienen una menor capacidad de adaptación a pesar de enfrentar mayores riesgos climáticos (gráfico 4.9).

Esos territorios suelen tener una baja densidad poblacional y una alta proporción de población rural y de habitantes pertenecientes a comunidades indígenas o afrodescendientes. Por ejemplo, en Guainía y Vaupés más de la mitad de la población tiene esas características. Estos grupos de población presentan niveles de pobreza monetaria y multidimensional superiores al promedio nacional. Además, esos departamentos enfrentan limitaciones en el acceso a recursos e inversión pública, así como una distribución inequitativa del apoyo que el Gobierno nacional otorga a los gobiernos locales, lo que aumenta su vulnerabilidad. También es

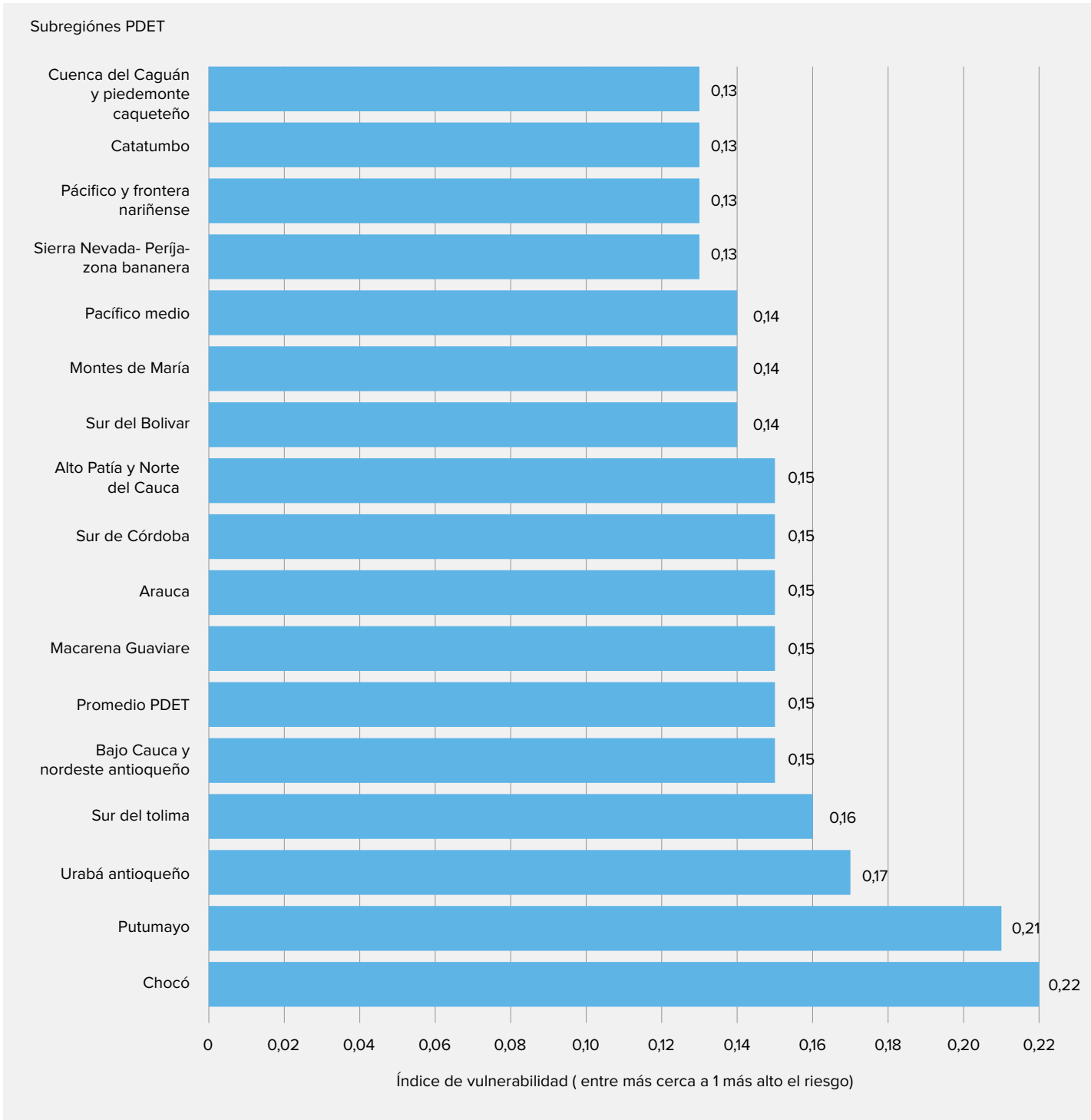
importante destacar que esos departamentos cuentan con limitadas capacidades institucionales en términos fiscales, administrativos y de transparencia.

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

Todo lo mencionado anteriormente pone en evidencia un doble desafío. Por un lado es necesario promover la capacidad de adaptación de las áreas rurales dispersas, que en general cuentan con infraestructuras más débiles, disponen de menos bienes públicos y tienen recursos limitados para enfrentar los impactos del cambio climático. Esto debe realizarse en un marco en que se garantice no solo la integridad ecológica, sino también el respeto de las culturas y tradiciones propias de estas comunidades y de su derecho a la autodeterminación. Por otro lado, es crucial reducir el riesgo climático en los centros urbanos, muchos de los cuales fueron creados con base en una inadecuada planificación y carecen de servicios ecosistémicos de apoyo.

GRÁFICO 4.8

Clasificación de subregiones PDET según índice de vulnerabilidad ante el cambio climático en Colombia, 2017

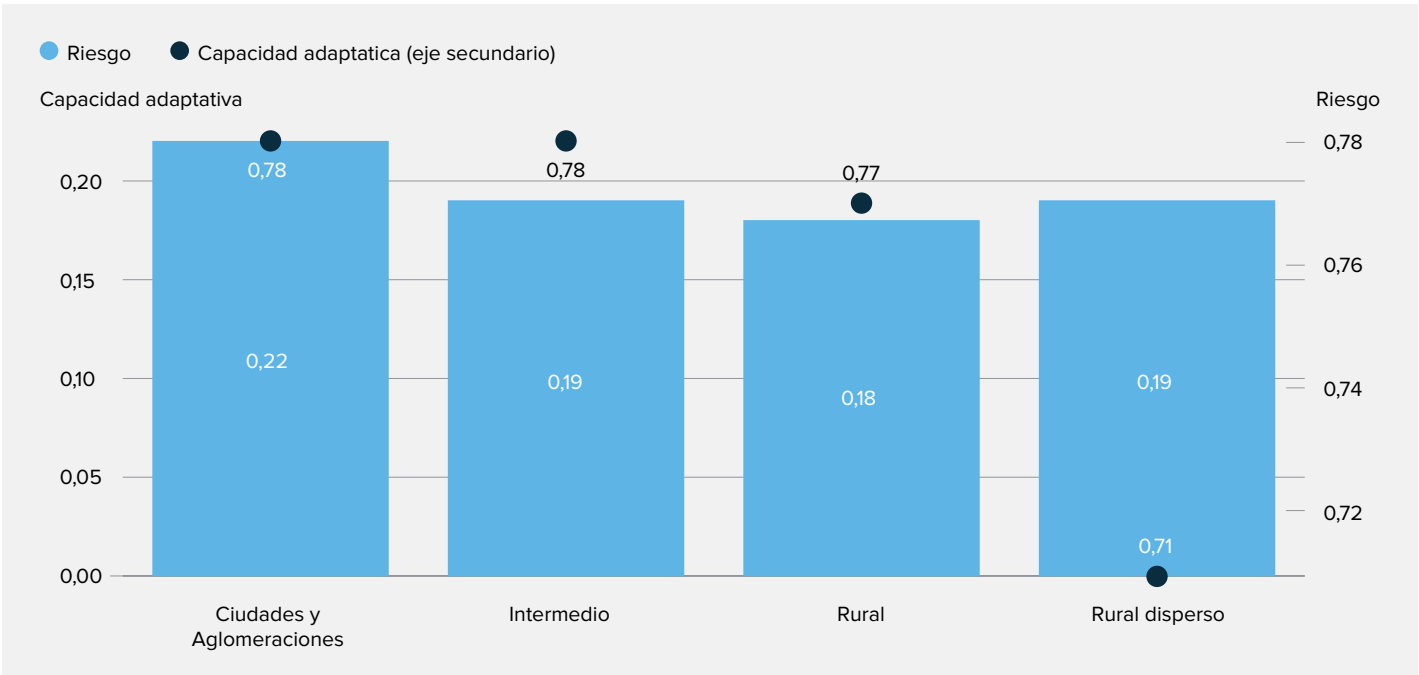


Fuente: IDEAM et al. (2017).

Nota: La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, cuyo objetivo es promover el desarrollo de los territorios del país más afectados por el conflicto. Se utilizaron datos de 2017 para clasificar a las subregiones PDET según el índice de vulnerabilidad asociado al cambio climático debido a que eran los datos más actuales que estaban disponibles en el momento en que se elaboró este informe.

GRÁFICO 4.9

Riesgo y capacidad de adaptación de los territorios al cambio climático por categoría de ruralidad en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en DNP (2014) e IDEAM *et al.* (2017).

4.2.5. Emisiones de gases de efecto invernadero

Las emisiones de GEI del país constituyen apenas el 0,6% de las emisiones globales. En lo que respecta al análisis de la relación entre el nivel de desarrollo humano de los departamentos del país y su nivel de emisiones de GEI en general se observa que cuanto más alto es el IDH, mayores son las emisiones de GEI (gráfico 4.10).

En los territorios PDET, los municipios que presentan los niveles más elevados de emisiones de GEI también son los que exhiben las tasas más altas de deforestación, como resultado del acaparamiento de tierras, las actividades productivas no sostenibles y las actividades ilícitas. Por otro lado, algunos municipios del sur de la región del Pacífico presentan pocas emisiones, lo que sugiere oportunidades para desarrollar actividades de mitigación ligadas a la conservación o la restauración de ecosistemas, lo que beneficiaría a las comunidades locales.

La conservación de estos territorios hasta ahora ha sido posible principalmente gracias a las estrategias de gobernanza desplegadas por las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas que hoy sufren fuertes presiones de agentes externos que tienen diferentes tipos intereses sobre esos territorios. La conservación de esas áreas requiere la implementación de acciones específicas que respeten las culturas y tradiciones de dichas comunidades, y que al mismo tiempo promuevan en esos territorios un desarrollo humano sostenible. La promoción de la innovación debe realizarse en el marco del reconocimiento de los derechos de las comunidades, y el diálogo debe ser una herramienta indispensable a la hora de examinar estrategias de reconversión productiva, con vistas a garantizar condiciones de vida dignas.

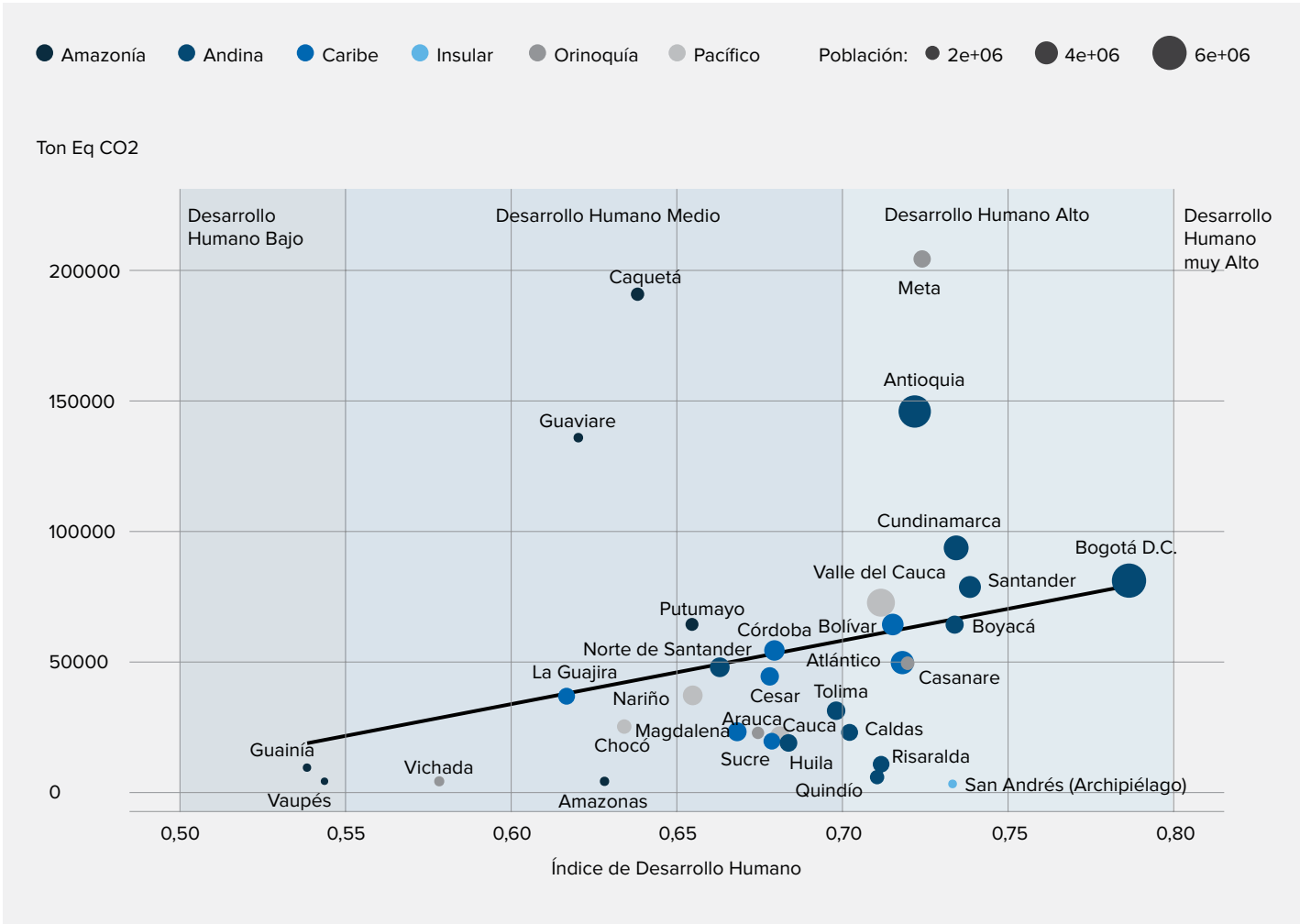
También es crucial fortalecer las estrategias de control territorial para proteger el patrimonio natural ante el desarrollo de activida-

des ilegales asociadas al conflicto armado en los territorios, reconociendo la importancia de estos ecosistemas para las comunidades locales y para el país en conjunto. Cambiar la concepción del desarrollo humano y adoptar una perspectiva sistémica es fundamental para

garantizar un futuro sostenible y superar las paradojas entre la biodiversidad y el desarrollo. Esta conclusión plantea la necesidad de analizar el vínculo entre la deforestación y el desarrollo humano, que es el tema que se aborda en la siguiente sección de este capítulo.

GRÁFICO 4.10

Índice de desarrollo humano y emisiones netas de gases de efecto invernadero (en toneladas equivalentes de CO₂) en Colombia, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en los índices de desarrollo humano (IDH) departamentales calculados por el PNUD en Colombia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y datos de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (2020) sobre emisiones netas de gases de efecto invernadero.

4.3. Deforestación y desarrollo humano

En Colombia detener la deforestación constituye 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 de los medios de vida de las comunidades. Además la deforestación es una fuente significativa de emisiones de GEI (IDEAM *et al.*, 2017).

Según datos del 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, una superficie equivalente al tamaño de un país como Bélgica. De ese total de hectáreas perdidas, 1,8 millones de hectáreas pertenecían a la región de la Amazonía. Afortunadamente, en 2022 la deforestación disminuyó un 29% en comparación con 2021, y se quebró la tendencia de aumento anual registrada en años anteriores por el IDEAM. La concentración de la deforestación sigue siendo alta en 20 municipios del país, que engloban el 62% de la pérdida de bosques naturales y están ubicados en regiones PDET (IDEAM, s/f(b)).

Es importante destacar que el análisis de la deforestación es complejo y multifactorial, y requiere la adopción de enfoques contextuales específicos. Por ello en esta sección se examina la relación entre los 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 (gráfico 4.11).

Al igual que el estado de conservación ambiental, la tasa de deforestación permite entender con más detalle el impacto de las actividades humanas sobre el medio ambiente. En Colombia se identifica una relación inversa entre el nivel de desarrollo humano y el grado de deforestación de los diferentes territorios del país. Los departamentos con las áreas más críticas de bosques tropicales naturales del país se ubican en las regiones de

la Amazonía, de la Orinoquía y del Pacífico. Los bosques de las regiones de la Amazonía y del Pacífico contienen la mayoría del carbono almacenado en el país, y en especial se destacan los bosques situados en los resguardos indígenas (64,16% del carbono aéreo de Colombia), en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales (18,6%) y en los Consejos Comunitarios de las comunidades afrodescendientes (4,83%) (Chaves *et al.*, 2021).

Lo anterior representa un llamado a desarrollar una economía de la biodiversidad diversificada entre productos maderables y no maderables, siempre y cuando las comunidades cuenten con información clara y buena gobernanza, para así potenciar sus proyectos de vida sostenibles. En esas áreas el control de la deforestación recae en gran parte en los esquemas de gobernanza comunitarios, pues la mayor parte de esos territorios albergan a comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas. Además, una porción importante de esos territorios es habitada por comunidades campesinas que o bien cuentan con estrategias de manejo sostenible del territorio o bien están migrando hacia ese tipo de estrategias, las cuales deben ser fortalecidas.

Una lectura alternativa que no se debe desestimar es la que indica que los bajos niveles de deforestación de los territorios en que la baja deforestación se combina con altos niveles de desarrollo humano podrían ser el resultado de un proceso histórico de crecimiento económico que causó la deforestación de esas zonas en el pasado, por lo que los niveles de deforestación actuales son relativamente bajos pues ya no hay margen para seguir deforestando. En cambio, los territorios con bajo nivel de desarrollo humano y altos niveles de deforestación estarían enfrentando el mismo proceso de crecimiento que requiere de expansión y uso intensivo de la naturaleza.

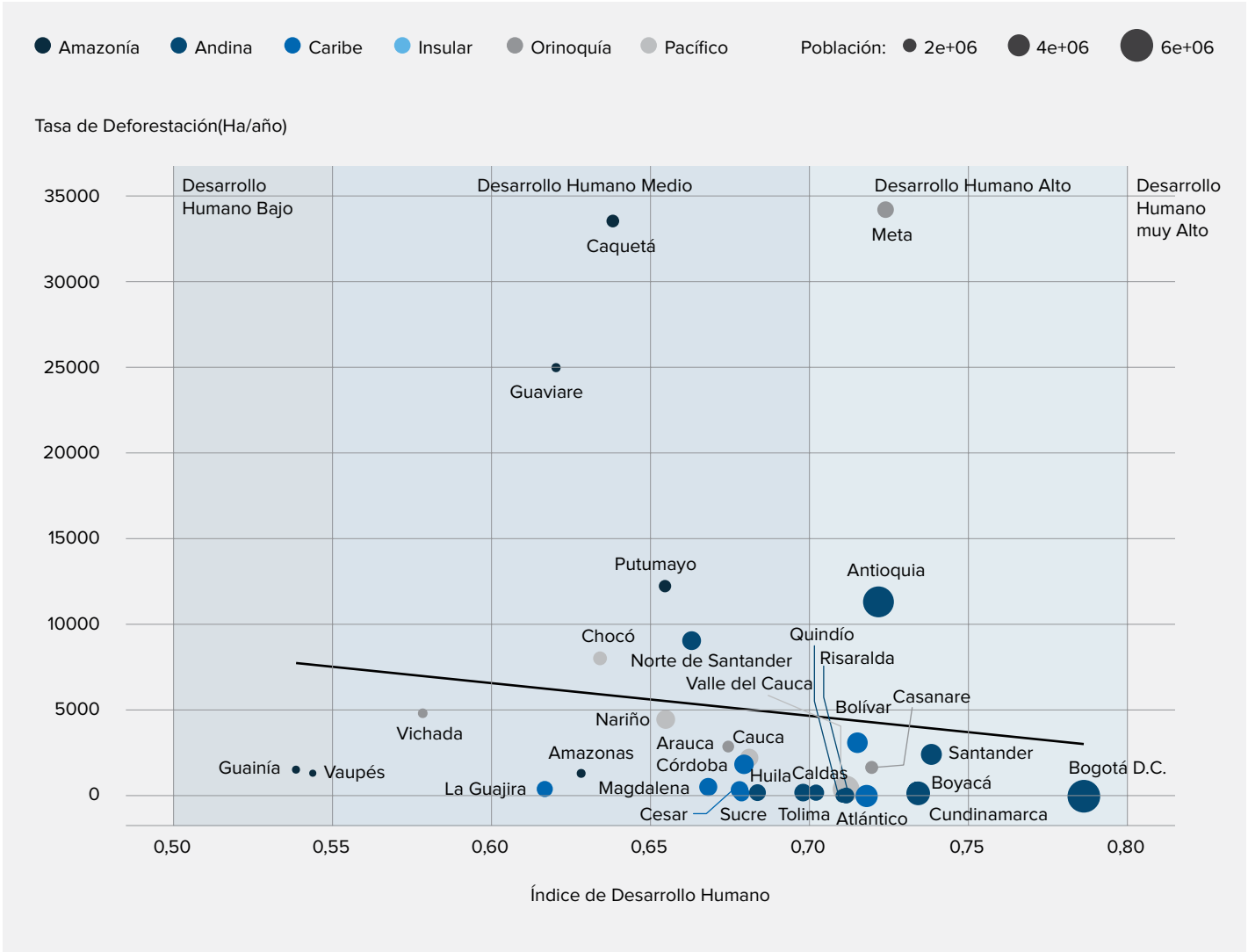
A pesar de lo anterior, en Colombia la expansión de la frontera agrícola se realizó de manera acelerada justamente en aquellas regiones con mayor integridad de sus ecosistemas, debido, entre otras causas, a los siguientes factores:

i) una distribución inequitativa de las tierras que ocasiona que el acceso de las poblaciones más vulnerables se realice en áreas situadas fuera de la frontera agropecuaria; ii) la falta de un ordenamiento productivo que articule los

criterios ambientales con las vocaciones de uso de los suelos y las expectativas de la población, y iii) la presencia de actores armados en esos territorios, combinada con economías ilícitas y una baja presencia del Estado (mapa 4.4).

GRÁFICO 4.11

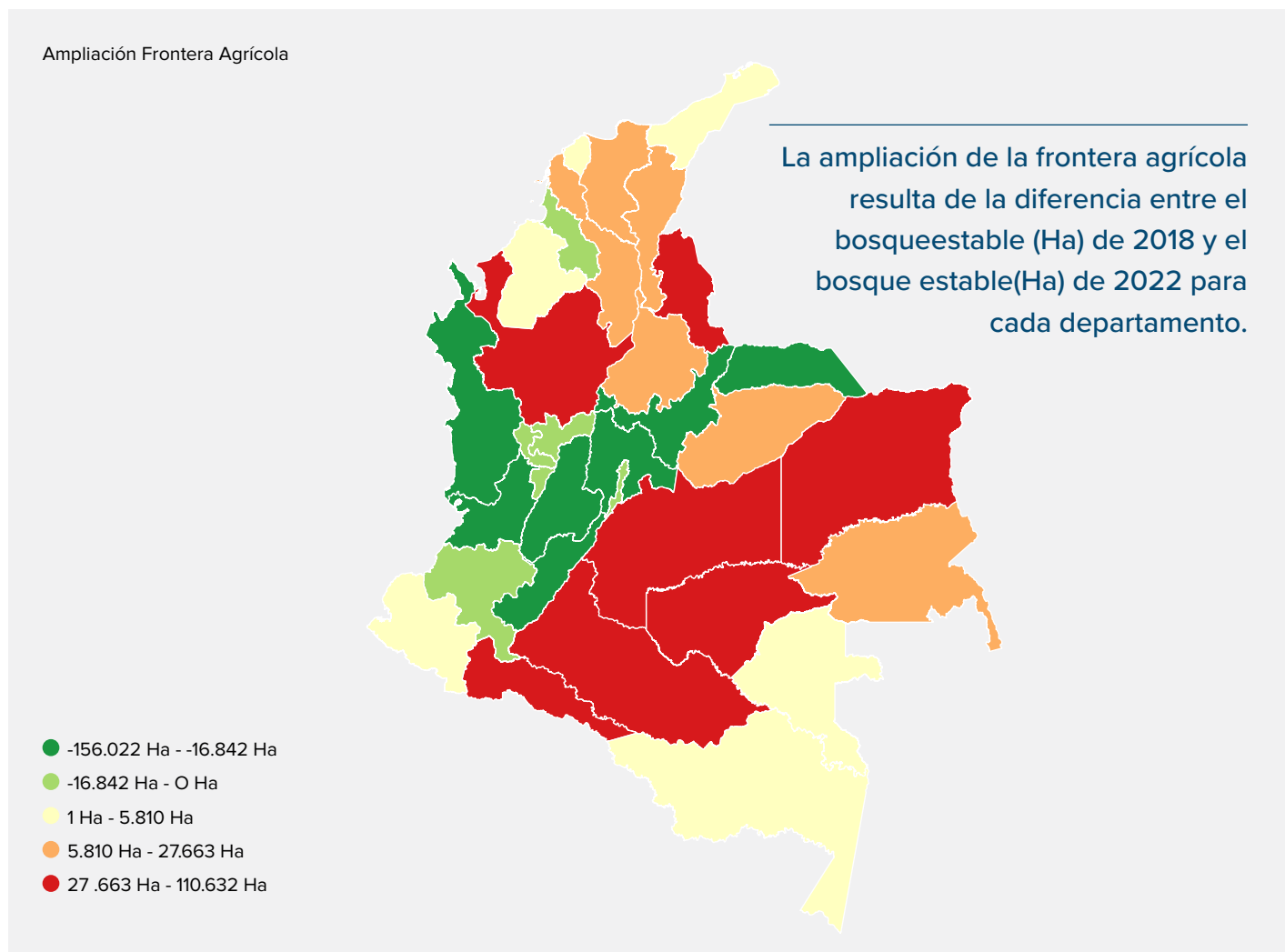
Índice de desarrollo humano y tasa de deforestación en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en los índices de desarrollo humano (IDH) departamentales calculados por el PNUD en Colombia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales sobre deforestación.

Nota: Los datos relativos al Índice de Desarrollo Humano (IDH) corresponden a 2022 y los datos sobre deforestación corresponden al promedio de hectáreas deforestadas por año en el período 2018-2022.

Ampliación de la frontera agrícola a nivel departamental en Colombia, 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en UPRA (2022).

Nota: La ampliación de la frontera agrícola en cada departamento resulta de la diferencia entre el bosque estable (medido en hectáreas) de 2018 y el bosque estable de 2022.

De acuerdo con datos del SMByC del IDEAM, en 2022 la deforestación en los territorios más vulnerables se ha dirigido, por un lado, a la conversión de bosques en pastizales para acceder a tierras o expandir prácticas ganaderas no sostenibles y, por otro lado, a la expansión de la infraestructura de transporte en áreas sensibles para la conservación ambiental.

Así, resulta fundamental reconocer esta problemática e implementar acciones encaminadas a resolver las situaciones relacionadas

con el avance de la deforestación; es decir, es preciso implementar medidas orientadas a la judicialización de las prácticas ilícitas, así como promover grandes programas de transformación productiva de alto impacto que contemplen, por ejemplo, la ganadería sostenible, el acceso condicionado a tierras para fines de producción sostenible, la economía de la biodiversidad y el establecimiento de infraestructura verde en zonas aptas para ese propósito.

En la región Caribe donde el nivel de deforestación es muy elevado⁵, el desarrollo humano de los territorios se verá aún más comprometido si avanza la acelerada transformación de esos ecosistemas críticos. De acuerdo con datos del SMByC, en esas zonas, además de la expansión de la frontera agropecuaria y de las prácticas ganaderas no sostenibles, se destaca también el retorno de la población afectada por el conflicto armado que ha generado una expansión de las actividades agropecuarias (en diferentes escalas) sobre los relictos de bosque seco.

En este sentido, es fundamental el desarrollo de estrategias de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad que estén dirigidas principalmente a la población víctima del conflicto retornada o en proceso de retorno. Una gran oportunidad para fomentar la reconciliación con la naturaleza radica en respaldar la recuperación de la biodiversidad nativa que ha sido afectada a causa del conflicto. Esta biodiversidad es crucial para garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades. Es necesario desarrollar esquemas inclusivos de cadenas de valor que promuevan la creación de productos de paz, tales como prácticas agropecuarias sostenibles o el uso responsable de la biodiversidad. También es importante promover la participación de personas que se han sido afectadas por el conflicto armado, ya que esto puede contribuir a su reinserción y reconciliación.

Adicionalmente, en estos territorios se requiere una acción enfocada a ampliar el entendimiento sobre la importancia de estos ecosistemas para el bienestar y la viabilidad de las poblaciones humanas y de otras especies que los habitan; en segundo lugar, se debe abordar con urgencia la reconversión de prácticas productivas insostenibles y fortalecer las diferentes estrategias de conservación.

Los departamentos de la región Andina del norte, incluidos Bolívar y Meta, enfrentan diversas causas de deforestación (IDEAM, s/f(b)). Estas causas abarcan desde la expansión de cultivos de uso ilícito y el desarrollo de nuevas dinámicas agrícolas a gran escala, hasta prácticas no sostenibles 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. Así, es imperativo promover el desarrollo de tecnologías ambientalmente sostenibles en esos departamentos, que aborden directamente las causas de la deforestación y garanticen que no se comprometa el desarrollo humano de la región. Por ejemplo, se podrían implementar prácticas de agricultura orgánica, desarrollar sistemas eficientes de riego para conservar el agua, impulsar el uso de energías renovables como la solar y la eólica, y adoptar técnicas de reforestación y conservación del suelo para restaurar áreas degradadas. Estas medidas contribuirían significativamente a frenar la deforestación y a impulsar un desarrollo sostenible armónico y respetuoso del entorno ambiental.

Por último, está el grupo de departamentos con IDH más altos y que presentan las tasas de transformación ecológica más elevadas, y por lo tanto exhiben bajos niveles de deforestación. La mayoría de esos departamentos se sitúan en la región Andina. Este grupo pone en evidencia la necesidad de replantear la discusión sobre la dirección a la que apuntan los logros del desarrollo humano. Son departamentos altamente transformados que, si bien salvaguardan importantes áreas protegidas, exhiben paisajes productivos que son el resultado de una alta huella humana. De este modo, resulta urgente identificar alternativas y soluciones basadas en la naturaleza que permitan desplegar modelos productivos diferentes, que eviten la deforestación y permitan la convergencia de las acciones hacia un desarrollo humano sostenible.

4.3.1. Deforestación en áreas clave para la paz

Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la desaceleración del cambio de la dinámica forestal se debe 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” (MADS, 2017).

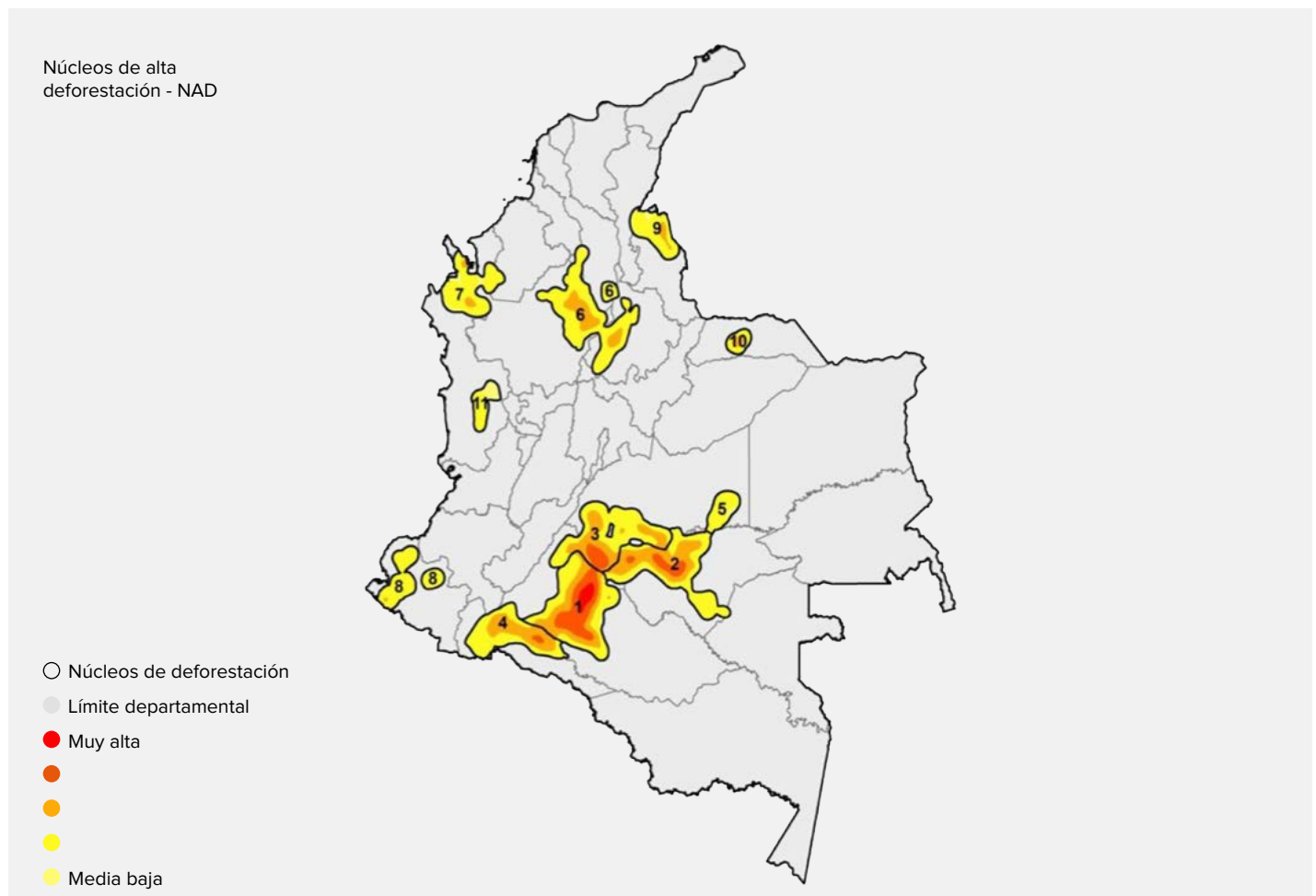
Una gran oportunidad para fomentar la paz con la naturaleza radica en respaldar la recuperación de la biodiversidad nativa que se ha visto afectada por las mismas causas del conflicto. Esta biodiversidad es crucial para garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades

Los territorios donde convergen la agenda de la paz territorial y la protección ambiental albergan aproximadamente el 40% de los bosques, que abarcan más de 23 millones de hectáreas según la delimitación de los territorios PDET y las cifras sobre bosques del año 2022. Paradójicamente, esos mismos territorios son los más afectados por la deforestación. Los 170 municipios PDET concentran el 83% de la deforestación reportada en 2022 en Colombia. En solo 10 municipios se concentra

el 45% de la deforestación a nivel nacional y el 54% de la pérdida de bosques en territorios PDET. Además, 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%), Andina Centro Norte-Nororiente de Antioquia/Sur de Bolívar (3%), Pacífico Sur-Nariño (2%) y Pacífico Norte (1%) (MADS, 2017) (mapa 4.5).

MAPA 4.5

Núcleos con altos niveles de deforestación en municipios PDET de Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en DNP (2020).

Nota: La sigla PDET refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, cuyo objetivo es promover el desarrollo de los territorios del país más afectados por el conflicto. Los datos sobre los núcleos con altos niveles de deforestación corresponden a 2021 debido a que eran los datos más actuales disponibles en el momento en que fue elaborado este informe.

Es fundamental considerar las percepciones de la ciudadanía sobre la efectividad de las medidas de control de la deforestación a nivel territorial, ya que no solo reflejan la satisfacción ciudadana con esas medidas, sino que también brindan orientaciones sobre cómo abordar las problemáticas que pueden impulsar la deforestación. De acuerdo con un informe del PNUD sobre la implementación del Acuerdo de Paz, la percepción de la población de los municipios PDET sobre la efectividad de las medidas tomadas en ese momento para detener la deforestación era mayormente negativa (PNUD, 2021). Sin embargo, los resultados de esa misma encuesta aplicada en 2023 y en la primera mitad de 2024 señalan que el 41% de la población opina que la situación de la deforestación ha mejorado a partir de la firma del Acuerdo de Paz, mientras que un 20% opina que ha empeorado y un 29% considera que se mantiene igual (PNUD, 2024).

4.3.2. Índice de desarrollo humano ajustado por emisiones de gases de efecto invernadero

Con el fin de examinar cómo las presiones planetarias impactan en el desarrollo humano se ha utilizado uno de los indicadores más significativos: las emisiones de GEI. El IDH ajustado por emisiones permite evidenciar que en un país megadiverso como Colombia la mejora de las condiciones de vida está intrínsecamente relacionada con el equilibrio ecológico⁶.

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 realizar este cálculo se comparó el IDH del año 2018 con las emisiones de GEI correspondientes a ese mismo período.

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 las dimensiones de la educación, la salud y la calidad de vida, sino también su impacto en el cambio climático y en la sosteni-

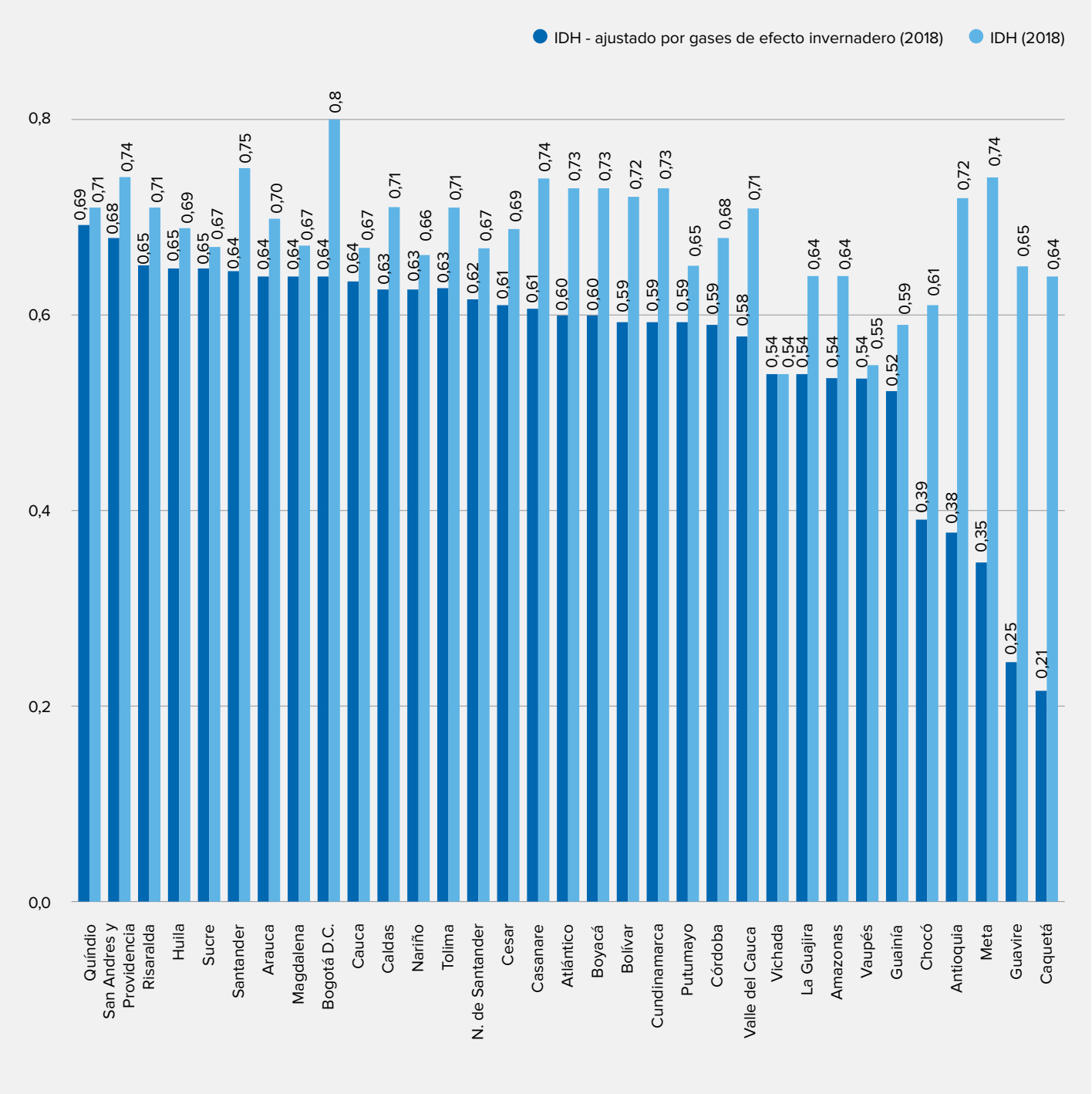
bilidad ambiental (gráfico 4.12). Esto se vuelve crucial en un contexto global donde las preocupaciones por el calentamiento global y la crisis climática están en aumento.

La comparación entre las dos mediciones revela una disminución generalizada del IDH ajustado por emisiones, especialmente notable en ciertos departamentos como Meta, Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Valle del Cauca y Bogotá D.C. Estos departamentos han pasado de tener un nivel de desarrollo humano alto a tener un nivel bajo (cuadro 4.3). Esta tendencia es coherente con el hecho de que son los centros económicos más grandes del país y en conjunto registran el más alto porcentaje de emisiones de GEI. También cabe destacar la disminución del IDH en departamentos altamente dependientes de los servicios ecosistémicos de la biodiversidad y que presentan altas tasas de deforestación, como por ejemplo Caquetá, Chocó, Guaviare y Putumayo, donde los modos de vida de sus poblaciones dependen estrechamente de la salud de sus ecosistemas, que a su vez depende del estado de sus bosques y selvas.

Colombia se enfrenta a una decisión crucial: seguir los patrones de desarrollo de regiones con elevados niveles de emisión de GEI que han sacrificado su patrimonio natural, o invertir en ciencia, tecnología e innovación para proteger su riqueza natural mientras mejoran las condiciones de vida de sus poblaciones.

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.

Comparación entre el Índice de Desarrollo Humano ajustado por emisiones de gases de efecto invernadero y el Índice de Desarrollo Humano en departamentos de Colombia, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en los índices de desarrollo humano (IDH) departamentales calculados por el PNUD en Colombia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y datos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero consultados en la Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

Nota: La sigla IDH refiere al Índice de Desarrollo Humano.

CUADRO 4.3

Índice de desarrollo humano ajustado por emisiones de gases de efecto invernadero en departamentos de Colombia, 2018

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

Fuente: Elaboración propia. Nota: La sigla IDH refiere al Índice de Desarrollo Humano y la sigla GEI remite al término gases de efecto invernadero.

4.3.3. Hacia una convergencia económica, ambiental y social

Poner en el centro del desarrollo humano no solo a las personas sino también al medio ambiente implica pensar el proceso de convergencia territorial desde una perspectiva nueva, que permita conciliar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población con la preservación y ampliación del patrimonio natural, 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. En esta apuesta se basa el 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 formuló originalmente la teoría clásica del bienestar (Pigou, 2017). Por el contrario, se debe considerar 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 tiene en cuenta que su producción y su consumo pueden afectar la salud de las personas, incrementar la contaminación ambiental o provocar la destrucción del patrimonio natural. De este modo, el objetivo es pagar el menor precio posible (Patel, 2009; Mazzucato, 2021). No está de más afirmar que el precio que hoy se paga por un desarrollo económico desbordado y que no considera los efectos del cambio climático es extremadamente alto, a tal punto que está poniendo en jaque la supervivencia de la especie humana y de todas las demás formas de vida.

Colombia, como se mencionó anteriormente, se enfrenta a una paradoja: los mayores reservorios de biodiversidad se conjugan con bajos niveles de desarrollo humano y los niveles altos de desarrollo humano tienen significativos impactos ambientales. Así, la nueva mirada del desarrollo humano sostenible invita a ampliar el espectro de libertades y oportuni-

dades humanas en los territorios más rezagados, pero sin sacrificar el equilibrio ecológico.

La transición energética justa que está en discusión en la economía global tiene que ver con estas alternativas. Asimismo, es la oportunidad de anticipar la siguiente ola de destrucción creativa, tal como afirmaba Schumpeter. En este contexto los territorios tradicionalmente olvidados son los que contienen la biodiversidad, el tesoro que escasea en el mundo y que puede potenciar el desarrollo humano de quienes más lo necesitan.

En ese sentido, Colombia tiene la oportunidad y el potencial para transitar hacia un modelo económico en que el desarrollo humano no avance a costa de la vida, ni la preservación de los ecosistemas se realice a costa de frenar el desarrollo humano de quienes habitan en los territorios que preservan la biodiversidad. Esta nueva forma de convergencia está estrechamente relacionada con la promoción de un modelo integral que equilibre los impactos ambientales, sociales y económicos.

En la actualidad es posible medir el impacto que la economía puede tener sobre el ambiente para tomar las decisiones adecuadas. Además, aunque aún existen desafíos conceptuales, de atribución y de límites, se destacan los avances realizados en 2023 y 2024 en lo que respecta al establecimiento de los estándares internacionales de información financiera, que definen los requisitos generales para revelar información financiera relacionada con la sostenibilidad. Este instrumento genera una primera obligación de informar y contabilizar las ignoradas externalidades. Se trata de un paso adelante en el camino hacia el logro de un desarrollo humano sostenible, basado en sistemas de producción y consumo responsables.

4.4. Conclusiones

En este capítulo se analizó cómo promover la convergencia hacia un desarrollo humano que permita erradicar las desigualdades en un país megadiverso, multicultural, pluriétnico y altamente vulnerable al cambio climático. En el

marco de este análisis el desarrollo humano se despliega en un sistema interdependiente, en el cual los diferentes elementos que lo componen —las personas y el contexto político, económico y social de los territorios— interactúan con la biodiversidad y el clima dentro de los límites planetarios. Por lo tanto, cuando se habla de convergencia del desarrollo se hace referencia a que el desarrollo debe ser beneficioso para todo el sistema y no solo para algunas de sus partes.

Tal como se afirma en el Informe sobre Desarrollo Humano 2020 del PNUD citado al comienzo de este capítulo, el concepto de antropoceno hace referencia a una nueva era geológica en la cual los seres humanos son los responsables de los cambios drásticos que ha sufrido 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 causada por la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la contaminación (PNUD, 2020). La promoción y el avance del desarrollo humano en un contexto como el descrito requiere la formulación de nuevas medidas que procuren que en Colombia la expansión de las oportunidades y las capacidades de las personas no ocurra a expensas del planeta. Es por eso que en este informe se ha propuesto el concepto de productividad humana sostenible, que refiere a la transformación eficiente de los recursos naturales en desarrollo humano, siempre dentro de los límites que plantea la sostenibilidad del planeta.

El análisis del vínculo entre el estado de conservación de la biodiversidad en las diferentes regiones del país y sus niveles de desarrollo humano ha permitido observar que las regiones que presentan IDH más altos son las que presentan un menor grado de integridad ecológica, mientras que las regiones prioritarias para la construcción de la paz, que son las más biodiversas, tienen IDH más bajos y enfrentan grandes riesgos de transformación y degradación ambiental. Además, en esas áreas la inversión pública en protección ambiental es menor, a pesar de su gran importancia para el desarrollo humano.

El análisis de la vulnerabilidad al cambio climático de corredores de conectividad ecológica y cultural como el Chocó Biogeográfico, la región de la Amazonía, la región Andina y la región Caribe ha permitido concluir que la protección de estas regiones solo será posible bajo un enfoque de conectividad biocultural que reconozca la interacción entre los seres humanos, la naturaleza y el clima. Adoptar ese enfoque es indispensable para que la acción del Estado, de la mano con la participación de las comunidades, sea más efectiva.

En cuanto a la problemática de la deforestación y su conexión con los niveles de desarrollo humano, el análisis presentado indica que, en general, la región de la Amazonía y la región del Pacífico tienen altas tasas de deforestación y bajos niveles de desarrollo humano. En la región Caribe se destaca la degradación acelerada del bosque seco tropical, así como en otros enclaves de este ecosistema a lo largo de los ríos Magdalena, Cauca y Patía, regiones con bajos IDH. Finalmente, las zonas que presentan IDH más altos exhiben tasas elevadas de deforestación, asociadas con la expansión de la frontera agropecuaria y el desarrollo de economías ilícitas. El reto en estas regiones consiste en fortalecer la estructura ecológica remanente para hacer frente a los impactos del cambio climático y lograr la resiliencia del sistema.

En este capítulo también se examinó el IDH ajustado por emisiones, a fin de mostrar cómo el desarrollo humano puede verse afectado por las presiones planetarias. De ahí la importancia de colocar en el centro del desarrollo humano no solo a las personas, sino también al medio ambiente. Este enfoque permite pensar el proceso de convergencia territorial desde una nueva perspectiva, que combine la mejora de las condiciones de vida de las personas con la indispensable preservación y ampliación del patrimonio natural.

Bibliografía

- Banco Mundial (2023).** *Colombia. Informe sobre clima y desarrollo del país*. Julio. Grupo Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/9b706816-2618-48d0-87d4-e7e99b7ad779>
- Banco Mundial, Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria (CIPAV), Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), Fondo Acción para el Ambiente y la Niñez, y The Nature Conservancy (TNC) (2021).** “Acción de mitigación nacionalmente apropiada NAMA de la ganadería bovina sostenible en Colombia”. Julio. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/229181642406542199/pdf/Acción-de-Mitigación-Nacionalmente-Apropiada-NAMA-De-La-Ganadería-Bovina-Sostenible-en-Colombia.pdf>
- BIOFIN (Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad) (2018).** *Revisión del gasto público en biodiversidad en Colombia 2000-2017*.
- Cancillería (s/f).** Biodiversidad. Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/ambiental/biodiversidad>
- 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 del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Chaves, M. E., R. Gómez S., W. Ramírez, y C. Solano (eds.) (2021).** *Evaluación nacional de biodiversidad y servicios ecosistémicos de Colombia. Resumen para tomadores de decisión*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania. <https://repository.humboldt.org.co/handle/20.500.11761/35942>
- Comisión Intersectorial de Cambio Climático (2020).** “Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)”. Novena Sesión de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático. 10 de diciembre. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/informe-actualizacion-contribucion-determinada-Colombia-ndc-2020.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad (2023).** *Índice Departamental de Competitividad 2023*. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2023/05/IDC_2023.pdf
- Corrales Marín, S. M. (2015).** “Las concesiones de agua: una revisión con criterios de equidad y eficiencia”. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Maestría en Políticas Públicas. Julio. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/server/api/core/bitstreams/c4bfb78-56d9-4a6a-8faf-bee1463d00f8/content>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2022).** Pobreza multidimensional. Resultados 2021.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2023).** “Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) 2022”. 4 de julio. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIES/bol-FIES-2022.pdf>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(a)).** Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal 2018. Fecha de actualización: 31 de enero de 2020. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f(b)).** Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2014).** “Definición de categorías de ruralidad. Informe temático para la Misión para la Transformación del Campo”.

- DNP (Departamento Nacional de Planeación)**
(2020). “Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques”. Documento CONPES núm. 4021. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (s/f(a)).**
TerriData. Sistema de Estadísticas Territoriales. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (s/f(b)).** (FUT) Formulario Único Territorial. <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/FUT-formulario-unico-territorial.aspx>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (s/f(c)).** Desempeño fiscal. <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- DNP y BID (Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo) (2014).**
“Crecimiento sostenible y competitividad”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/4C.%20Capitulo%20III.pdf>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (s/f).** “Cambio climático y seguridad alimentaria”. <https://www.fao.org/climatechange/16615-05a3a6593f26eaf91b35b0f0a320cc22e.pdf>
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Organización Mundial de la Salud, Programa Mundial de Alimentos, y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2019).**
El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. FAO.
- Hallegatte, S., M. Rentschler, J. Erik, y J. Rozenberg**
(2020). *Adaptation Principles: A Guide for Designing Strategies for Climate Change Adaptation and Resilience.* Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/546611605298449211/The-Adaptation-Principles-A-Guide-for-Designing-Strategies-for-Climate-Change-Adaptation-and-Resilience>
- IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) (s/f(a)).** Estudio Nacional del Agua. http://www.ideam.gov.co/web/agua/estudio-nacional-del-agua/-/document_library_display/hWSQik0LFPw/view/125666586
- IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) (s/f(b)).** Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC). <http://www.ideam.gov.co/web/siac/smbyc>
- IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) (s/f(c)).** Ecosistemas. <http://www.ideam.gov.co/web/siac/ecosistemas>
- IDEAM, PNUD, MADS, DNP y Cancillería (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, y Cancillería) (2017).** *Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).*
- Instituto Humboldt (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt) (2014).** *Valoración integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Aspectos conceptuales y metodológicos.*
- Instituto Humboldt (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.*
- INVEMAR (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés”) (2017).**
“Entre la conversación y el desarrollo”.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (s/f).** Actividades. https://archive.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml
- MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) (2017).** *Política Nacional de Cambio Climático.* <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/9.-Politica-Nacional-de-Cambio-Climatico.pdf>
- Mazzucato, M.** (2021). *Misión Economía. Una guía para cambiar el capitalismo.* Taurus.

- Murcia López, M. A., B. Amaya Guzmán, C. A. Cortés Gutiérrez, M. Montoya Castrillón, G. A. Perilla Suarez, y J. S. Valle Parra (2023).** *Informe analítico sobre tendencias del capital natural*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Naciones Unidas (s/f(a)).** “Población. Una población en crecimiento”. <https://www.un.org/es/global-issues/population>
- Naciones Unidas (s/f(b)).** “Agua”. <https://www.un.org/es/global-issues/water>
- Parra-Peña S., R. I., R. Puyana y F. Yepes Chica (2021).** “Análisis de la productividad del sector agropecuario en Colombia y su impacto en temas como: encadenamientos productivos, sostenibilidad e internacionalización, en el marco del programa Colombia más competitiva. Informe final”. Fedesarrollo. marzo. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4092>
- Patel, G. (2009).** “Total quality management in healthcare”. *The MIDAS Journal*. <http://hdl.handle.net/10380/3062>
- Pigou, A. C. (2017).** *La economía del bienestar*. Editorial Aranzadi.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2023).** *Evaluación de seguridad alimentaria para la población colombiana*. <https://es.wfp.org/publicaciones/evaluacion-de-seguridad-alimentaria-de-la-poblacion-colombiana>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020).** *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021).** “Escuchar la paz: dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final”. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/escuchar-la-paz-dimensiones-y-variaciones-en-la-implementacion-del-acuerdo-final>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022)** “Gasto público de Colombia en biodiversidad”. 5 de agosto. <https://www.undp.org/es/colombia/speeches/gasto-publico-biodiversidad-colombia>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024).** *Escuchar la paz. Entre contrastes y anhelos de paz y desarrollo humano. Resumen Ejecutivo*. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/resumen-ejecutivo-informe-escuchar-la-paz-entre-contrastes-anhelos-de-paz-desarrollo-humano>
- Portal Territorial de Colombia (s/f).** Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado por Capacidades. Departamento Nacional de Planeación (DNP). <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmGesRiesgo/iGesRiesgoIndice>
- Ramirez-Villegas, J., A. J. Challinor, P. K. Thornton, y A. Jarvis (2013).** “Implications of regional improvement in global climate models for agricultural impact research”. *Environmental Research Letters*, 8(2). <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/8/2/024018>
- Rueda, J., y C. Quesada (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”. Centro de Investigación y Desarrollo en Sistemas Agroalimentarios Sostenibles, Universidad de los Andes.
- Tilman, D., C. Balzer, J. Hill, y B. L. Belfort (2011).** “Global food demand and the sustainable intensification of agriculture”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(50).
- UNFCCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (2023).** “¿Qué significa adaptación al cambio climático y resiliencia al clima?”. <https://unfccc.int/es/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/que-significa-adaptacion-al-cambio-climatico-y-resiliencia-al-clima>
- UNGRD (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres) (2022).** *Consolidado emergencias Fenómeno La Niña, 01 de agosto de 2021 a 16 de noviembre de 2022. U. N. p. I. G. d. R. d. Desastres*. https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Manejo/INFORME_PUBLICO_FEN_16112022.pdf
- UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria) (2022).** “Frontera Agrícola Nacional. Versión 2021. Socialización interna”. 17 de febrero. https://upra.gov.co/es-co/Documents/01_Frontera_Agricola.pdf

- 1

Según la Evaluación Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de Colombia, el país alberga el 50% de los páramos del mundo, pero menos del 45% de ellos cuentan con medidas efectivas de protección, lo que pone en riesgo la seguridad hídrica del país (Chaves et al., 2021).
- 2

El sitio web del RUNAP está disponible en <https://runap.parquesnacionales.gov.co/>
- 3

Para determinar el nivel de gobernabilidad de un territorio se utiliza el índice de gobernabilidad, que mide las capacidades del territorio en materia de gestión pública, participación democrática, seguridad, y acceso a (y eficacia de) la justicia.
- 4

En ausencia de capacidades de adaptación adecuadas, algunos estudios estiman que, a causa del cambio climático, entre los años 2023 y 2050 el país podría tener una pérdida esperada del PIB anual real de entre un 1,5% y un 2,5%, y una reducción del ingreso de los hogares y del consumo familiar de un 2,1% y un 3,1%, respectivamente. Entre los factores que ocasionarían este impacto se encuentran las pérdidas en la agricultura, el incremento de las inundaciones fluviales, la pérdida de productividad laboral y las pérdidas de capital físico (Banco Mundial, 2023).
- 5

La deforestación se realiza en los bosques secos tropicales, que, como se ha mencionado anteriormente, se encuentran muy amenazados.
- 6

Se presenta un ajuste del IDH proyectado en 2018 respecto del informe de país sobre las emisiones de GEI entregado por el país a la CMNUCC, en el cual la deforestación tiene un peso importante.

Oportunidades: trayectorias posibles para el desarrollo humano en Colombia

Introducción

En los capítulos anteriores de este informe se ha señalado que en las últimas décadas Colombia ha logrado avances sustanciales en términos de desarrollo humano, lo que se ha reflejado en diversos indicadores institucionales, económicos, ambientales y sociales. Sin embargo, las trayectorias de desarrollo de los territorios del país son heterogéneas y no muestran signos de convergencia, lo que genera fracturas territoriales.

La baja capacidad institucional y la limitada capilaridad del país para asegurar la provisión de bienes y servicios públicos plantean desafíos en lo que respecta a la coordinación y articulación de las acciones que sería preciso implementar para impulsar la transformación de los territorios. La falta de convergencia territorial refleja profundas desigualdades en términos de las capacidades y habilidades de la población, que son más notorias en los territorios más afectados por el conflicto armado y caracterizados por una alta integridad ecosistémica. En dichos territorios es particularmente preocupante la situación de los grupos más vulnerables, entre los que se incluyen las comunidades étnicas, las personas con discapacidad, y las mujeres y niñas, quienes enfrentan obstáculos para elegir la vida que desean vivir.

“La verdadera riqueza de una nación está en su gente” y en la preservación del planeta, tal como se afirma en los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD publicados en 1990 y 2020 (PNUD, 1990, pág. 31; PNUD, 2020, pág. 24). Además de su rica diversidad cultural, Colombia es el segundo país más biodiverso del mundo. Estas características han sido tradicionalmente desestimadas, es decir, han sido consideradas en cuanto factores de producción pero no han sido apreciadas como factores sumamente valiosos para promover que cada persona pueda alcanzar la vida que desea vivir. Justamente los territorios donde se concentra esta riqueza que hasta hoy ha sido ignorada son los que albergan grandes potencialidades, y aquellos donde se podrían cimentar las bases del desarrollo humano sostenible del país.

En este sentido, para avanzar hacia la convergencia del desarrollo humano de los territorios colombianos es preciso desatar su potencial económico, social, institucional y relacional, y este proceso debe desarrollarse 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 el enfoque del desarrollo humano sostenible. Impulsar la productividad humana de manera efectiva requiere entender cómo las dinámicas territoriales inciden en la formación y el uso de las capacidades. Desde esta perspectiva, para potenciar el proceso de ampliación y uso de las capacidades se requiere una provisión más eficiente de servicios y bienes públicos, que han de ser de calidad y universales, así como el incremento de la competitividad empresarial y el fortalecimiento del contrato social.

La oportunidad de afrontar las trayectorias divergentes que caracterizan al desarrollo humano en Colombia, y que son un reflejo de la desigualdad multidimensional que afecta al país, más que como una hoja de ruta o un plan maestro se plantea como una propuesta de abordaje, como una posibilidad para adecuar la forma de actuar, compuesta por tres elementos esenciales.

Primero es preciso considerar la dimensión social: los sistemas complejos requieren de una gestión de las relaciones que conforman los tejidos sociales. El punto de partida consiste en valorar y reconocer el papel de las personas desde una lógica relacional que contemple sus diversas formas de organización, así como el vínculo entre estas. La confianza, una dimensión socavada por décadas de conflicto, es fundamental para acelerar el desarrollo humano. La Constitución de 1991, tan reconocida y de avanzada para su época, es interpretada de formas diversas por los distintos pueblos y territorios. En Colombia, definida en su Constitución como un Estado de derecho pluriétnico y multicultural, el pacto social tiene el potencial para desencadenar un desarrollo humano sostenible en los distintos territorios del país.

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.

Segundo, se propone un cambio de paradigma en lo que respecta a la forma de comprender y gestionar la cosa pública: en el abordaje de lo público es preciso transitar desde una lógica centrada en las actividades hacia otra orientada hacia los resultados, que sitúe el foco no en el prestador u oferente de servicios, sino en la transformación que puede experimentar la ciudadanía. Por ejemplo, el foco no debe situarse en la apertura de centros de salud o de educación, sino en la mejora de la calidad de la salud y la educación que recibe la población. En otras palabras, la gestión no se centra en los insumos, sino en los resultados o impactos que estos pueden producir.

Tercero, considerando el enfoque de ciclo de vida y el reto que supone lograr el acceso universal a sistemas educativos de calidad en territorios que presentan una orografía desafiante y cuentan con una limitada inversión pública, caracterizada por la presencia de microempresas con escasos lazos con el mercado, la productividad laboral constituye una dimensión esencial. Acompañar el tránsito de las unidades productivas hacia lógicas que promuevan su competitividad requiere fortalecer la gestión empresarial, financiera y digital de las firmas, y promover su acceso a mercados. Este proceso debe basarse en las oportunidades que ofrecen las características únicas del país y las inversiones públicas en infraestructura física y digital.

La productividad humana, habilitada por el enfoque del desarrollo humano sostenible, puede contribuir a que los territorios de Colombia, caracterizados por su megabiodiversidad y por su diversidad cultural, diseñen y forjen trayectorias de desarrollo que no se basen en criterios heredados y obsoletos, sino en inversiones, tecnologías, investigaciones y modelos de negocio culturales, verdes, digitales y equitativos.

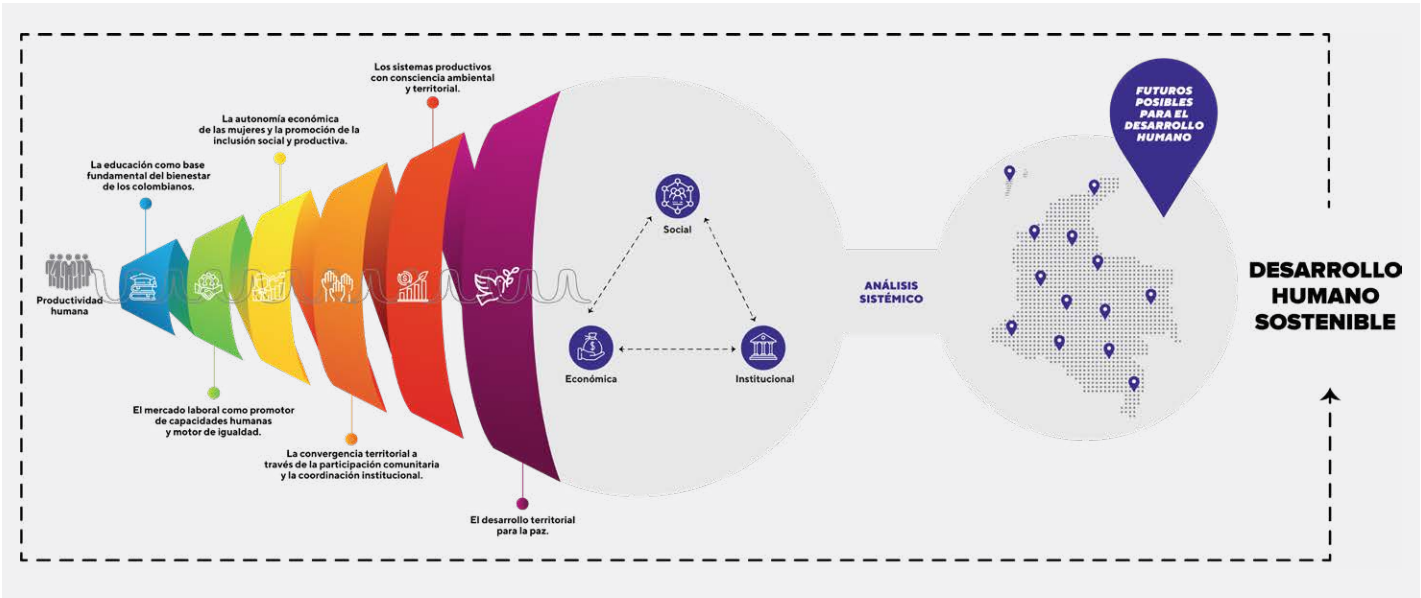
Así, desde una perspectiva sistémica se proponen seis componentes que, según la forma en que se conjuguen entre sí, configurarán diferentes trayectorias. Hay, evidentemente, determinadas configuraciones que tienen un mayor potencial para acelerar la productividad humana. Sobre la base de la combinación de

los tres elementos que componen la productividad humana (la dimensión social, la institucional y la económica) se combinan, a su vez, estos seis componentes, en un marco de análisis en que considerar los límites planetarios, y por lo tanto el desarrollo humano sostenible, es una condición necesaria (diagrama 5.1).

Los seis componentes se organizan sobre la base de un enfoque humano con el objetivo de incidir en las dinámicas territoriales por medio de los siguientes factores: i) la educación como base fundamental del bienestar de la población colombiana; ii) el ámbito laboral como promotor de las capacidades humanas; iii) la autonomía económica de las mujeres y la promoción de la inclusión social y productiva; iv) la convergencia territorial impulsada por la participación comunitaria y la coordinación institucional; v) los sistemas productivos con conciencia ambiental y territorial, y vi) el desarrollo territorial para la paz.

El resultado es el análisis y el conocimiento de los principales elementos a considerar en el momento de plantear trayectorias posibles de desarrollo humano. Cada componente de la productividad humana comprende un grupo de acciones que se plantean para ser implementadas en escenarios potenciales, y que describen cómo se podría abordar la problemática considerada en cada componente desde un enfoque sistémico. Los escenarios potenciales se comparan siempre con un escenario base que consiste en seguir haciendo más de lo mismo. Así, el objetivo consiste en definir acciones puntuales e integrales para dar respuesta a problemas sistémicos. Implementar alguna de las acciones formuladas —o todas ellas— para abordar la problemática reflejada en cada componente supondrá avanzar hacia un futuro en que el desarrollo humano sostenible es posible. La profundidad de los cambios que se logren, y la medida en que esos cambios transformarán la realidad e impulsarán un desarrollo más equitativo e incluyente, dependerá de la medida en que cada uno de los territorios de Colombia se apropie de esas acciones para implementarlas con vistas a lograr un futuro mejor para el conjunto de la población.

Futuros posibles para el desarrollo humano en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

5.1. La educación como base fundamental del bienestar de las personas

5.1.1. El desafío

La educación, la salud y el ingreso constituyen las capacidades básicas para que una persona pueda llevar a cabo la vida que considere valiosa. En los últimos años Colombia ha mostrado un avance importante en lo que respecta al acceso a la educación en los diferentes niveles, lo que ha permitido que muchas personas puedan contar con la oportunidad de desarrollar sus capacidades básicas y aumentadas (PNUD, 2022). Sin embargo, la realidad es que no todos los territorios del país exhiben los mismos avances educativos en lo que respecta al acceso, la calidad y la pertinencia. Esto en parte es el resultado de las fracturas territoriales, que reflejan las bajas capacidades institucionales para coordinar acciones y garantizar una adecuada provisión de los bienes y servicios públicos.

En lo que respecta a la educación, la oferta educativa de Colombia y su calidad están fuertemente relacionadas con el nivel socioeconómico de las personas y con la región donde viven. Por tanto, el no contar con recursos económicos para estudiar o el residir en territorios cuyo IDH es más bajo se convierten en factores que privan a las personas de la posibilidad de ampliar sus capacidades de una manera satisfactoria, y en consecuencia resultan truncadas sus aspiraciones de vivir la vida que desean. Dicho de otra forma, la familia en que una persona nace y el territorio donde ella habita son factores que condicionan sus trayectorias de desarrollo futuro. Las desigualdades que afectan a los grupos de población más vulnerables se van acumulando ante la ausencia de acciones integrales para contrarrestar sus efectos, y la acumulación de las desigualdades ocasiona la perpetuación de la pobreza intergeneracional, que se profundiza a causa del emparejamiento selectivo. En Colombia se ha estimado que se necesitan diez generaciones para lograr superar la condición de pobreza (PNUD, 2022).

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 otra parte, también es posible concebir la educación de un modo más amplio, a fin de considerar su papel en la construcción de la capacidad de agencia de las personas para incidir en diferentes ámbitos. Además, la educación puede contribuir a crear conciencia sobre temas de gran importancia como la adaptación al cambio climático o la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad; puede fortalecer las acciones orientadas a la construcción de la paz territorial, y puede contribuir a consolidar las capacidades empresariales de los micronegocios, entre otros aspectos relevantes para el desarrollo del país.

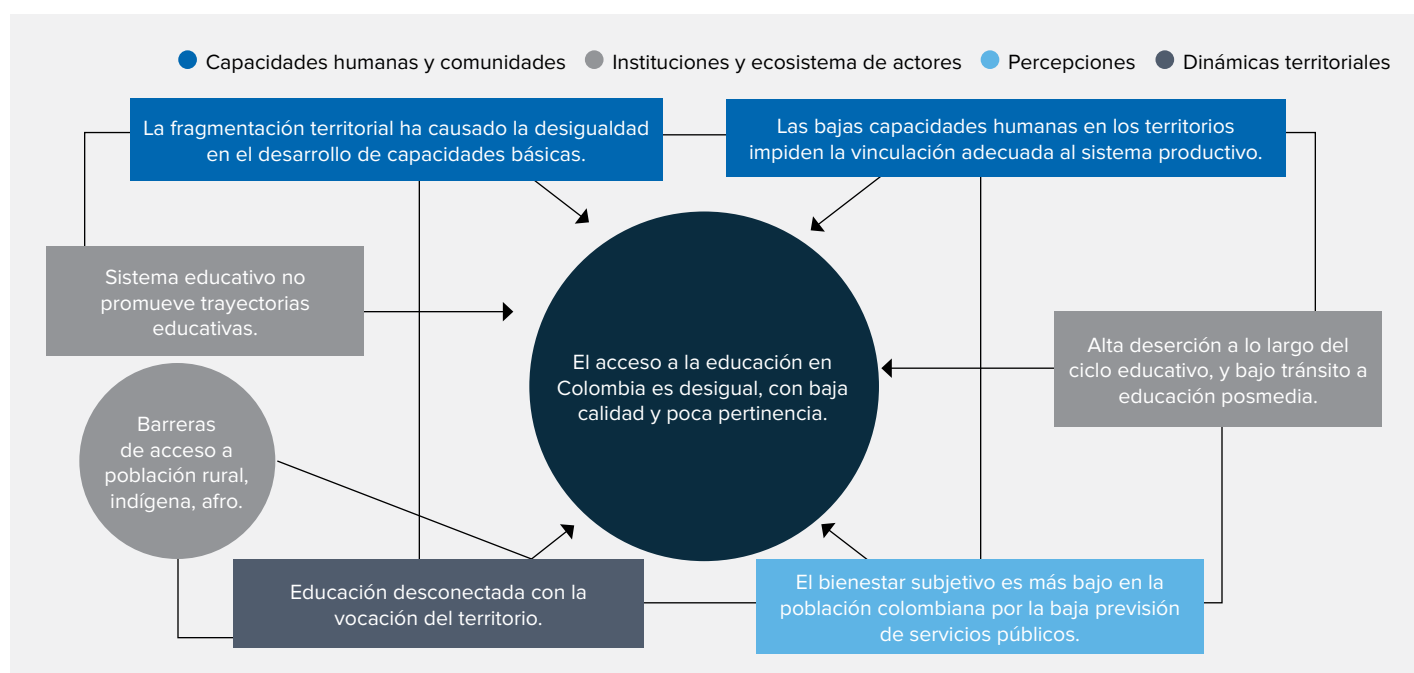
En resumen, las persistentes desigualdades que afectan el acceso a la educación en Colombia, así como su calidad y pertinencia, constituyen un problema crítico que socava la capacidad de las personas, particularmente de las comunidades y los grupos más vulnerables, para desarrollar y ejercer su capacidad de

agencia de manera efectiva. Esto ocasiona, a su vez, una integración deficiente en los aparatos productivos, económicos y sociales, así como la explotación indiscriminada de los recursos naturales, lo que determina los diferentes niveles de desarrollo humano sostenible.

La falta de políticas educativas que atiendan específicamente las necesidades de estos grupos vulnerables no solo perpetúa las desigualdades socioeconómicas y de género, sino que además alimenta el ciclo de desconfianza, polarización y percepción de inseguridad, lo que obstaculiza el progreso y el desarrollo sostenible de los territorios. La falta de acceso a la educación y la imposibilidad de tomar decisiones respecto de la vida que se quiere vivir, junto con las barreras que dificultan la integración en el mercado laboral y la generación de medios de vida, exacerban aún más esta problemática, y mantienen a los grupos y las comunidades más vulnerables inmersos en ciclos de pobreza y exclusión (diagrama 5.2).

DIAGRAMA 5.2

Caracterización del problema de la educación en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

5.1.2. Las acciones

Escenario alternativo: 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 crear empleos inclusivos y pertinentes y generar medios de vida acordes con las necesidades del territorio.

La actual política pública en materia de educación no atiende las profundas desigualdades territoriales que existen en términos de cobertura y calidad, ni reconoce la importancia de conectar las trayectorias estudiantiles de las personas a lo largo del ciclo de vida. De igual forma, carece de un enfoque apropiado para garantizar la pertinencia de la educación y lograr que responda a las necesidades sociales y productivas de los territorios. Continuar por el camino actual no solo no permitirá superar las fracturas territoriales, sino que además podría causar la profundización de las desigualdades actuales en detrimento de las personas y los territorios más vulnerables (ver capítulo 2).

Sobre la base tanto del enfoque de la productividad humana como de una forma distinta de abordar la cosa pública, en el escenario alternativo la propuesta consiste en transitar desde los insumos hacia el impacto o los resultados. Es decir, no se trata tanto de contabilizar cuántos centros educativos hay o qué dimensión tiene el profesorado contratado, sino de implementar acciones que permitan que niñas, niños y jóvenes reciban una educación pertinente y de calidad independientemente de variables como el lugar de origen, la condición socioeconómica, la pertenencia étnica o el sexo, entre otros aspectos. Para lograr este objetivo es preciso contar en todo el territorio con personal docente de calidad y con planes educativos pertinentes que permitan ampliar las capacidades con base en la diversidad de los 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 vivir.

Crear las condiciones necesarias para una sociedad educada requiere trabajar en dos frentes: primero es preciso promover la coordinación de las acciones de las instituciones educativas que funcionan a nivel nacional, departamental y local. Esto debe realizarse en consonancia con lo dispuesto en la Constitución en términos de etnoeducación, un principio que reconoce el derecho de los grupos étnicos a recibir una educación que respete su propia cultura, su lengua y sus tradiciones. Segundo, es preciso trabajar de forma conjunta con los actores del territorio a fin de identificar oportunidades de trabajo que sean pertinentes para la construcción de proyectos de vida en el territorio y que a su vez promuevan el desarrollo territorial. La oferta educativa deberá estar alineada con las oportunidades laborales. En otras palabras, la meta consiste en promover proyectos de desarrollo que respeten los derechos de las personas para que ellas pueden construir sus vidas con dignidad y en libertad.

La coordinación de la institucionalidad nacional, departamental y local para la provisión de una educación de calidad requiere definir de forma clara cuál será la ruta de implementación de la política de educación del territorio; qué actores estarán a cargo de la implementación, y qué alcance tendrá la participación de las entidades del Estado involucradas, cuyas responsabilidades deberán definirse claramente. Se parte de la hipótesis de que la falta de acceso a la educación y la ausencia de una educación de calidad se deben a la falta de los recursos necesarios para la provisión de este servicio, así como a la limitada capacidad de ejecución de las entidades territoriales.

El estudio del desempeño de más de 100 variables vinculadas con el desarrollo por un período de más de 10 años y el análisis de su comportamiento en función de distintas asignaciones presupuestales permite simular cuál será el comportamiento futuro de esas variables. Este análisis permite además considerar la interacción que las variables tienen entre sí. Este tipo de análisis se realiza a nivel nacional

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.

y a nivel territorial, si bien en este último nivel la falta de datos supone un desafío. Los resultados de las simulaciones permiten identificar tres tipos de variables: variables que exhiben un buen desempeño, otras que podrían experimentar mejoras significativas como resultado de incrementos presupuestales, y otras cuyo desempeño no mejora a pesar de los aumentos de presupuesto. Hay tres razones principales que explican por qué algunas variables no exhiben cambios a pesar de los incrementos presupuestales: i) ineficiencias en la implementación, ya sea por desaprovechamiento de los recursos, o por mala gestión, planeación o secuenciación; ii) diseño inapropiado de los programas, que ocasiona que la formulación de la solución no logre resolver el problema que trata de atender, y iii) desafíos culturales, que van más allá del diseño o la implementación del programa: se requieren cambios de comportamiento o culturales.

Las simulaciones realizadas indican que hay tres variables que, ya sea bajo una lógica de más de lo mismo o en un escenario que incluya incrementos presupuestales, no van a mostrar un mejor desempeño: se trata de la cobertura de la educación preescolar; la calidad de la educación básica y media, y la cobertura de la educación superior. El resultado de las simulaciones es consistente con los datos educativos resultantes de los análisis llevados a cabo por el Ministerio de Educación Nacional.

Un camino posible para mejorar los resultados educativos podría consistir en regionalizar la provisión del servicio de educación. Los centros poblados y las zonas rurales podrían concebirse como ciudadelas educativas, equidistantes geográficamente, que podrían consolidar la oferta educativa del Estado en un mismo lugar (primera infancia y educación básica, media y posmedia). Su funcionamiento podría ser coordinado por una entidad departamental, y para la gestión de los recursos y la implementación de las acciones recibirían el apoyo de entidades locales vinculadas con la dimensión educativa, siguiendo los lineamientos de la política de educación nacional del Ministerio de Educación Nacional¹. Otra posibilidad,

desde la dimensión cultural, consistiría en promover la etnoeducación, en consonancia con lo dispuesto en la Constitución.

Es preciso considerar que la provisión de una educación de calidad no será suficiente para impulsar el desarrollo de los territorios si la oferta educativa no se vincula pertinentemente con la generación de medios de vida. Lograr la vinculación laboral y promover el desarrollo del tejido productivo es fundamental para impulsar la creación de capacidades básicas entre las personas que habitan el territorio. Así, se requiere la articulación de las acciones del sector público, el sector privado y la sociedad civil para promover en los territorios el desarrollo de capacidades humanas que estén en consonancia con las necesidades y oportunidades de los territorios y de sus habitantes.

En este sentido, es importante que las acciones implementadas se enfoquen en la vinculación de la educación con el sector productivo. Por un lado, las trayectorias educativas deben basarse en planes de estudios que se orienten a la educación técnica, tecnológica o profesional desde los niveles medios. Las trayectorias educativas individuales, además, deben estar en armonía con la geografía, las características socioeconómicas y las aspiraciones de las personas. Las siguientes acciones constituyen ejemplos de medidas que podrían contribuir a consolidar el vínculo entre el sector educativo y el productivo: i) construir esquemas de formación ajustados al desarrollo de trayectorias ocupacionales; ii) fortalecer la articulación con el mercado laboral para permitir el paso temprano desde el sistema educativo hacia el mercado laboral, o iii) articular los sistemas de información sobre la demanda laboral con la oferta educativa, que debe conectarse con la economía y la vida de los territorios.

Asimismo, es indispensable enfocar las acciones de forma prioritaria en la educación posmedia, con énfasis en el logro de tres objetivos, para lograr la alineación con los intereses del territorio. Primero, es preciso procurar la nivelación del conocimiento básico, lo que podría lograrse, por ejemplo, mediante la creación de programas de ciclo básico o

común que sean independientes del tipo de educación que se haya recibido, dirigidos a cualquier estudiante que quiera continuar con sus estudios. La nivelación del conocimiento básico debería contemplar los criterios de flexibilidad y diversidad y contar con un financiamiento adecuado a las condiciones de cada territorio. Segundo, se requiere la creación de programas que sean inclusivos, que promuevan un nuevo orden del sistema de cuidados que priorice la vinculación de las mujeres con el sistema educativo, y que se basen en modelos pedagógicos que contribuyan a transformar las normas sociales de género, centrándose en las necesidades y aspiraciones de las mujeres y las niñas. Tercero, es preciso potenciar la formación técnica y tecnológica vinculada con la creación de valor en el aparato productivo. En este sentido se destacan las siguientes acciones: el desarrollo de modelos de formación dual, el uso de contratos de aprendizaje y el diseño de planes de estudios que incluyan la elaboración de proyectos diseñados en conjunto con el sector productivo. Para poner en marcha estas acciones es preciso que los actores del territorio participen en la construcción conjunta de los requerimientos de la región en cuanto a la vocación productiva, las necesidades y la prospectiva.

La viabilidad de implementar las acciones antes expuestas depende de diversos factores políticos, culturales, técnicos y financieros, y de la forma en que estos factores se combinan entre sí en cada caso. Mejorar la calidad del personal docente plantea desafíos técnicos, financieros y culturales; superar los sesgos y la desconfianza plantea principalmente desafíos de tipo cultural y educativo; el diseño, la impresión (física o digital) y la distribución de material pedagógico adecuado conlleva desafíos técnicos y financieros, además de culturales; establecer incentivos a la permanencia requiere la combinación de acciones de tipo financiero y cultural, mientras que ampliar las capacidades de los gobiernos locales o transitar hacia lógicas adecuadas de gestión por resultados requeriría la combinación de todos los elementos expuestos.

La importancia de poner el foco no solo en el acceso a la educación, sino también en la calidad y la pertinencia, reside en que esta perspectiva contempla la inclusión de los grupos históricamente dejados atrás, como las personas indígenas, las personas afrocolombianas, las mujeres y la población campesina, cuyo acceso a los espacios de educación es indispensable para consolidar la capacidad de agencia del conjunto de las personas que residen en el territorio. La capacidad de agencia, a su vez, es necesaria para participar en las decisiones del territorio y en la construcción de un tejido social capaz de promover un desarrollo territorial basado en la igualdad de oportunidades. La adopción de políticas educativas inclusivas y diferenciadas es indispensable para romper las barreras que impiden a las personas más vulnerables, especialmente a las mujeres y las niñas, alcanzar su pleno potencial y contribuir de manera significativa al bienestar y el desarrollo de sus comunidades.

5.2. El ámbito laboral como promotor de las capacidades humanas y de la igualdad

5.2.1. El problema

La informalidad en Colombia, tanto empresarial como laboral, 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 de Colombia está constituido por micronegocios (con menos de 10 trabajadores) que emplean al 65% de las personas. En general se trata de unidades de negocio muy pequeñas (con prevalencia de cuentapropistas), que son informales y cuentan con escasas capacidades empresariales (PNUD, 2023d).

El mercado laboral colombiano no logra una plena correspondencia entre la oferta (población colombiana que busca empleo) y la demanda de trabajo (sector productivo que busca personas para emplear). El desafío va en dos

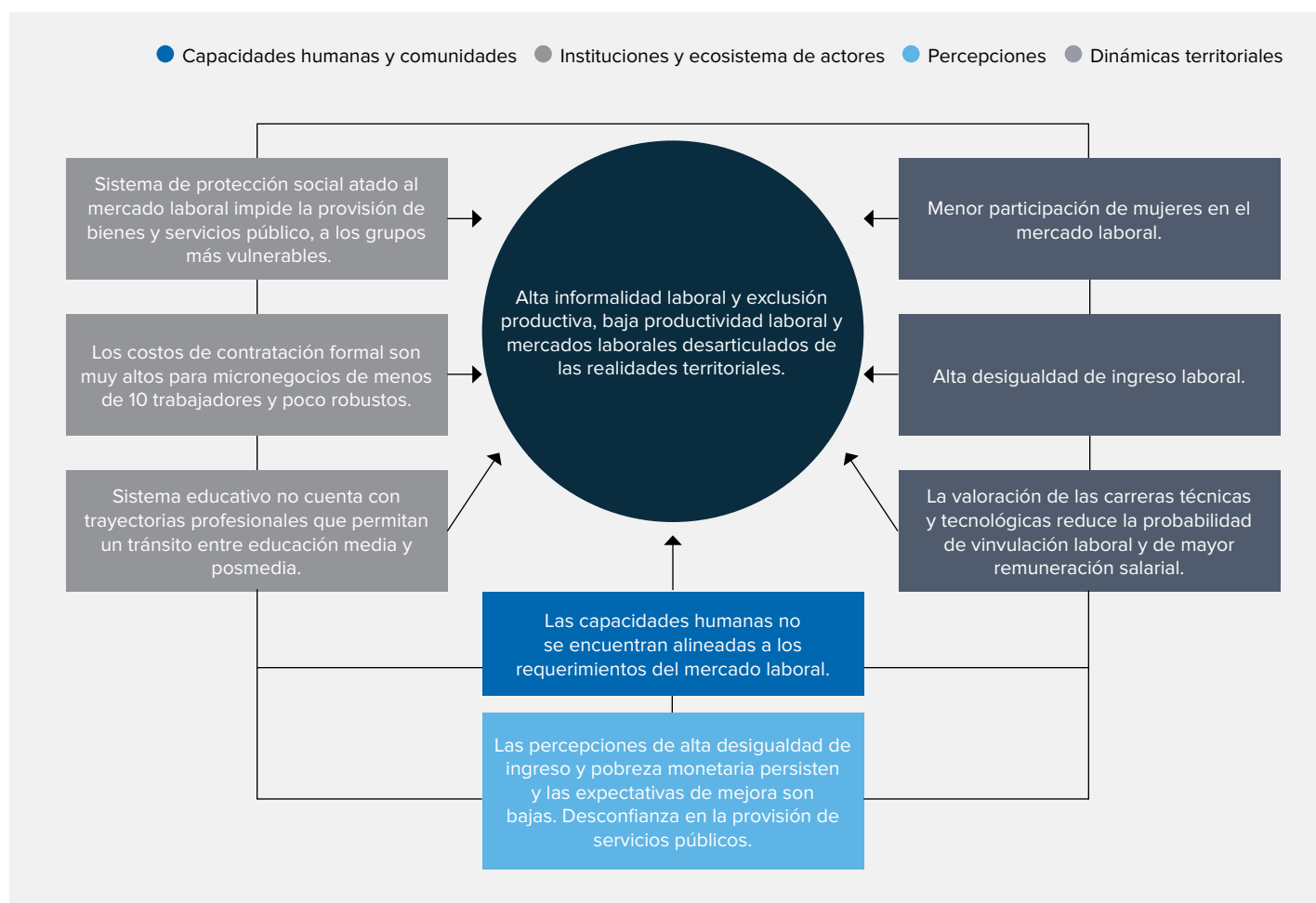
La adopción de políticas educativas inclusivas y diferenciadas es imperativa para romper las barreras que impiden que las personas más vulnerables, especialmente las mujeres y niñas, alcancen su pleno potencial y contribuyan de manera significativa al bienestar y desarrollo de sus comunidades.

direcciones. Por un lado, se origina en la heterogeneidad de la calidad de los sistemas educativos en los territorios, que afecta la ampliación de las capacidades de las personas. Las capacidades básicas (como tener educación primaria) y aumentadas (como tener educación superior) no son de calidad y no son pertinentes para las vocaciones productivas de los diferentes territorios, y por consiguiente no se corresponden con las ofertas de empleo que requieren contar con formación para el trabajo o con educación técnica, tecnológica o profesional. Por otro lado, los micronegocios, que son los que generan la mayor cantidad de trabajos, no ofrecen

empleos formales dado que, por sus bajos niveles de productividad, se les dificulta cubrir los costos de los compromisos parafiscales. Tercero, existe un círculo vicioso en el sistema de protección social, que está asociado con la formalidad laboral. Además, el sistema de protección social colombiano no tiene un carácter integral que le permita abarcar, además de los pilares de salud, pensión y riesgos profesionales, otros aspectos como la formación para el trabajo, la gestión del riesgo y la provisión de servicios de cuidado para la primera infancia, las personas mayores y las personas con discapacidad (diagrama 5.3).

DIAGRAMA 5.3

Caracterización del problema del mercado laboral en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

En este escenario resulta difícil que la población más vulnerable pueda acceder a trabajos formales y, por ende, a la provisión de una protección social integral. En consecuencia, unidades económicas de gran envergadura lideran la generación de empleos formales para la población educada bajo los principios de calidad y pertinencia. Esas empresas pueden hacerse cargo de los costos de la seguridad social y generan más del 80% del valor agregado del país (ver capítulo 2). Los ingresos laborales de ese grupo poblacional (que forma parte de la clase media y alta del país) son más elevados, y esto ocasiona que los ingresos laborales constituyan el 67,6% de la desigualdad de los hogares. A su vez, los factores que más pesan 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). Así, la desigualdad, tanto de ingresos laborales como de condiciones laborales y capacidades para desempeñarse en el ámbito laboral, sigue profundizándose en las poblaciones y territorios más vulnerables del país. Por consiguiente, el bienestar subjetivo de la población sigue deteriorándose a causa de la desigualdad de oportunidades y de los desiguales efectos de la política pública en diferentes grupos de la población (PNUD, 2023a).

5.2.2. Las acciones

Escenario alternativo: profundizar la acción de las instituciones nacionales encargadas de la implementación de la política pública de forma coordinada con las autoridades locales y promover la articulación decidida de los actores del territorio para la implementación de la política, la creación de empleos de acuerdo con las condiciones del territorio y la participación de la comunidad en las iniciativas.

Se concibe al mercado laboral como un instrumento mediante el cual se pueden implementar políticas para desarrollar las capaci-

dades humanas y promover la inclusión de la comunidad en las dinámicas sociales, políticas y económicas del territorio. En el escenario actual las políticas públicas se han enfocado en promover el empleo formal. Sin embargo, bajo esta perspectiva la vinculación de las personas con trabajos decentes a través de la provisión de educación pertinente y de calidad solo ha permitido que un poco más de un tercio de la población se emplee formalmente. En consecuencia, solo este porcentaje puede cotizar al sistema de protección social, pieza fundamental para el desarrollo humano de la población actual y de las próximas generaciones. Esta senda de hacer más de lo mismo implicaría la persistencia de los problemas estructurales del mercado laboral que sacrifica el potencial de millones de personas e impide la concreción de sus aspiraciones y trayectorias de vida.

En contraposición, el escenario alternativo identifica dos elementos fundamentales para propiciar un mejor futuro: primero, la profundización de la acción de las instituciones nacionales para que, por medio de la política pública, promuevan el desarrollo de un mercado laboral y empresarial más acorde con las vocaciones de los territorios y de las poblaciones; segundo, la articulación de los actores del territorio alrededor de la implementación de las políticas públicas es otra condición necesaria.

La profundización de la acción de las instituciones nacionales debe enfocarse en tres objetivos: en primer lugar, la reconceptualización de la informalidad; en segundo lugar, la promoción de la protección social integral, y, en tercer lugar, la promoción de rutas vocacionales de empleo inclusivo y formación empresarial. Con respecto al primer objetivo es primordial renfocar las políticas de formalización a fin de aumentar el número de empleos o unidades de negocio formales. En Colombia, donde el 99% del tejido empresarial está compuesto por micronegocios que en su gran mayoría (87%) son de cuentapropistas o son empleos informales (informalidad empresarial), el empleo informal afecta a dos terceras partes de la fuerza de trabajo, justamente por las dinámicas del mercado laboral, vinculado con

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.

un sector empresarial precario. Esto repercute en los salarios y las condiciones laborales. El abordaje del universo de la informalidad debe considerar la perspectiva de las trayectorias de vida de las personas para promover procesos de ampliación de las capacidades que permitan, por un lado, incrementar la competitividad y productividad de las microempresas, las empresas pequeñas y las empresas medianas para dinamizar un mercado laboral con condiciones adecuadas; por otro lado, impulsar una fuerza laboral que pueda transitar hacia 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 y de las personas.

Lo anterior requiere, en segundo lugar, un sistema de protección social integral, que no se encuentre anclado en el mercado laboral, sino que sea universal, tal como el sistema contemplado en la Constitución de Colombia como un derecho. Dicho sistema debe incorporar como pilares la formación para el trabajo articulada con las trayectorias educativas y alineada con las vocaciones del territorio y del sistema productivo, así como el desarrollo de sistemas de cuidado (nacionales y territoriales), la promoción de la generación de activos y la profundización de la gestión del riesgo. Finalmente, las rutas vocacionales de empleo inclusivo con enfoque diferencial (mujeres, jóvenes, víctimas del conflicto, personas con discapacidad, pueblos indígenas, población afrodescendiente), enfoque social y enfoque de formación empresarial son elementales no solo para orientar a la población según sus trayectorias de vida, sino también para alinear las oportunidades con las capacidades del territorio.

El ejercicio de simulación explicado previamente con relación al componente educativo vuelve a mostrar un comportamiento similar también en este caso. Hay tres variables que no podrían mantenerse con una lógica de más de lo mismo y que un incremento presupuestal no resolvería: en primer lugar, la formalidad laboral; en segundo lugar, el empleo para perso-

nas jóvenes, y, por último, el acceso a Internet desde la perspectiva de las capacidades aumentadas, necesario tanto para ampliar las capacidades de las personas como para incrementar la competitividad de las microempresas.

En esta línea, la articulación con los actores del territorio es esencial para propiciar un cambio. La política pública y las acciones implementadas deben basarse en la participación de las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil. Las rutas del empleo inclusivo requieren contemplar tanto las capacidades de las personas como 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 factores habilitadores del desarrollo como la digitalización y el financiamiento, pues la tecnología y la digitalización pueden contribuir a superar las barreras geográficas y socioeconómicas que dificultan el acceso de las comunidades vulnerables a la educación, pueden impulsar la vinculación con rutas de empleo, y hasta pueden promover la inclusión financiera (tres elementos relacionados con el desarrollo de un sistema de protección social integral).

La consolidación de las fuerzas del territorio es vital para que los factores habilitadores del desarrollo puedan cumplir su objetivo. Por ejemplo, vincular la digitalización con las oportunidades de financiamiento o aseguramiento facilitaría el acceso de las comunidades al sistema financiero, especialmente en áreas rurales o marginadas donde las instituciones financieras tradicionales tienen una presencia limitada. Así, se podría facilitar el acceso de las poblaciones vulnerables a servicios financieros adecuados, como cuentas bancarias, créditos, ahorros, seguros y servicios de pagos digitales. Diversos análisis señalan la relevancia no solo de los flujos a la hora de entender las dimensiones de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, sino también de los activos (acumulación), sobre todo para poder hacer frente a las situaciones de crisis.

Lograr una profundización de las acciones de las instituciones nacionales para desarrollar

las capacidades de las personas, que permita aprovechar su potencial mientras se desarrollan sus proyectos de vida, es una manera adecuada de promover el desarrollo humano en los territorios. Se trata de acciones dirigidas a impulsar el desarrollo humano y la igualdad entre las personas y los territorios o, dicho de otra forma, lo que se procura es impulsar una convergencia ascendente. La propuesta presentada en estas líneas se centra en acelerar la productividad y competitividad de las microempresas para que puedan emplear más y mejor, crecer, transformarse en empresas pequeñas o medianas, y además ser proveedoras o distribuidoras competitivas debidamente vinculadas con el mercado.

5.3. La autonomía económica de las mujeres y la promoción de la inclusión productiva y social

5.3.1. El problema

La autonomía económica de las mujeres y su inclusión productiva y social constituye un desafío multifacético que se extiende más allá de la capacidad de generar ingresos e incluye la habilidad para 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 el de Colombia este desafío se ve exacerbado por barreras estructurales y culturales profundamente arraigadas que limitan significativamente la participación de las mujeres en el mercado laboral, su acceso a la protección social y su representación en los espacios de decisión y poder.

Pese a los avances educativos y sociales, las mujeres siguen siendo perjudicadas por la desigualdad de ingresos, agravada por la sobrecarga de responsabilidades de cuidado, la alta tasa de informalidad laboral femenina, y peores condiciones de acceso a servicios esenciales como la salud y las pensiones en comparación con los hombres. Este panorama no solo perpetúa la

desigualdad y la dependencia económica de las mujeres, sino que además incrementa su vulnerabilidad ante diversas formas de violencia. Lo anterior señala la urgencia de adoptar enfoques integrales que promuevan la autonomía económica integral de las mujeres y las niñas como pilar fundamental para la inclusión, la igualdad de género y el desarrollo humano sostenible.

Las barreras sistémicas que enfrentan las mujeres abarcan diversas dimensiones, y a pesar de los logros alcanzados hasta ahora en términos de igualdad de género las relaciones de poder aún no han sido transformadas 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 hombres y mujeres (PNUD, 2023c), las desigualdades se evidencian en la distribución de las responsabilidades de cuidado que aún recaen mayormente sobre las mujeres (Misión de Empleo, 2021). Este fenómeno no solo perpetúa la brecha económica de género, sino que además refuerza la participación mayoritaria de las mujeres en sectores educativos y económicos altamente feminizados y mal remunerados. Las mujeres también se ven afectadas por la pobreza de tiempo, resultante de las jornadas laborales dobles o triples, y de la necesidad de combinar tareas productivas, reproductivas y comunitarias.

La alta tasa de informalidad laboral que registran las mujeres tiene repercusiones en su acceso a la protección social, que está vinculada con la condición laboral y el ingreso, lo que dificulta su acceso a la salud y las pensiones. El hecho de que el sistema de protección social no reconozca ni valore las tareas de cuidado ocasiona que en muchos casos las mujeres se vean obligadas a interrumpir sus proyectos profesionales, lo que afecta sus ingresos y frecuentemente las deja al margen de los beneficios de la seguridad social. Esta situación se agrava para aquellas mujeres que desempeñan exclusivamente tareas de cuidado, quienes se enfrentan a lo largo de su vida a condiciones de dependencia económica. La dependencia incrementa su vulnerabilidad ante diversas formas de violencia, y en el caso de las mujeres mayores

Enfocarse en las mujeres y las niñas es un pilar fundamental para el desarrollo inclusivo y sostenible de cualquier sociedad.

aumenta también la vulnerabilidad económica y su probabilidad de depender de las redes de apoyo familiar para garantizar su sustento en la vejez. Esta problemática se agudiza entre las mujeres rurales, que enfrentan desafíos adicionales como resultado de la división sexual del trabajo, las barreras que impiden su acceso a la tierra y la falta de presencia institucional.

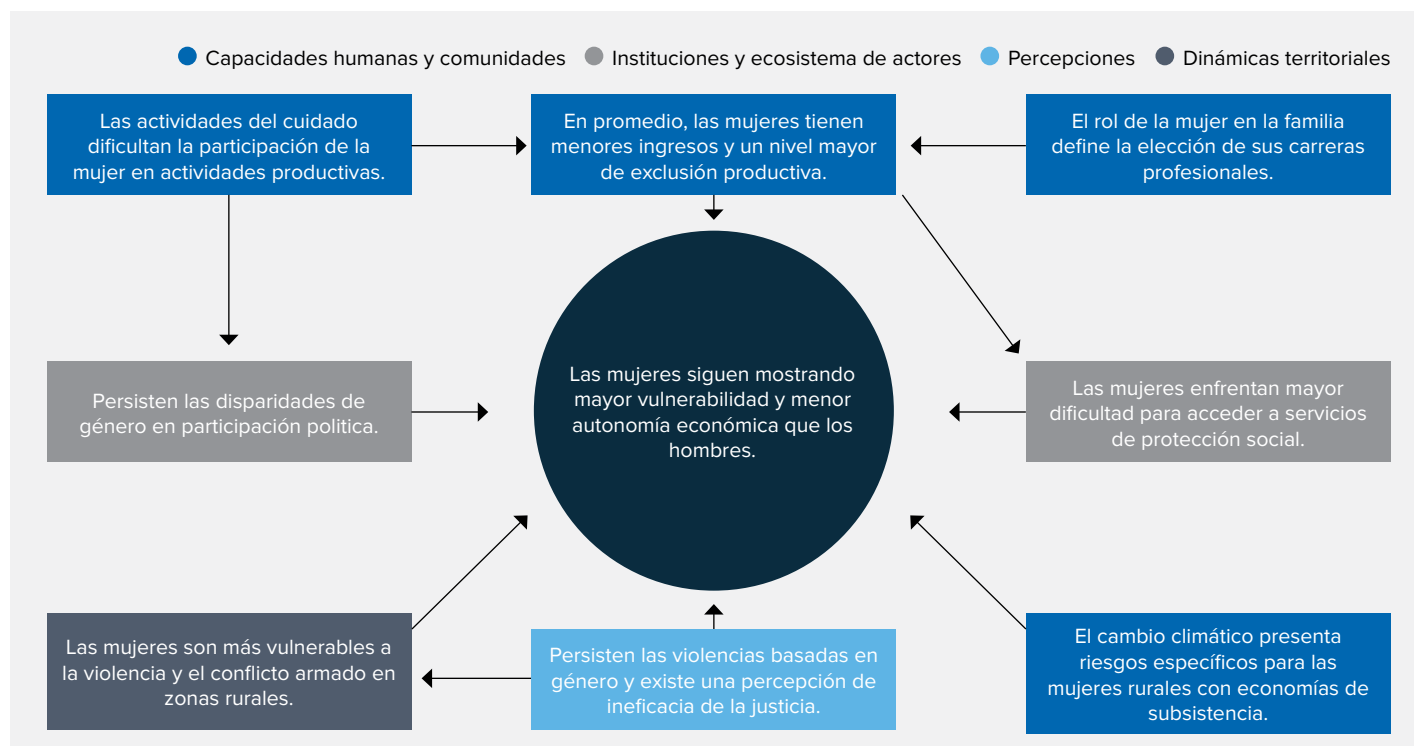
Para abordar estos retos es crucial adoptar un enfoque que permita reconocer las intersecciones de género y formular soluciones integrales. Esto implica considerar los desafíos específicos derivados del conflicto armado, la violencia contra las mujeres en razón del género y las desigualdades en zonas rurales, a fin de promover cambios sociales, económicos y culturales que favorezcan la autonomía económica integral de las mujeres. También es fundamental fortalecer la gobernanza de género y la inversión social en políticas públicas y en

acciones del sector privado que reconozcan y aborden los retos específicos que enfrentan las mujeres en contextos donde el apoyo institucional brindado a las mujeres es limitado.

Finalmente, es esencial reconocer y visibilizar la situación de las mujeres y las niñas que enfrentan desafíos específicos debido a su pertenencia étnica o como resultado de fenómenos migratorios. Es imperativo abordar la cuestión de la inclusión productiva de las mujeres y explorar su potencial, por ejemplo, en la economía digital y en las acciones climáticas, donde pueden actuar como agentes significativos de cambio (diagrama 5.4). Las acciones propuestas deben ir acompañadas de políticas y prácticas que promuevan la igualdad de género, el reconocimiento de las tareas de cuidado y la eliminación de las barreras estructurales, con el fin de asegurar la plena participación de las mujeres en la economía y en la sociedad.

DIAGRAMA 5.4

Caracterización del problema de la equidad de género y la inclusión social y productiva



Fuente: Elaboración propia.

5.3.2. Las acciones

Escenario alternativo: mujeres económica y socialmente autónomas que cuentan con los recursos y las condiciones necesarias para lograr su pleno desarrollo.

Enfocarse en las mujeres y las niñas es fundamental para promover el desarrollo inclusivo y sostenible de cualquier sociedad, y permite abordar simultáneamente dos objetivos críticos. Primero, promover la convergencia desde una perspectiva centrada en las poblaciones vulnerables. Las mujeres y las niñas, que constituyen la mitad de la población, poseen un enorme potencial para formular propuestas que permitan acelerar el logro del desarrollo humano. Segundo, la perspectiva de género permite comprender la realidad territorial y sus problemas estructurales, y proponer acciones transformadoras orientadas a superar las desigualdades existentes desde un enfoque centrado en las personas. Por esta razón es importante implementar acciones que promuevan las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo económico, social y político de las mujeres en sus territorios.

En el escenario actual las políticas públicas vigentes en diferentes ámbitos no incorporan adecuadamente el enfoque de género, y por tanto no abordan de manera efectiva las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres y que les impiden fortalecer sus capacidades, llevar a cabo plenamente sus trayectorias de vida y alcanzar la autonomía económica. De fondo, no se reconoce ni se valora el importante papel que cumplen las mujeres en la economía y la sociedad, incluido su papel en las actividades de cuidado no remuneradas, que sustentan las dinámicas productivas remuneradas de las cuales las mujeres no se benefician. Si las políticas públicas continúan siendo neutrales en lo que respecta al género, las mujeres seguirán estando en una situación de desventaja que limita en gran medida sus

oportunidades de avanzar en la senda del desarrollo humano.

El escenario alternativo que plantea la posibilidad de un futuro diferente se basa en la premisa de que las mujeres deben poder lograr la autonomía económica, por lo que en ese escenario las políticas que dignifican y valoran el trabajo de las mujeres, particularmente en los territorios, ocupan un lugar primordial. Reconocer el papel fundamental de las mujeres en la economía, la sociedad y la paz es esencial para promover su empoderamiento y su autonomía económica. Esto implica garantizar el acceso de las mujeres a la tierra, a la educación, a la salud, al crédito, a la seguridad y a la justicia, así como garantizar su protección ante la discriminación, la exclusión y la violencia. También es crucial reconocer y valorar los conocimientos y las habilidades 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 impulsadas por mujeres, como el comadreo (Corporación Sisma Mujer, 2022). Además es preciso implementar acciones que permitan erradicar los obstáculos que impiden a las mujeres concretar sus proyectos, tales como la violencia intrafamiliar, la exclusión del mercado laboral, o el limitado acceso a Internet, al crédito y al financiamiento.

Para lograrlo es importante diseñar políticas que promuevan el acceso de las mujeres a oportunidades de emprendimiento y empleo. Entre las acciones dirigidas a lograr este objetivo se destacan los programas de capacitación y desarrollo de habilidades dirigidos específicamente a mujeres, así como los incentivos fiscales y financieros para las empresas que promuevan la igualdad de género y la inclusión laboral. Aumentar la oferta de créditos y de servicios financieros y aseguramiento también tendría un efecto positivo importante en la incorporación de las mujeres en el aparato productivo de sus comunidades y contribuiría a promover su resiliencia ante posibles escenarios de crisis.

Desde la perspectiva institucional, la coordinación entre las diferentes entidades públicas para atender las necesidades de las mujeres y las

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.

niñas es prioritaria para garantizar la efectiva implementación de los programas dirigidos a este grupo de la población. En primer lugar es fundamental fortalecer los sistemas de cuidado basados en un enfoque territorial, como parte del sistema de protección social colombiano, que deben ofrecer servicios comunitarios de cuidado adaptados a las necesidades de las comunidades. El fortalecimiento de los sistemas de cuidado debe estar acompañado de la expansión de la cobertura de las mujeres en los programas de seguridad social que brindan acceso a la salud y las pensiones, y particularmente es preciso fortalecer los programas de salud preventiva. En segundo lugar se debe mejorar el acceso de las mujeres a la justicia mediante la incorporación de nuevas tecnologías y de juezas y jueces especializados que contribuyan a consolidar la confianza de las mujeres en la justicia y las motiven a buscar soluciones formales a sus problemas justiciables.

Finalmente, desde una perspectiva social, es crucial promover la transformación de las normas sociales que continúan perjudicando las oportunidades de desarrollo de las mujeres y las niñas. Para lograr esa transformación es preciso replantear el modelo educativo desde una perspectiva de género, desarrollar estrategias que aborden las causas de la deserción educativa de las mujeres y promover una transformación cultural que tenga por meta el logro de la igualdad de género. Dicha transformación debe fundarse en la corresponsabilidad de las tareas de cuidado y debe desafiar las normas que tradicionalmente asignan ese trabajo a las mujeres, a fin de promover una sociedad más igualitaria en que el género no restrinja la participación en el mercado laboral ni el acceso a ciertos tipos de empleo.

En este futuro posible las sociedades en general serán más prósperas e igualitarias. Las mujeres y las 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. Las mujeres tendrán más oportunidades para garantizar su participación en política

y en la formulación de acciones y programas que beneficien a sus comunidades. En un escenario como el descrito las mujeres y los hombres podrán contribuir a acelerar el desarrollo humano sostenible en sus territorios.

5.4. Convergencia territorial a través de la participación comunitaria y la coordinación institucional

5.4.1. El problema

Colombia, un país multicultural y biodiverso, se caracteriza por el hecho de que sus territorios presentan trayectorias de desarrollo humano muy dispares. En cierta medida esto es una virtud. La cosmovisión y conceptualización del desarrollo varía en función de las distintas culturas y contextos y los caminos no son lineales. Sin embargo, el elemento central para analizar las trayectorias de desarrollo tiene que ver, desde la mirada del desarrollo humano, con la agencia: ¿en qué medida los territorios están siguiendo trayectorias que responden a su propósito y en qué medida esas trayectorias son el resultado de factores que no dependen de la decisión de las comunidades que habitan en esos territorios? Mientras que en el interior del país y en las principales ciudades el IDH muestra un avance constante y se han producido mejoras en la provisión de bienes y servicios públicos, junto con una mejora del bienestar subjetivo de las personas, en muchos otros departamentos la provisión de bienes y servicios públicos no muestra avances, y en otros incluso se registran retrocesos.

Este escenario no es otra cosa que el resultado de un proceso de fractura territorial. Si bien el análisis propuesto en este informe no examina en profundidad el funcionamiento de la dimensión fiscal, cabe destacar que en Colombia la recaudación insuficiente y regresiva junto con un gasto que tampoco responde a lógicas de progresividad fiscal dificultan enormemente la superación de las trayectorias territoriales

divergentes. Esta fractura se relaciona con la presencia insuficiente del Estado a nivel nacional, regional y local. La falta de coordinación de las funciones de los órganos del Estado y la falta de una definición clara respecto de cuáles son las instituciones encargadas de atender las necesidades de los territorios profundizan el problema, a lo que se suman las limitadas herramientas de gestión y financiamiento que tienen las autoridades locales para gestionar sus realidades. Por otro lado, la desarticulación de los actores vinculados con los ecosistemas de cada territorio no contribuye a la definición de acciones que impulsen un desarrollo territorial sostenible.

La fragmentación de la gestión de los territorios, debido a competencias sectoriales no coordinadas, complica la implementación de una gestión ambiental efectiva. Por ejemplo, no existe una línea base ambiental completa sobre los recursos forestales, y las normas sobre conservación y ordenamiento de los bosques no consideran adecuadamente la participación de las comunidades campesinas e indígenas. La falta de una respuesta estatal adecuada a la emergencia climática también refleja problemas de coordinación entre diversas instancias institucionales, y destaca la necesidad de poner en marcha una gestión más integrada y coherente.

Los resultados de esta realidad son evidentes. La calidad de la prestación de los servicios públicos limita la ampliación de las capacidades, y esto se refleja en la desigualdad que exhiben los IDH de los territorios, así como en la elevada desigualdad, la baja productividad y el bajo nivel de bienestar subjetivo que afectan a los departamentos del país. Lo anterior tiene un impacto importante sobre las mujeres, porque la limitada presencia estatal en los territorios eleva el riesgo de este grupo de sufrir distintas violencias. Este fenómeno se agrava debido a que las desigualdades se heredan y se acumulan, lo que perpetúa la pobreza, reduce el bienestar subjetivo de la población y nuevamente profundiza las desigualdades.

La crisis de representación democrática en asuntos ambientales se profundiza debido a la concentración de poderes corporativos intere-

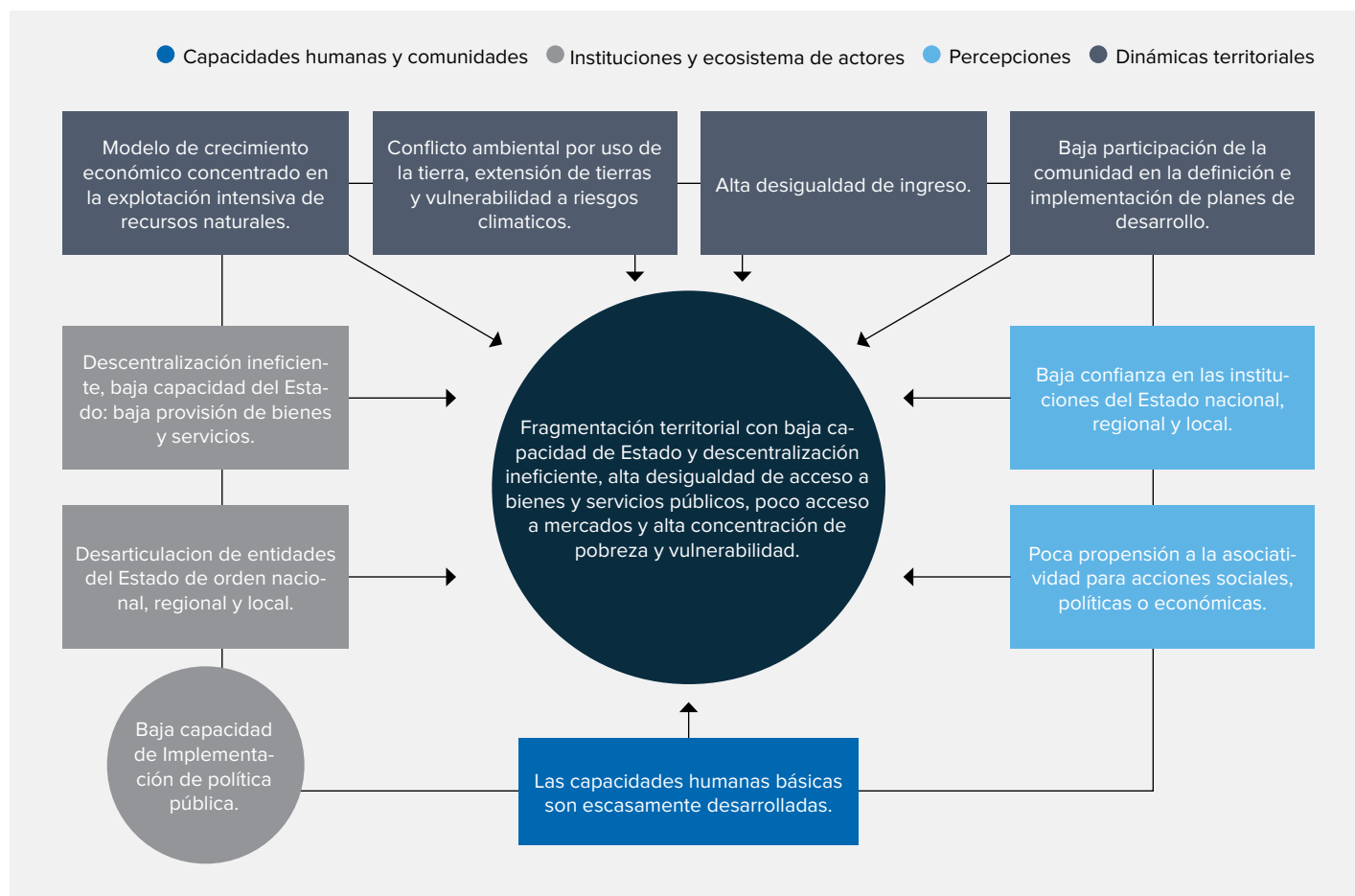
sados en la explotación de los recursos naturales y por la falta de garantías para la participación efectiva de las comunidades rurales y las personas jóvenes. Las tensiones entre el desarrollo económico y la conservación ambiental se reflejan en conflictos latentes y en la ausencia de un enfoque de derechos humanos en las concesiones y las licencias ambientales. Además, la falta de acceso a información pública ambiental y la sobreproducción normativa dificultan la participación ciudadana y la gestión pública.

Lo anterior alimenta la percepción de inseguridad de las comunidades que habitan los diferentes territorios del país, incrementa su desconfianza y reduce sus niveles de bienestar, lo que afecta negativamente la credibilidad de las instituciones y reduce la propensión de la población a confiar en los actores del territorio (diagrama 5.5).

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.

DIAGRAMA 5.5

Caracterización del problema de la convergencia territorial en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

5.4.2. Las acciones

Escenario alternativo: convergencia territorial basada en una sólida institucionalidad, un alto nivel de participación comunitaria y un desarrollo humano sostenible e inclusivo.

Para abordar las fracturas del desarrollo humano a nivel territorial se debe partir, en primer lugar, del fortalecimiento institucional con un enfoque centrado en la ampliación de capacidades y de las condiciones sociales y produc-

tivas necesarias para que cada persona pueda escoger la vida que desea vivir. En este marco es fundamental la provisión de bienes y servicios de calidad en los distintos ámbitos de la vida social, económica y política. No se trata de una solución única que debe aplicarse sin variaciones en todos los territorios, sino de un abordaje consistente cuya aplicación debe contemplar las características y necesidades particulares de cada territorio con vistas a generar la convergencia de las trayectorias de desarrollo territoriales, en el marco de la igualdad de oportunidades y de la igualdad ante la ley como bases un Estado de derecho multicultural y pluriétnico.

En un escenario inicial caracterizado por “más de lo mismo”, donde la capacidad institucional para garantizar los derechos de las personas sigue siendo limitada, por mucho que se fomente el desarrollo de las capacidades y se propicie un entorno favorable para la construcción comunitaria, los territorios seguirán presentando fracturas y desigualdades en sus procesos de desarrollo. El proceso de descentralización en Colombia, iniciado con la elección popular de alcaldes en 1988 y de gobernadores en 1992, ha sido insuficiente para reducir las desigualdades territoriales. El sistema de asignación de recursos es rígido y no se adapta a las características geográficas, ambientales y económicas de cada región, lo que limita la autonomía de los gobiernos locales y perpetúa las desigualdades.

A pesar de las grandes transferencias de fondos desde el nivel central, no se ha avanzado significativamente hacia la convergencia territorial en materia de desarrollo económico, bienestar social y capacidades institucionales. Las capacidades institucionales a nivel local son débiles y desiguales. En las zonas rurales y dispersas las instituciones locales son particularmente precarias, lo que se refleja en bajos indicadores de desempeño y de cobertura de los servicios básicos. Estas áreas también son las más afectadas por el conflicto armado, la minería ilegal y otros problemas que dificultan la gobernabilidad y la presencia efectiva del Estado en el territorio. La centralización administrativa ha ocasionado una fractura territorial que evidencia que el Estado de derecho es más fuerte en las áreas urbanas y centrales que en las periféricas y rurales. La baja coordinación entre los actores del territorio disminuye la posibilidad de construir soluciones a largo plazo para los territorios.

Un escenario alternativo debe empezar por promover la coordinación entre las acciones de las instituciones del Estado a nivel nacional (coordinación horizontal), así como la coordinación entre las acciones de los niveles departamental y municipal (coordinación vertical), bajo un modelo de concurrencia y cooperación que evite la duplicidad de esfuerzos y genere

mayor efectividad de los resultados. Las medidas orientadas a promover la coordinación interinstitucional deberán contemplar la naturaleza y las particularidades de los gobiernos propios. A su vez, es preciso promover 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 es esencial para identificar acciones ejecutables a corto plazo, que deben contemplar los conocimientos de la población que habita en el territorio (personas indígenas, personas afrodescendientes, campesinos y actores del sector privado, entre otros) respecto de las dinámicas de desarrollo.

La convergencia territorial debe basarse en la promoción de un crecimiento económico sostenible e inclusivo, que imprima un mayor dinamismo a los territorios que presentan los niveles más bajos de desarrollo humano. Dicho crecimiento debe darse en armonía con las características ecosistémicas de los territorios y debe contribuir al logro de un mayor acceso a los mercados. Para lograr la convergencia es fundamental impulsar proyectos que fortalezcan las conexiones regionales, como las Regiones Administrativas y de Planificación, a fin de ampliar la asociatividad entre las regiones e impulsar la integración económica. También es prioritario potenciar el desarrollo rural por medio de políticas focalizadas que permitan a los campesinos ampliar su capital productivo mediante el acceso a tierras, a mecanismos financieros y de aseguramiento, y a nuevas tecnologías. Además es necesario potenciar el rol de las mujeres en la ruralidad y promover su acceso a activos productivos, así como profundizar la implementación de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, que contiene disposiciones clave en este sentido.

Otro aspecto destacable de un crecimiento económico inclusivo es la apuesta por la productividad como una política social. Esto se traduce en el fortalecimiento de las capacidades humanas y técnicas del 99% del tejido empresarial de micronegocios que emplea a cerca del 65% de la población del país, por lo

El desarrollo productivo de Colombia debe aspirar a alcanzar mayores niveles de desarrollo humano en armonía con la conservación del patrimonio natural.

que incidir sobre su productividad contribuirá a la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos. Las acciones dirigidas a fortalecer el tejido empresarial deben basarse en la identificación previa de las principales dificultades que afectan a los micronegocios (por ejemplo, las limitaciones para acceder al crédito o la necesidad de profundizar la digitalización de ciertos procesos). Es preciso también potenciar los micronegocios liderados por mujeres, que tienden a tener peores resultados económicos debido, en parte, a que la carga de las labores de cuidado en los hogares recae mayormente sobre las mujeres.

Finalmente, un crecimiento económico que promueva la convergencia requiere la promoción de herramientas financieras y tecnológicas, tales como la educación y la inclusión financiera. El acompañamiento decidido del sector privado (por ejemplo, del sector financiero y de Fintech) es clave para promover dicha educación y la posterior inclusión financiera de los habitantes de los territorios.

Desde la dimensión ambiental, la democracia juega un rol crucial en la protección y gestión sostenible de los recursos naturales. La participación ciudadana informada y la justicia ambiental son esenciales para equilibrar los intereses económicos y la conservación ambiental. La Constitución de 1991 de Colombia incluye el concepto de Constitución ecológica, que obliga al Estado a proteger el ambiente como un componente integral del bienestar social.

Para avanzar hacia la convergencia territorial es crucial adoptar leyes que resuelvan estructuralmente las tensiones entre el poder central y municipal, así como modernizar y armonizar los ordenamientos jurídicos en materia ambiental. Asimismo, es necesario repensar el desarrollo sostenible desde un enfoque que considere las condiciones de fragilidad ambiental y la multiculturalidad de Colombia. La descarbonización de la economía y la transición hacia energías renovables son opciones valiosas para la construcción de un futuro más sostenible, cuyo logro requiere de una democracia ambientalmente sostenible basada en la participación activa de todos los sectores de la sociedad.

Además, para lograr la convergencia territorial se sugiere revisar y adaptar los criterios de asignación de recursos a las realidades locales, promover una mayor coordinación interinstitucional y fortalecer las capacidades institucionales a nivel local. También se propone modernizar y armonizar los ordenamientos jurídicos para incluir la participación de las comunidades indígenas y campesinas en la gestión territorial y ambiental. Estas acciones deben orientarse a construir resiliencia social y ambiental, reducir las tensiones entre los niveles central y municipal, y garantizar una representación democrática efectiva de las decisiones relativas al desarrollo y la conservación ambiental. También es preciso abordar las desigualdades que afectan a las capacidades aumentadas (un fenómeno que se observa en Colombia y también a nivel global) y promover el fortalecimiento institucional para la adopción de herramientas digitales, financieras y en materia de conectividad, así como para el desarrollo de capacidades relacionadas con el uso de estas herramientas.

5.5. Sistemas productivos con enfoque territorial y conciencia ambiental

5.5.1. El problema

Colombia se enfrenta a retos cruciales para alcanzar un desarrollo que sea tanto inclusivo como sostenible, pese a 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, con impactos desmesurados en la población más vulnerable. Los desafíos que enfrentan los grupos de población más vulnerables en ocasiones se ven agudizados por la migración forzada y la marginalidad que aqueja a las ciudades, lo que limita su acceso a oportunidades de desarrollo.

La expansión de la frontera agrícola y los efectos ambientales asociados, junto con la fal-

ta de preparación para la acción climática y la brecha tecnológica, agravan su situación, restringen el acceso a recursos básicos y perpetúan la pobreza. Debido a las actividades propias de la ganadería extensiva, los cultivos ilícitos, los intereses de los grandes capitales y la baja generación de valor agregado de algunas actividades agrícolas, las poblaciones rurales y campesinas se ven obligadas y en ocasiones forzadas a expandir la frontera agrícola, lo que contribuye a la deforestación de zonas críticas para la biodiversidad e incrementa los conflictos sociales y ambientales por el uso de la tierra (Martínez Alfonso, 2023). Una de las principales causas de esa baja generación de valor es la imposición de modelos de desarrollo económico que no consideran el potencial humano y natural de las regiones, y se basan fuertemente en la explotación intensiva de los recursos naturales (Ardila, 2023). Además, la baja generación de valor sigue siendo la principal razón de la migración del campo a la ciudad, por encima del conflicto armado, una situación que condena a la población migrante 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, y aumenta las desigualdades regionales.

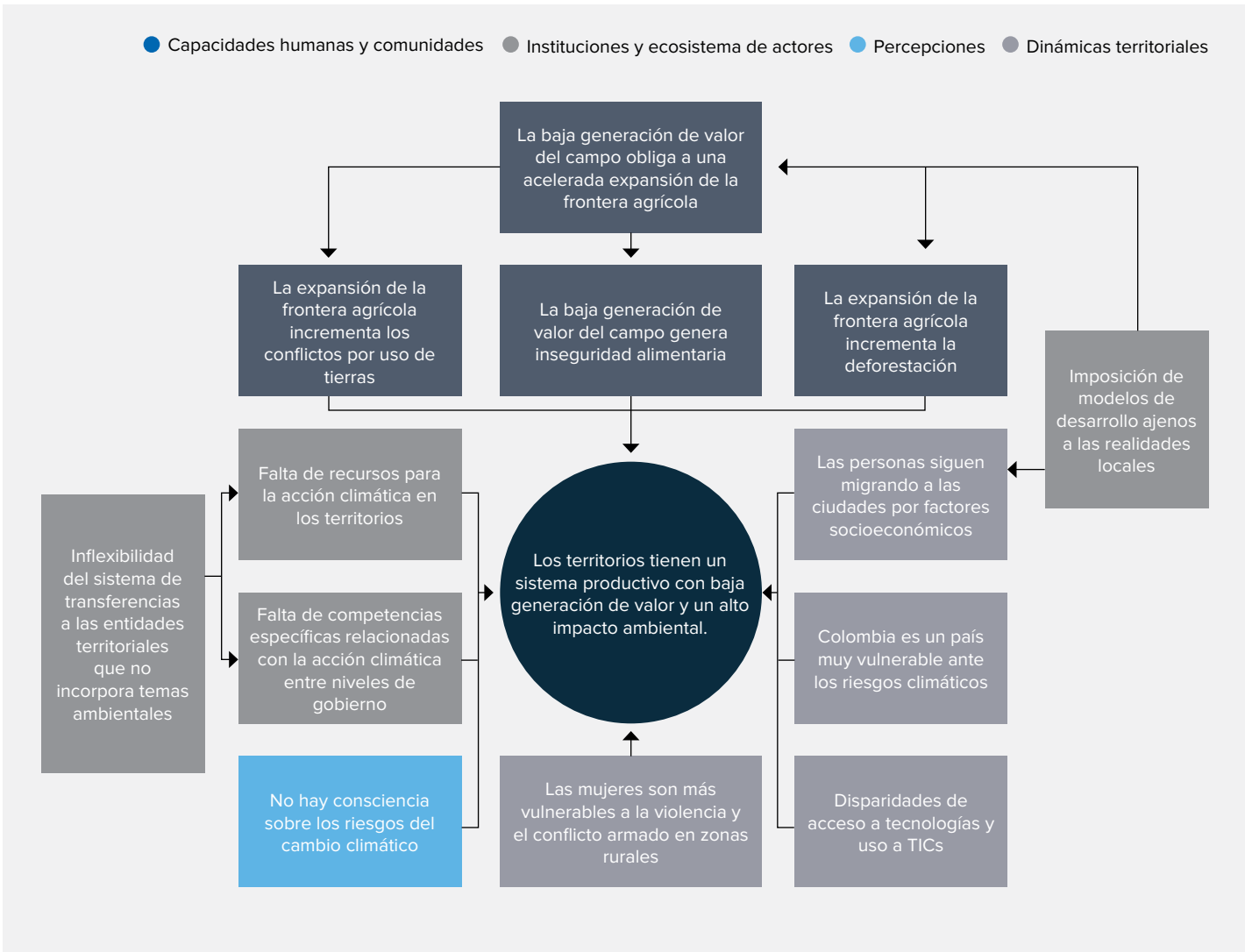
El problema del impacto ambiental de la expansión de la frontera agrícola se profundiza aún más por la falta de competencias específicas relacionadas con la acción climática a nivel regional y local, y por la limitación de las funciones administrativas de los departamentos y municipios. Esto es especialmente relevante para enfrentar el cambio climático debido a que, si bien la mitigación de la emisión de GEI puede implementarse a una escala nacional y global, las medidas de adaptación deben ser aplicadas a escala local, de acuerdo con las vulnerabilidades y los riesgos de cada comunidad. El gran problema es que las entidades territoriales no cuentan con los recursos necesarios para implementar acciones climáticas. La inflexibilidad del sistema de transferencias a las entidades territoriales, que no incorpora criterios ambientales, hace que los municipios no cuenten con el capital suficiente para redu-

cir su vulnerabilidad climática, y esto afecta especialmente a los municipios que más dependen de las transferencias del gobierno nacional (Martínez Alfonso, 2023).

Esta falta de capacidades y de institucionalidad para llevar adelante las acciones climáticas en los territorios refuerza la vulnerabilidad socioeconómica de sus comunidades. Cabe destacar que Colombia es uno de los países más expuestos a diversos efectos del cambio climático, como la variabilidad de las precipitaciones, el aumento de la temperatura, la erosión de los suelos, las inundaciones, los deslizamientos de tierra y la pérdida de biodiversidad (Cárdenas Santamaría, 2023). Estos fenómenos afectan la seguridad alimentaria, la salud, la infraestructura y la economía de las comunidades, especialmente de las más vulnerables y apartadas.

Finalmente, otro gran desafío que enfrentan los territorios y que afecta a las actividades productivas que allí se desarrollan es la brecha tecnológica y digital. Los territorios tienen dificultades para acceder a tecnologías básicas como un servicio de electricidad fiable o servicios de Internet. Esto impide que las personas que viven en esos territorios puedan aprovechar las oportunidades de la digitalización en sectores como la educación, la salud, el trabajo, la inclusión financiera y la justicia. Por otro lado, hay un bajo desarrollo de las fuentes no convencionales de energía renovable debido al diseño inadecuado de los incentivos, los altos subsidios para fuentes convencionales, los altos costos, las dificultades de financiamiento y los factores regulatorios e institucionales que limitan el desarrollo de dichas fuentes de energía en el país (PNUD, 2022) (diagrama 5.6).

Caracterización del problema del sistema productivo con enfoque territorial en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

5.5.2. Las acciones

Escenario alternativo: diversificación productiva sostenible con énfasis en la acción climática.

El gran desafío que enfrenta el mundo en estos momentos, y claramente también Colombia, es el desacople del crecimiento económico y la degra-

dación ambiental. La tendencia que se constata en todos los países que presentan un nivel de desarrollo humano alto o muy alto es que el desarrollo se logra a costa de los ecosistemas, y no de una forma ambientalmente sostenible. Colombia se presenta un nivel de desarrollo humano alto, aunque un gran cantidad de sus territorios exhiben un nivel medio de desarrollo humano. Si el país logra transitar hacia un nivel de desarrollo alto o muy alto sin causar la degradación del ambiente podría convertirse en un ejemplo para el mundo.

El desarrollo productivo de Colombia debe tender al logro de mayores niveles de desarrollo humano en sintonía 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 esta 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 los riesgos ante crisis externas. De igual forma, las dinámicas de crecimiento económico han favorecido más a ciertos territorios del país, en tanto que otros, con gran potencial en materia de biodiversidad, se han visto rezagados.

Dados los retos de inclusión social y de preservación ambiental que enfrenta 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 basarse en el replanteo del modelo de desarrollo económico basado en la explotación intensiva de los recursos naturales, que es insostenible e incompatible con el avance del cambio climático. A nivel territorial es preciso fortalecer los esquemas de ordenamiento y descentralización, a partir de una perspectiva geográfica integral que considere la estructura ecológica principal, la estructura agroalimentaria, la participación comunitaria y la resolución de los conflictos territoriales.

La inversión pública es esencial para transitar en esta dirección. Cuando el presupuesto del país se revisa utilizando como marco de referencia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se observa que a la dimensión ambiental le corresponde una asignación presupuestal realmente escasa. Apenas el 1,8% del presupuesto total se destina a la vida en la tierra y en el mar, el cambio climático, la promoción de patrones de producción y de consumo sostenibles, y la transición energética (gráfico 5.1). La inversión pública en la dimensión ambiental requiere un impulso aún mucho mayor para que los discursos sobre la importancia de la preservación del ambiente sean consistentes con la acción.

Al mismo tiempo es preciso impulsar nuevas alternativas productivas que promuevan la prosperidad económica y la inclusión social por medio de políticas y acciones para fortalecer las capacidades, mejorar la provisión de servicios de educación y salud, adoptar nuevas tecnologías, reducir costos de producción y transporte, fomentar la asociatividad y el cooperativismo de pequeños productores, e impulsar la inserción en cadenas nacionales y globales de valor. Intervenciones de este tipo permitirán que el país desarrolle una agroindustria que lleve prosperidad a los territorios y sea ambientalmente sostenible, pues se aprovecharía al máximo cada hectárea de tierra sin necesidad de expandir la frontera agrícola. Además, se pueden impulsar alternativas económicas que aprovechen el potencial en materia de biodiversidad de los territorios con más bajos niveles de desarrollo humano, sin riesgo de degradación, como el ecoturismo, los negocios verdes o el pago por servicios ambientales, entre otras.

En un segundo frente de acción, deben implementarse acciones clave en materia institucional y comunitaria. Respecto al componente institucional, se deben definir ámbitos de actuación para cada nivel de las administraciones de gobierno en relación con la acción climática, con base en un enfoque de responsabilidades compartidas. Para ello, la Misión de Descentralización impulsada por el DNP recomienda definir roles diferenciados para los niveles nacional, departamental y local con base en los principios de correspondencia, subsidiariedad, beneficio, asequibilidad, capacidad y coordinación. La propuesta consiste en mantener las acciones en materia de mitigación de GEI en el orden nacional, pero delegar las acciones en materia de adaptación al cambio climático a los gobiernos subnacionales, teniendo en cuenta los principios ya expuestos. De igual forma, deben formularse directrices sobre las transferencias del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales con visión climática y ambiental, que incluyan incentivos por captura de GEI y gestión de externalidades y com-

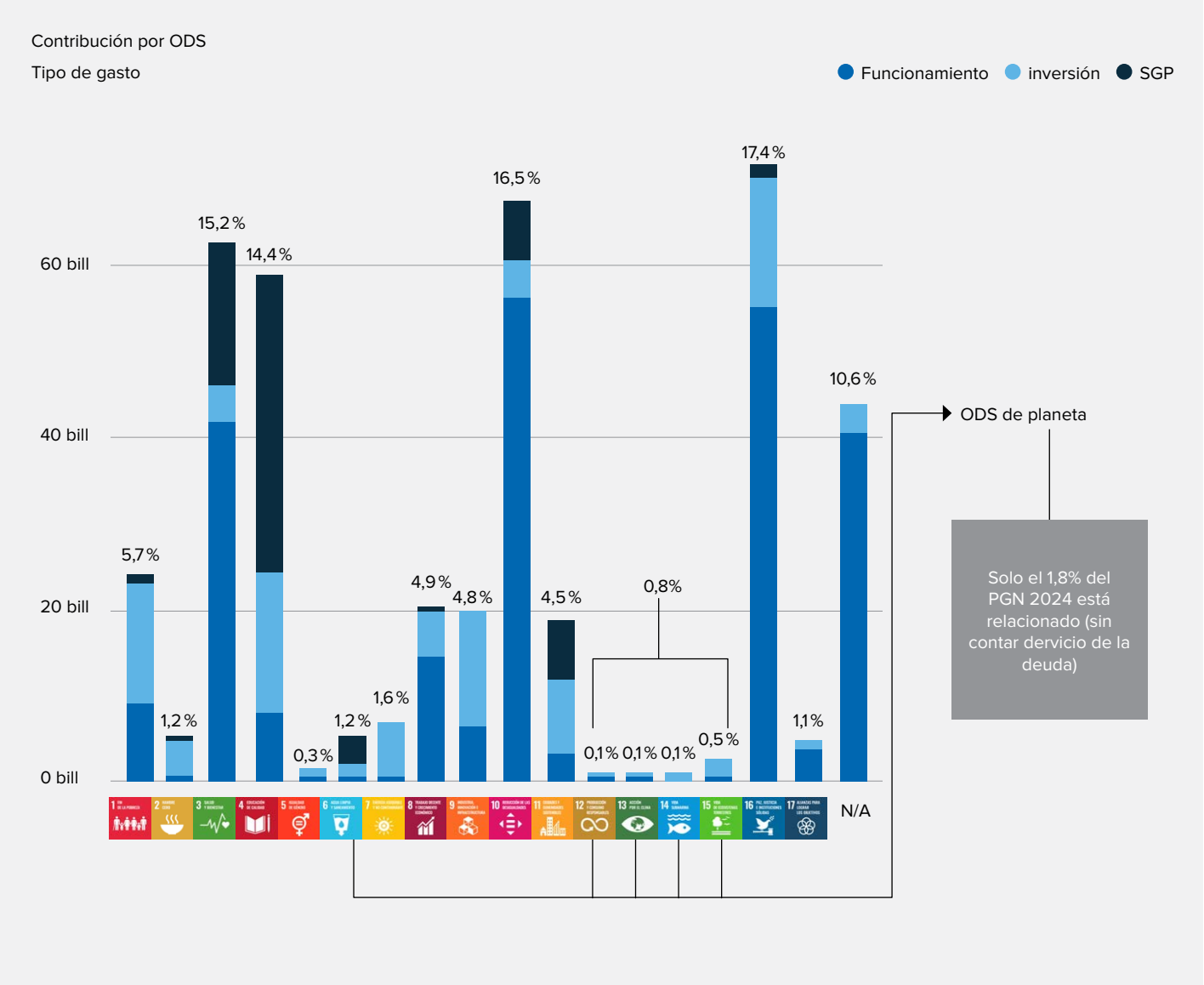
Resulta prioritario fortalecer las capacidades institucionales con miras a lograr resultados tangibles en términos de provisión de bienes y servicios para impulsar las capacidades humanas y el progreso social y económico, todo ello con una alta participación ciudadana.

pensaciones por los costos de conservación. Finalmente, las administraciones de todos los niveles, pero particularmente los gobiernos subnacionales, deben explorar otras fuentes de financiamiento para llevar adelante la acción

climática y ambiental. Las tasas ambientales, los pagos por servicios ambientales, el Sistema General de Regalías y los programas de pago por resultados son algunos ejemplos de mecanismos alternativos de financiamiento.

GRÁFICO 5.1

Presupuesto General de la Nación por Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2024



Fuente: Marco Nacional Integrado de Financiación (INFF) (INFF Colombia, s/f).

Nota: La sigla ODS refiere a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la sigla PGN remite al Presupuesto General de la Nación y la sigla SPG refiere al Sistema General de Participación.

En materia comunitaria, los programas enfocados en el desarrollo productivo de los territorios deben respetar las formas de organización y de acción propias de las comunidades, que han demostrado tener altos niveles de resiliencia, adaptación y transformación. Los modelos de desarrollo deben ser creados desde un principio con las comunidades, pues difícilmente una adaptación de los modelos de desarrollo tradicionales logrará satisfacer las necesidades propias de estos grupos de población. También se precisa promover el empoderamiento de las comunidades y las organizaciones con relación a la acción ambiental y climática, mediante la difusión de información adaptada a las condiciones comunitarias y la protección de la autonomía política, fiscal y administrativa de las entidades territoriales indígenas, negras o campesinas, que permite implementar prácticas sostenibles sobre la base de conocimientos tradicionales.

Las acciones propuestas permitirán que el desarrollo humano sostenible genere mayores beneficios en términos de la construcción de capacidades de las personas, en un marco definido por la protección de los ecosistemas y del potencial de biodiversidad. El desarrollo humano sostenible se podrá traducir, por tanto, en mayores niveles de diversificación económica sostenible, donde las instituciones tienen mayor compromiso con la acción climática y las comunidades cuentan con mayor capacidad de agencia y empoderamiento para proteger sus entornos y lograr la inclusión social y productiva.

5.6. Desarrollo territorial para la paz

5.6.1. El problema

El desarrollo humano y la paz están estrechamente relacionados, y ambos conllevan el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos, la participación democrática, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. De igual forma, implica la promoción del de-

sarrollo territorial, en la medida que la paz es mucho más que la ausencia de violencia. Sin embargo, en Colombia el desarrollo humano se ve obstaculizado por 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, asociada a la captura de rentas derivadas de economías y actividades lícitas, (la extorsión por ejemplo), se recrudece por la falta de presencia y coordinación del Estado en los territorios, que 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 de economías ilegales (Molina, 2023). Esos territorios requieren una atención especial del Estado para garantizar su seguridad, su desarrollo y su inclusión social. Sin embargo, se ha demorado la implementación de los planes de desarrollo con enfoque territorial, así como de los planes nacionales sectoriales, que son apuestas del Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno nacional y las FARC para transformar las condiciones de vida de las poblaciones rurales. Además, la falta de coordinación de las instituciones del Estado a nivel nacional, regional y local dificulta la articulación de las políticas públicas y la gestión de los recursos.

Por su parte, la debilidad del sistema de justicia y de la participación ciudadana en los territorios en conflicto vuelve inviable el desarrollo de esos territorios. En Colombia, la mitad de las personas que declararon haber tenido un problema justiciable no tomaron ninguna acción para solucionarlo, principalmente por la desconfianza en el sistema de justicia y por los costos y demoras que conlleva el acceso a los servicios de ese sistema (PNUD, 2023b). Esto es especialmente problemático en los territorios en conflicto, donde la impunidad y la corrupción son elevadas, y donde las víctimas no acceden a medidas de reparación integrales y efectivas. Por otro lado, las estructuras paralelas de poder que operan en esos territorios

restringen la participación de la comunidad, vulneran la garantía de sus derechos e inhiben el desarrollo humano. Esto afecta especialmente a los grupos más vulnerables, como las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, las mujeres, los jóvenes y las personas defensoras de derechos humanos, que son excluidas de los espacios de decisión e incidencia política. En particular, el análisis basado en el enfoque de género evidencia que la construcción de la paz y el desarrollo humano en Colombia enfrentan desafíos que impactan desproporcionadamente en las mujeres, especialmente en las zonas marcadas por el conflicto y la violencia. Muchas mujeres lidian no solo con las secuelas directas del conflicto, sino también con la profundización de las desigualdades y las barreras que obstaculizan el acceso a servicios fundamentales, lo cual limita su participación en ámbitos de decisión y justicia.

Estos problemas generan un círculo vicioso de violencia, pobreza y desigualdad, que dificulta la consecución del desarrollo humano y la construcción de la paz en los territorios de Colombia. La paz aún no se logra consolidar en los territorios y, por el contrario, la violencia evoluciona para emerger en regiones históricamente excluidas como el Pacífico Nariñense y 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. No obstante, si bien el conflicto armado y las nuevas dinámicas de la violencia han sido un obstá-

culo para promover el desarrollo humano, su persistencia no puede ser una excusa para no llevar a cabo las transformaciones territoriales necesarias para mejorar las condiciones de vida de las personas. La falta de una solución adecuada de las deudas históricas del país en materia de desarrollo humano puede incluso incrementar aún más los escenarios de violencia. En particular, la falta de coordinación estatal y la presencia de estructuras de poder paralelas aumentan su vulnerabilidad a la violencia de género, los desplazamientos forzados y la exclusión. La demora en la aplicación del Acuerdo de Paz y las deficiencias del sistema judicial agravan esta situación, y restringen las vías de reparación y la participación en la reconstrucción comunitaria.

En lo que respecta a la participación de la dimensión de paz en el presupuesto nacional, esta dimensión abarca casi el 17% del presupuesto y la gran mayoría de esos fondos se destinan a pagar salarios de las fuerzas de seguridad. Desde la perspectiva de la seguridad humana, la transformación que se propone está muy dirigida a una asignación presupuestal que trate de impulsar transformaciones estructurales para abordar la seguridad desde una lógica de inclusión. Este es un elemento aún pendiente en Colombia, si bien la reforma fiscal aprobada en 2022, que promovió la progresividad de los impuestos en el país, permite avanzar en esa dirección. Habrá que evaluar cómo evoluciona el enfoque de la seguridad humana en Colombia en los próximos años (diagrama 5.7).

DIAGRAMA 5.7

Caracterización del problema del desarrollo territorial para la paz



Fuente: Elaboración propia.

5.6.2. Las acciones

Escenario alternativo: fortalecer las capacidades institucionales y sociales para promover un desarrollo humano más acelerado y sostenible en el marco de la construcción de la paz territorial.

La persistencia del conflicto armado y el surgimiento de nuevas dinámicas de violencia, junto con un desarrollo humano lento y frágil, se relacionan con las bajas capacidades institucionales de los distintos niveles de gobierno, así como con un bajo nivel de capital social que reduce las posibilidades reales de la población de incidir en las decisiones de política pública. El escenario inicial que consiste en continuar los procesos de construcción de paz desde un enfoque militarista para 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 peldaños en el camino hacia la construcción de la paz en el país, ha dejado en evidencia que si no se trabaja en acciones transformadoras que promuevan el desarrollo humano en los territorios no será posible construir la paz en sentido amplio.

En cambio, los territorios con menor nivel de desarrollo humano presentan niveles más elevados de pobreza, tienen una mayor fragilidad institucional, enfrentan la presencia de cultivos ilícitos y están expuestos a una mayor violencia. Las poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes han visto truncado el desarrollo de sus capacidades y carecen de mejores oportunidades que les permitan incrementar su bienestar por medio de la mejora de sus condiciones de vida.

Por lo tanto, es prioritario plantear un escenario alternativo que impulse el desarrollo de capacidades institucionales orientadas al logro de resultados tangibles en términos de provisión de bienes y servicios para el fortalecimiento de las capacidades humanas y el progreso social y económico, con alta participación ciudadana.

Tal proceso debe ocurrir en los distintos niveles de gobierno, e implica una adecuada articulación de las acciones implementadas por cada uno de esos niveles. A nivel nacional es mandatorio que se avance en una implementación más efectiva y rápida del Acuerdo de Paz, en particular del punto 1 sobre la Reforma Rural Integral donde se incluyen las disposiciones más relevantes para el desarrollo territorial (relativas, por ejemplo, a los planes nacionales sectoriales y los PDET). En el marco del desarrollo de estas acciones es preciso garantizar que se consoliden los recursos del Gobierno nacional, evitar la dispersión y la duplicidad de las acciones, y articular las políticas públicas con las iniciativas de los gobiernos locales, de la sociedad civil y del sector privado. A nivel territorial se debe avanzar hacia la implementación de proyectos que complementen la labor nacional en aspectos claves para el desarrollo humano, tales como la educación de calidad, el acceso a servicios de salud, la inclusión digital, o la creación de infraestructuras viales y productivas, entre otros. En todos los niveles de intervención pública, es importante promover una amplia y efectiva participación comunitaria mediante el uso de herramientas propias del gobierno abierto, que permitan incorporar las demandas de la ciudadanía, multiplicar las instancias de participación, e implementar la consulta previa y el diálogo con los distintos actores sociales, políticos y económicos. Las formas de gobierno abierto tienen por objetivo promover la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la innovación en la gestión pública, y generar confianza y legitimidad en las instituciones.

En un segundo nivel de decisión, la capacidad institucional debe fortalecerse en torno a dos aspectos clave para la construcción de la paz territorial: la seguridad humana y el acceso efectivo a la justicia, que pueden garantizar un entorno favorable para la construcción de capacidades humanas y para el logro de la inclusión social, económica y política. En lo que respecta a la seguridad humana es preciso consolidar la seguridad y la convivencia en los territorios, y para ello es necesario dismantelar

las economías ilegales que nutren las nuevas dinámicas de violencia, reparar integralmente a las víctimas, garantizar la verdad, la justicia y la no repetición, y fortalecer la participación política y social. En cuanto al acceso efectivo a la justicia, para lograr este objetivo es preciso aumentar la oferta y la productividad judicial, para lo cual se necesita 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 las víctimas del conflicto. Al mismo tiempo es preciso 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.

Este segundo nivel para por una revisión consciente de la asignación presupuestal, bajo la lógica de seguridad humana. La presencia estatal en los territorios requiere de inversiones para avanzar la inclusión y aumentar las capacidades de los habitantes del territorio, de forma que la seguridad no se dé meramente por razones coercitivas o por presencia de fuerzas de seguridad del Estado, sino por transformaciones en las dinámicas y formas de ocupación del territorio.

En un tercer nivel de decisión y acción es preciso promover el logro de mejores condiciones de desarrollo y de inclusión productiva. Esto implica focalizar las acciones y los recursos del Estado en los territorios que presentan mayores dificultades para acceder a los mercados, al conocimiento, a la educación y a la salud, ya 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 foco de intervención más allá de los PDET y de las regiones incluidas en el PNIS, y generar conexiones con ciudades intermedias y con nodos dinamizadores que contribuyan a impulsar el desarrollo a nivel subregional. Asimismo, se debe avanzar hacia el fortalecimiento de capacidades humanas a través de la pro-

visión de bienes y servicios públicos básicos, como infraestructura vial, energía, agua potable, saneamiento, salud, educación, cultura y recreación, que son fundamentales para mejorar la calidad de vida de la población, para facilitar el acceso a los mercados, y para 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 adecuado y transformador que promueva 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, retorno y reubicación de las víctimas, a fin de ofrecer soluciones duraderas que les permitan una integración socioeconómica efectiva y sostenible a largo plazo. De igual forma, debe basarse en un enfoque diferencial que permita reconocer las desigualdades que afectan a las mujeres, las comunidades campesinas y las personas con reconocimiento étnico, y que obstaculizan su acceso a diferentes bienes y servicios. Solo mediante un compromiso coordinado del Estado y la sociedad en favor de la inclusión de la población vulnerable en la formulación de las políticas, Colombia podrá avanzar hacia una paz duradera y un desarrollo humano inclusivo.

Como consecuencia del escenario propuesto se espera que una institucionalidad más sólida y conectada con las necesidades reales de las personas produzca resultados medibles en materia de desarrollo humano, y contribuya a la construcción de más y mejores capacidades humanas y a la ampliación de oportunidades para que cada persona pueda disfrutar de la vida que considere valiosa. Además se espera que las desigualdades entre los territorios más afectados por la violencia y aquellos menos expuestos a este flagelo se reduzcan, favoreciendo la convergencia y la reducción de las desigualdades que afectan a las poblaciones más vulne-

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

rables. Por último, se espera que la confianza en las instituciones y las percepciones de las comunidades sobre el desarrollo local y sobre la implementación del Acuerdo de Paz puedan mejorar gradualmente.

5.7. Conclusiones

A lo largo de los capítulos de este informe se ha analizado por qué Colombia ha avanzado en el camino del desarrollo humano pero no ha logrado la convergencia entre las trayectorias de desarrollo de sus territorios, que exhiben fracturas como producto de las desigualdades.

En este último capítulo, en particular, el análisis, basado en el concepto de productividad humana, se ha centrado en las acciones que podrían contribuir a la convergencia de las trayectorias de desarrollo de los territorios, con base en la consideración de tres elementos: i) una forma distinta de concebir y abordar la cosa pública; ii) la profundización de los principios planteados en la Constitución nacional a fin de fortalecer y reconocer la riqueza multicultural y pluriétnica del país y de consolidar el contrato social a partir de lazos de confianza, y iii) el incremento de la productividad laboral a partir de una educación pertinente y de su vinculación con el mercado. La propuesta planteada en este informe es que la aceleración de la ampliación de las capacidades debería basarse en el desarrollo humano sostenible.

El desarrollo humano sostenible comprende el desacople entre el crecimiento económico y la disminución de la integridad ecosistémica. En otras palabras, es preciso seguir creciendo, pero no a costa de los ecosistemas y la biodiversidad. Los países que hoy en día presentan niveles muy altos de desarrollo humano han sobrepasado la capacidad planetaria. Su situación es distinta a la de Colombia: esos países ahora deben corregir el rumbo, con un elemento adicional: su integridad ecosistémica está altamente degradada. Por el contrario, Colombia, un país con un alto nivel de desarrollo humano y el segundo país más megabiodiverso del mundo, que posee 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 del desarrollo humano sostenible, ofrecen posibles escenarios desde un enfoque de ciclo de vida. Una niña o un niño nacidos en un territorio determinado, con una pertenencia étnica 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 condiciones del cambio climático; escenarios de violencia o conflicto, y la provisión (o ausencia) de servicios en todas las dimensiones.

Las diversas combinaciones entre los seis componentes antes descritos, adaptados a cada territorio, van a determinar la factibilidad de acelerar el desarrollo humano, dentro de los límites planetarios. Las variables que configuran esos componentes son el aseguramiento en salud, el régimen público de pensiones, la desnutrición de niños y niñas menores de 5 años, la mortalidad materna, la vacunación infantil, el analfabetismo y la cobertura de la educación básica y media, la fecundidad adolescente, la participación de las mujeres en política, la productividad hídrica, la cobertura de energía eléctrica y el trabajo infantil, por mencionar algunas de ellas. Esas variables, en total 108, tienen comportamientos dispares en cada uno de los territorios del país, donde forman parte de círculos viciosos o virtuosos. Cada una de esas variables está conectada con las demás, en algunos casos de forma sinérgica y en otros casos de forma contradictoria; en algunos casos con gran intensidad (efecto derrame) y en otros, marginalmente.

Comprender la interacción entre esas variables y su sensibilidad a diferentes asignaciones presupuestales es clave a la hora de afrontar el desafío de priorizar las políticas. Su comportamiento y su vínculo varían en los diferentes territorios como resultado de la dependencia de las trayectorias anteriores. Así, la simulación de

escenarios futuros depende de las prioridades definidas y del abordaje realizado 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 estar habitados por comunidades y pueblos cuya situación de vulnerabilidad es mayor. Las condiciones para el desarrollo de esas poblaciones son muy adversas, lo que dificulta la ruptura de los círculos viciosos de pobreza, desigualdad, baja productividad y altos niveles de violencia. Sin embargo, la intervención del territorio desde los seis componentes del desarrollo propuestos, y con una mirada integral, tiene el potencial de promover círculos virtuosos, siempre y cuando se parta de la noción de acelerar la ampliación de capacidades de los verdaderos protagonistas del desarrollo: las personas, las organizaciones y las instituciones que habitan y conforman el territorio.

Las oportunidades de desarrollo para esas comunidades deben promoverse teniendo en cuenta las necesidades específicas de la población que vivirá ese futuro posible: los niños y las niñas. Mejorar la calidad educativa de la formación básica y fortalecer la provisión de educación media y posmedia pertinente en los territorios permitirá ampliar las capacidades de niños y niñas. Cuando los niños y las niñas desarrollan su capacidad de agencia se convierten en personas que pueden incidir en la vida que tienen razones para valorar. Asimismo, una sociedad sana y con acceso a la prevención y la atención de la salud es vital para avanzar en el camino del desarrollo humano.

Las regiones podrán tener trayectorias estudiantiles completas, desde la educación básica hasta la vinculación con el mercado laboral, y esas trayectorias deberán adaptarse a la vocación de los territorios y de sus habitantes. Al consolidar esas trayectorias estudiantiles, serán los territorios los que puedan iniciar el cambio de percepción sobre la educación técnica y tecnológica, demostrando su alto valor en actividades económicas específicas, como el sector

agropecuario, en consonancia con la preservación de la integridad ecosistémica.

Para que el mejoramiento de las trayectorias educativas se vea reflejado en un desarrollo territorial a largo plazo, también se deben fortalecer las rutas de empleo y los emprendimientos en los territorios, con una visión inclusiva y desde un enfoque diferencial y ambiental, a fin de crear las condiciones para potenciar una relación sistémica entre los seres humanos, el clima y la biodiversidad. Se podría apoyar la creación o expansión de unidades productivas en las comunidades siguiendo sus vocaciones productivas. La conexión de las unidades económicas con las cadenas de valor aumentará la productividad de los territorios más apartados y contribuirá a 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 para ampliar la asociatividad en las regiones, el desarrollo de las economías locales y la promoción de su acceso a mercados, y el desarrollo de capacidades en los territorios a través de la integración económica son acciones que cobran especial importancia para generar una mayor productividad.

Los programas de inclusión productiva deberán estar acompañados del desarrollo de una adecuada infraestructura física y digital en los territorios, y deberán promover el acceso a bienes, servicios, conocimientos, cultura y mercados. Así, con acceso a Internet, una infraestructura de transporte adecuada y capacidades productivas pertinentes, los habitantes de los territorios lograrán efectivamente integrar sus comunidades al mercado nacional, y así impulsarán el desarrollo económico y dejarán atrás los problemas de seguridad alimentaria. Asimismo, es fundamental seguir fortaleciendo los programas de inclusión y educación financiera, a fin de brindar instrumentos para fortalecer la inversión en esas unidades productivas y garantizar su aseguramiento frente a los distintos riesgos que enfrentan los territorios. Esa mayor inclusión financiera debe enfocarse en las poblaciones vulnerables, como

las comunidades étnicas, las personas con discapacidad o las mujeres rurales.

Una vez que niñas, niños y adolescentes hayan ampliado sus capacidades a través de una educación de calidad y pertinente, y tengan oportunidades para desempeñar una actividad económica que genere valor en el territorio, ese futuro posible deberá garantizar su permanencia en el sistema económico a través de políticas de protección social pertinentes. Esa permanencia es especialmente importante para las mujeres, quienes muchas veces deben abandonar sus actividades productivas para dedicarse a tareas de 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. La implementación de políticas públicas inclusivas que valoren el trabajo de cuidado promoverá la integración de más mujeres en el mercado laboral formal, en el ecosistema de emprendimientos, e incluso en organizaciones políticas y de la sociedad civil. La mayor participación económica de las mujeres, que constituyen la mitad de la población, permitirá incrementar la producción de los territorios, y ello contribuirá a la prosperidad socioeconómica de las comunidades.

Finalmente, las entidades territoriales, los grupos étnicos y sus gobiernos propios, así como la capilaridad del Estado, deberán fortalecerse para garantizar las condiciones habilitantes que permitan a esos hombres y mujeres disfrutar de una mayor inclusión productiva, política, física y social que impulse, además, un desarrollo humano ambientalmente sostenible.

Bibliografía

- Ardila, G.** (2023). "La Amazonía colombiana y la descentralización". *Planeación y Desarrollo*, núm. 4. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 23 de noviembre. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/la-amazonia-colombiana-y-la-descentralizacion.aspx>
- Cárdenas Santamaría, J. H.** (2023). "La acción climática en Colombia y la actuación desde las ciudades". *Planeación y Desarrollo*, núm. 4. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 23 de noviembre. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/la-accion-climatica-en-colombia-y-la-actuacion-desde-las-ciudades.aspx>
- Corporación Sisma Mujer (2022).** "La autonomía económica de las mujeres como una apuesta feminista para la superación de las violencias basadas en género". <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/05/La-autonomia-economica-de-las-mujeres-como-una-apuesta-feminista-para-la-superacion-de-las-violencias-basadas-en-genero-2.pdf>
- Cuervo, L. M., y C. Caicedo** (2023). "Desarrollo económico local y descentralización". *Planeación y Desarrollo*, núm. 4. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 23 de noviembre. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/desarrollo-economico-local-y-descentralizacion.aspx>
- INFF Colombia (Marco Nacional Integrado de Financiación) (s/f).** Etiquetado de Presupuestos Públicos y la Cooperación Internacional a los ODS. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiNGE0MTVhYmEtO-TA0MC00YzBjLTlhY2ItNzc4YjRlMTQwZWFlmlwidCl-6lmlzZTVkYjVlTl5NDQtdNDgzNy05OWY1LTc0OD-hhY2U1NDMxOSlmlMiQjh9&pageName=Report-Sectionaf83f7784d76bb6b0f76>
- IreguiBohórquez, A. M., L. A. MeloBecerra, M. T. RamírezGiraldo, y A. M. TribínUribe** (2020). "El camino hacia la igualdad de género en Colombia: ¿Ya llegamos?". *Borradores de Economía*, núm. 1131. Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/es/borrador-1131>
- Lora, E.** (2023). "Anatomía de la concentración del ingreso en Colombia". Documento de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Martínez Alfonso, L. C.** (2023). "Cambio climático y descentralización". *Planeación y Desarrollo*, núm. 4. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 23 de noviembre. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/cambio-climatico-y-descentralizacion.aspx>
- Misión de Empleo (2021).** "Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia". Misión de Empleo 20202021, Ministerio del Trabajo y Departamento Nacional de Planeación (DNP). <https://www.misionempleo.gov.co/documentos/Paginas/informe-final.aspx>
- Molina, H.** (2023). "Descentralización política y desconcentración administrativa". *Planeación y Desarrollo*, núm. 4. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 23 de noviembre. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/descentralizacion-politica-y-desconcentracion-administrativa.aspx>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) 1990.** *Desarrollo Humano. Informe 1990*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990escompletonostats.pdf>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020).** *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2020spinformesobredesarrollohumano2020.pdf>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022).** *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 1. Evolución de los últimos 10 años en desarrollo humano*. Noviembre. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-1>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023a). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 2. Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia. Más allá de los indicadores tradicionales.* Febrero. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-2>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023b). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 3. Acceso efectivo a la justicia para todas las personas.* Mayo. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-3>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023c). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 4. Educación: motor de igualdad, crecimiento y desarrollo humano.* Agosto. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-educacion-igualdad-crecimiento-desarrollo-humano>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023d). *Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 5. Igualdad y productividad: pilares del desarrollo humano en Colombia.* Diciembre. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-colombia-igualdad-productividad-pilares-desarrollo>

Rojas, F. (2023). “La descentralización en Colombia: hora de cambiar el chip”. Planeación y Desarrollo, núm. 4. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 23 de noviembre. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/la-descentralizacion-en-colombia-hora-de-cambiar-de-chip.aspx>

Notas

- 1 Ver la sección del anexo titulada “A5. Anexo del capítulo 5. Componentes del desarrollo humano sostenible, objetivos estratégicos y líneas de acción”.

Anexos

A1. Nota técnica del capítulo 1

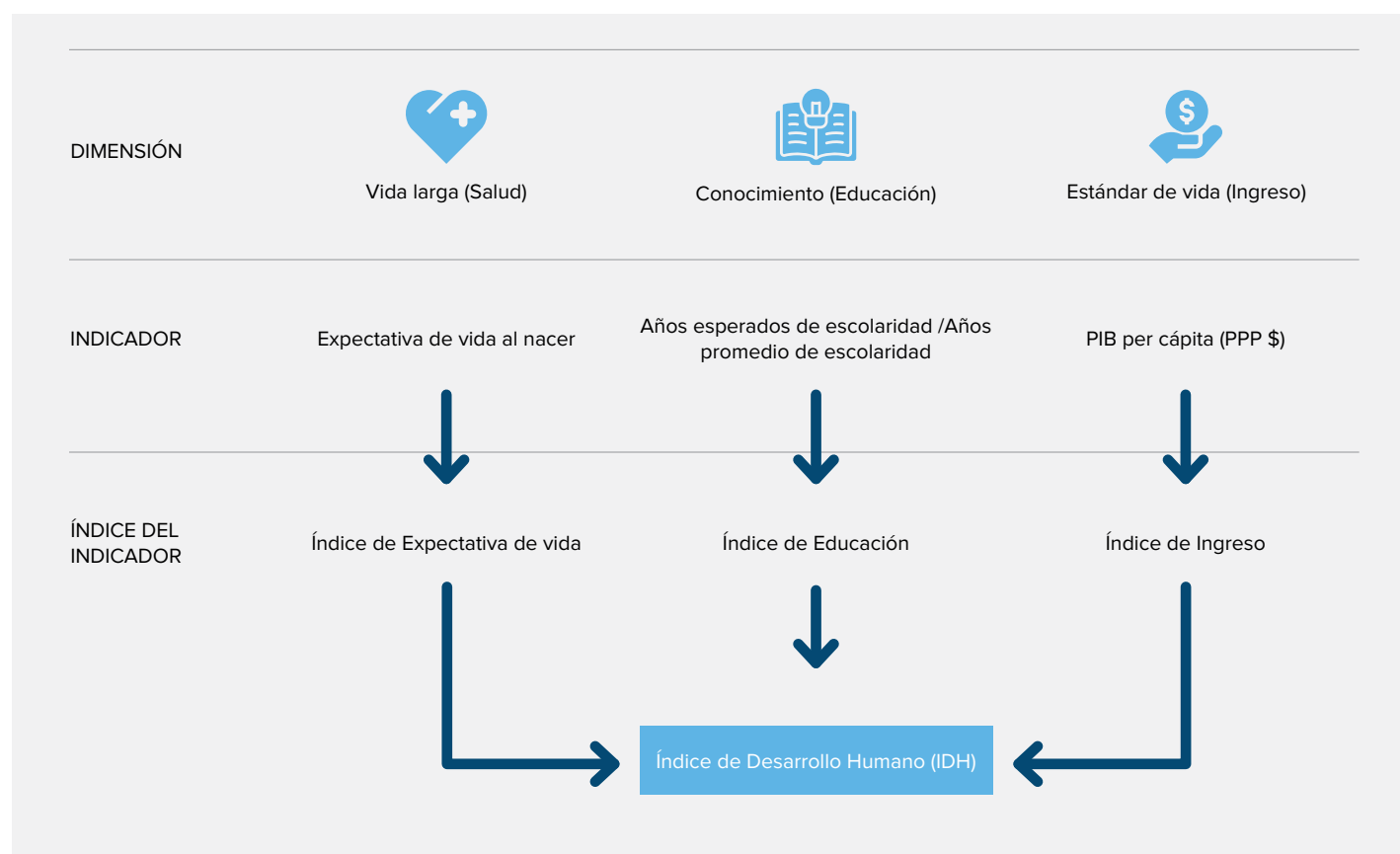
Índice de desarrollo humano (IDH)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida que sintetiza los logros alcanzados en tres dimensiones clave del desarrollo humano: i) una vida larga y saludable; ii) el acceso a los conocimientos necesarios para que las perso-

nas puedan tomar decisiones en libertad sobre la vida que desean llevar, y iii) contar con la capacidad económica que permita lograr los fines deseados. El IDH se construye como la media geométrica de los índices normalizados para cada una de las tres dimensiones consideradas (diagrama A1.1).

DIAGRAMA A1.1

Representación gráfica del cálculo del Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Data Center. Documentation and downloads, Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, s/f, <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>

Fuentes de datos

- i) Esperanza de vida al nacer: Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2011/2022).
- ii) Años esperados de escolaridad: Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2011/2022).
- iii) Años promedio de educación: Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2011/2022).
- iv) PIB per cápita, Cuentas nacionales departamentales, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2011/2022).

Pasos para calcular el Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El cálculo del IDH consta de dos pasos: la creación de índices para cada dimensión y la agregación de los valores de esos índices.

Paso 1: crear los indicadores para cada dimensión

Se deben establecer valores mínimos y máximos para cada uno de los indicadores, que sirven como referencia. Estos permiten definir un rango para transformar los indicadores, que se expresan en diferentes unidades de medida, en índices que asumen valores entre 0 y 1 (cuadro A1.1).

CUADRO A1.1

Valores máximos y mínimos de los indicadores que componen el Índice de Desarrollo Humano

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
Estándar de vida	PIB per cápita (en dólares)	100	75.000

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Data Center. Documentation and downloads, Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, s/f, <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>.

Nota: Los valores mínimos y máximos correspondientes al indicador del ingreso se expresan en dólares. Para poder comparar los datos correspondientes al PIB per cápita de Colombia se calcula el PIB per cápita con paridad del poder adquisitivo (PPA), y sobre ese valor se calcula el índice estandarizado de esta dimensión.

De acuerdo con lo anterior, la ecuación que se debe utilizar para obtener el índice de cada dimensión es la siguiente:

Índice de dimensión=

$$\frac{\text{Valor observado}-\text{valor mínimo}}{\text{Valor máximo}-\text{valor mínimo}} \quad (1)$$

Para calcular el índice de expectativa de vida se toma como valor mínimo la edad de 20 años, con base en la evidencia histórica que muestra que ningún país ha registrado una expectativa de vida inferior a esa cifra desde el siglo XX¹. El valor máximo se fija en 85 años, una edad que refleja la media del objetivo de expectativa de vida de varios países del mundo durante los últimos 30 años².

¹Salud=

$$\frac{\text{Valor observado}-20}{85-20} \quad (2)$$

En lo que respecta a la dimensión de la educación, el valor mínimo para ambos indicadores es 0 años, mientras que los valores máximos varían. El indicador de años esperados de escolaridad tiene un valor máximo igual a 18 años. Este valor se establece por considerar que, en la mayoría de los países del mundo, contar con 18 años de educación equivale a haber completado la educación superior (según datos de 2024 de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD). Para el indicador de años promedio de educación el valor máximo es 15 años, pues este valor expresa la meta proyectada para este indicador para el año 2025³.

Índice años esperados de escolaridad=

$$\frac{\text{Valor observado}-0}{18-0} \quad (3)$$

Índice años promedio de educación=

$$\frac{\text{Valor observado}-0}{15-0} \quad (4)$$

Dado que la dimensión de educación se compone de dos indicadores, se debe aplicar la media aritmética para obtener el índice:

¹Educación=

$$\frac{(\text{Años promedio de educación} + \text{Años esperados de escolaridad})}{2} \quad (5)$$

Por último, para la dimensión de estándar de vida se establece como valor mínimo del ingreso per cápita 100 dólares y como valor máximo, 75.000 dólares. Debido a que el indicador de ingreso tiene un comportamiento cóncavo, se debe aplicar un logaritmo natural a los valores máximos y mínimos.

¹Ingreso=

$$\frac{\text{Ln (valor observado)} - \text{Ln}(100)}{\text{Ln}(75000) - \text{Ln}(100)} \quad (6)$$

Paso 2: agregar los valores de los índices de cada dimensión

Una vez calculados los índices descritos en el paso 1, por definición el IDH se calcula del siguiente modo:

IDH=

$$(\text{¹Salud} + \text{¹Educación} + \text{¹Ingreso})^{1/3} \quad (7)$$

Categorías del desarrollo humano

Para construir las categorías del desarrollo humano se usa un sistema de puntos de corte fijos (PCF) para las cuatro categorías existentes. Los puntos de corte son los valores del IDH calculados utilizando los cuartiles (q) de las distribuciones de los indicadores⁴:

$$PCF_q = IDH(EV_q, AES_q, APE_q, PIBPE_q), q = 1,2,3 \tag{8}$$

Donde corresponden a los tres cuartiles de la distribución de cada indicador.

Los puntos de corte considerados en este informe se detallan en el cuadro A1.2.

CUADRO A1.2

Categorías del Índice de Desarrollo Humano según puntos de corte

Desarrollo humano muy alto	0,800 y superior
Desarrollo humano alto	De 0,700 a 0,799
Desarrollo humano medio	De 0,550 a 0,699
Desarrollo humano bajo	De 0 a 0,550

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Data Center. Documentation and downloads, Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, s/f, <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>

A2. Fracturas territoriales

En este anexo se presentan las fracturas territoriales por departamento, y se destaca cómo los desajustes de la capacidad institucional, la incidencia del conflicto, el crecimiento económico y la cohesión social afectan el IDH de cada región de Colombia. Esas fracturas evidencian que el país no converge hacia un desarrollo humano sostenible de manera homogénea, y las dinámicas territoriales revelan marcadas diferencias entre los 32 departamentos (gráfico A2.1).

En este informe se subraya que factores como el conflicto armado, la fortaleza institucional y la disponibilidad de recursos económicos y naturales impactan directamente en el desarrollo humano. Esas diferencias crean un panorama desigual donde algunos departamentos, con alta capacidad institucional y un sólido crecimiento económico, muestran elevados IDH y una escasa incidencia del conflicto, mientras que otros enfrentan rezagos significativos, tanto en lo eco-

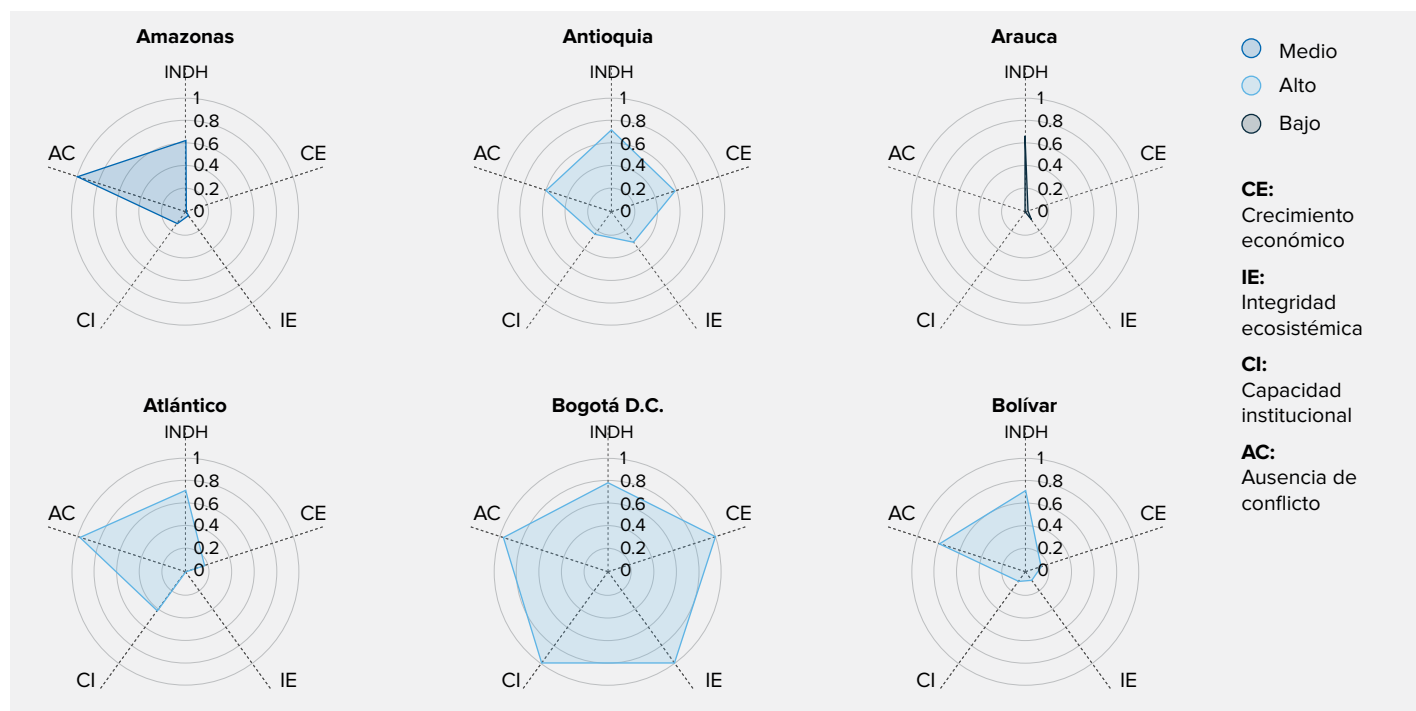
nómico como en lo social, y presentan una alta vulnerabilidad frente al conflicto y menos capacidades institucionales.

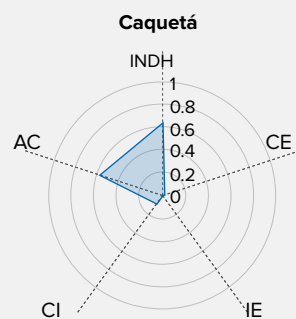
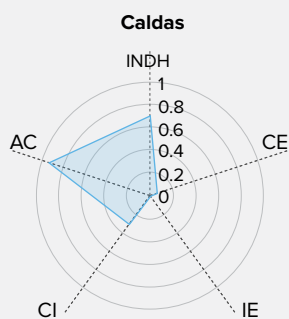
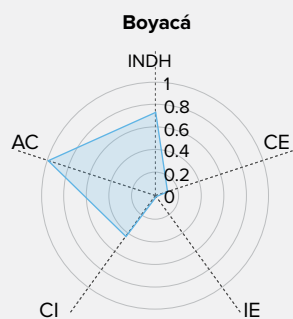
En el gráfico A2.1 se brinda un panorama detallado de cómo cada departamento se sitúa en relación con cinco ejes clave: el IDH, la ausencia de conflicto, la capacidad institucional, la integridad ecosistémica y el crecimiento económico. Al observar los datos de cada región se vislumbran las tensiones que obstaculizan el avance uniforme del desarrollo humano en Colombia, lo que evidencia la necesidad de implementar políticas públicas que aborden esas desigualdades de manera integral y sostenida.

Es en este contexto donde las dinámicas territoriales cobran relevancia, pues la superación de estas fracturas exige un enfoque sistémico que fortalezca la cohesión territorial y fomente un desarrollo equitativo y sostenible en todas las regiones del país.

GRÁFICO A2.1

Fracturas territoriales a nivel departamental según nivel de desarrollo humano en Colombia





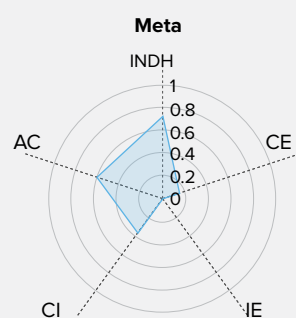
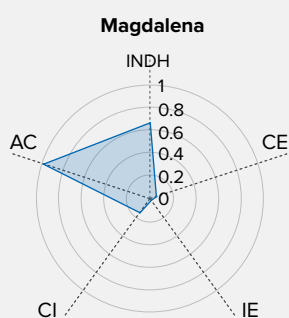
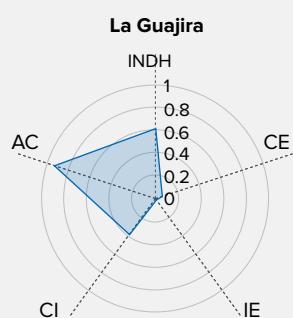
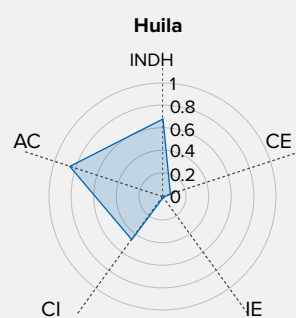
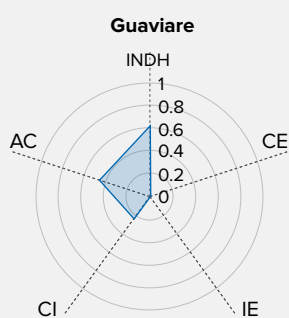
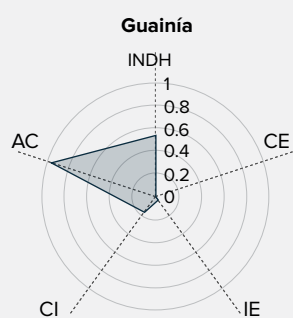
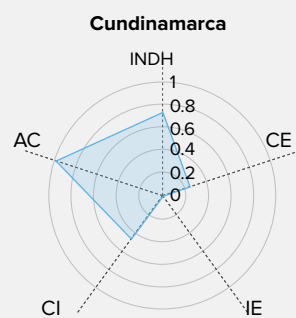
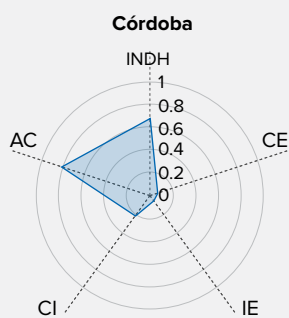
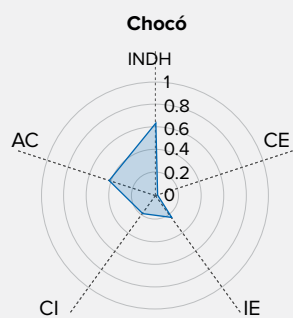
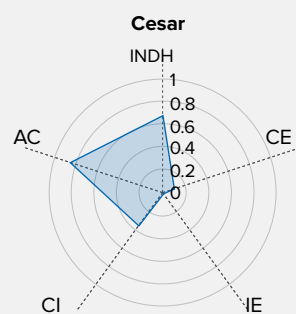
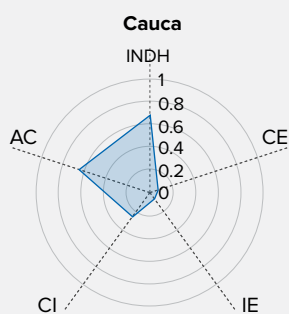
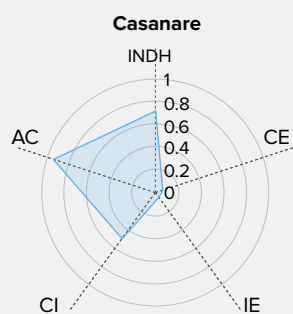
● Medio
● Alto
● Bajo

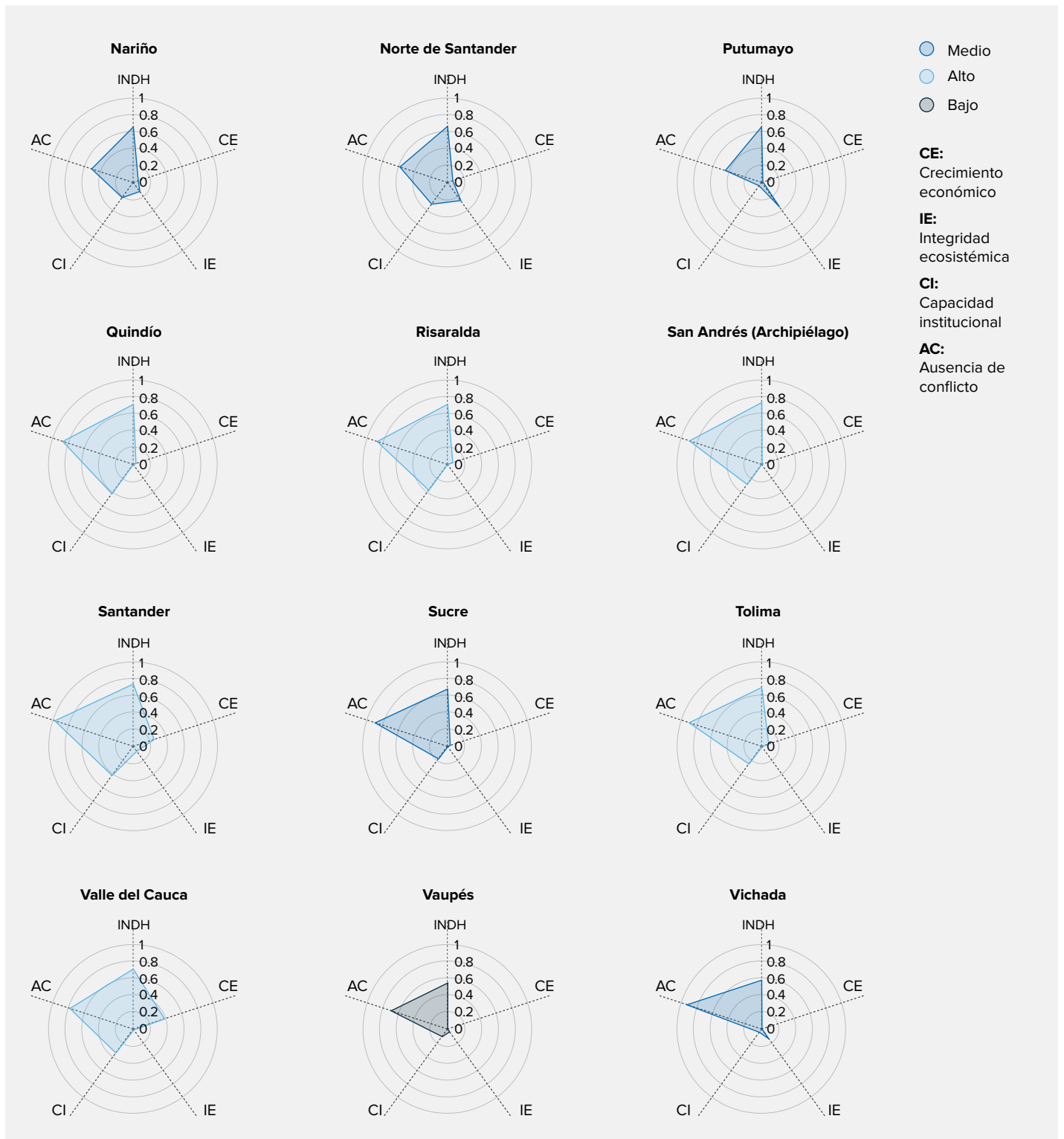
CE:
Crecimiento
económico

IE:
Integridad
ecosistémica

CI:
Capacidad
institucional

AC:
Ausencia de
conflicto





Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Departamento Nacional de Planeación, y Cancillería (IDEAM, PNUD, MADS, DNP y Cancillería), *Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, 2017; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), PIB por departamento, fecha de actualización: 30 de mayo de 2024, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales#:~:text=El%20PIB%20departamental%20mide%20la%20toma%20de%20decisiones%20regionales>, y Departamento Nacional de Planeación (DNP), ITCV. Índice Territorial de Crecimiento Verde. Guía práctica de interpretación, 2022, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/230224_guia-interpretacion-ITCV.pdf

A3. Nota técnica del capítulo 2

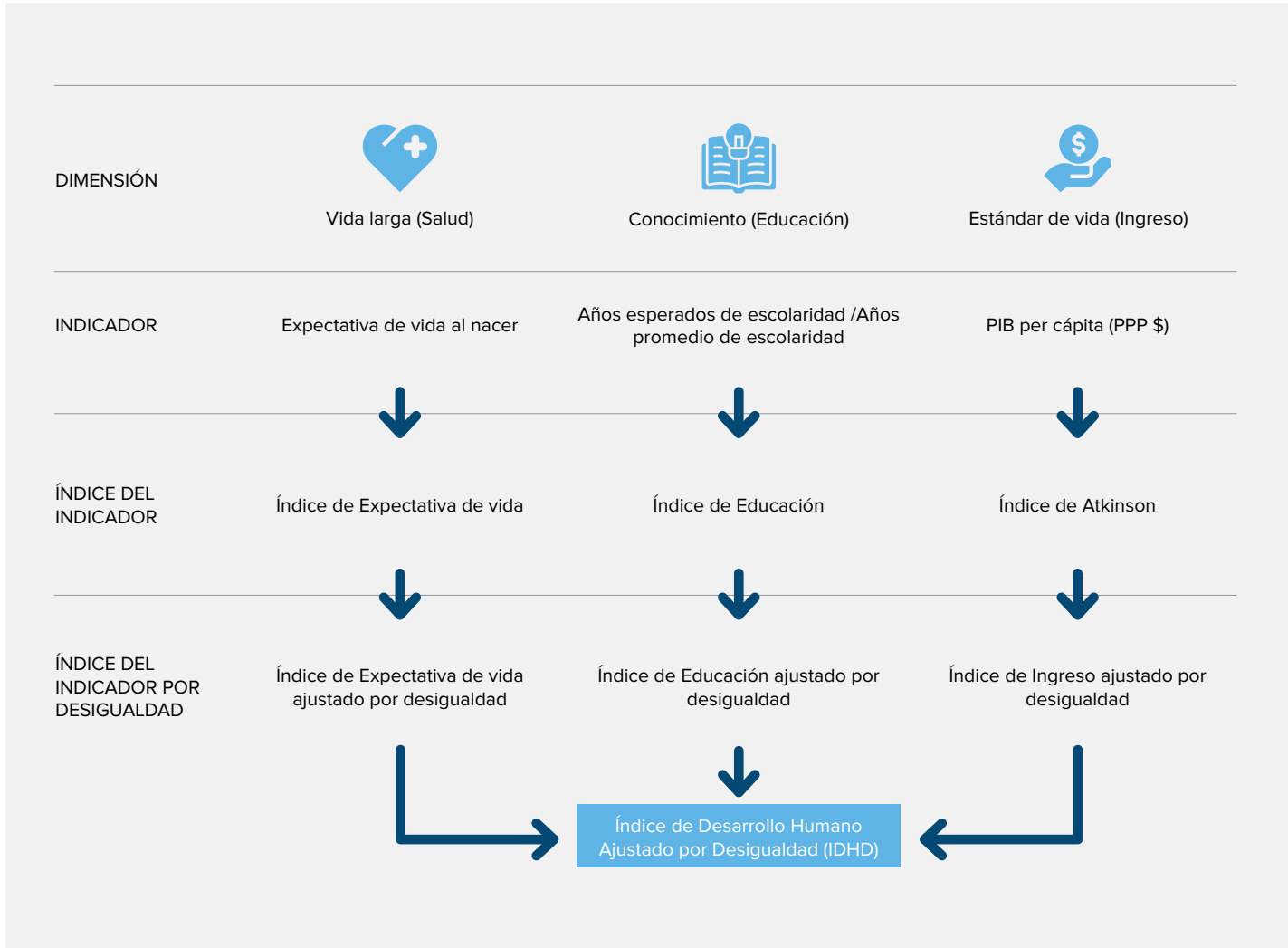
Índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad

El IDH ajustado por desigualdad toma el IDH y lo calibra para reflejar la desigualdad de la distribución de cada dimensión entre la población. Este cálculo se basa en una clase de

índices compuestos sensibles a la distribución propuesta por Foster, López-Calva y Székely⁵, que se apoya en la familia de medidas de desigualdad de Atkinson⁶. Se calcula como la media geométrica de los índices dimensionales ajustados por desigualdad (diagrama A3.1).

DIAGRAMA A3.1

Representación gráfica del cálculo del Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Data Center. Documentation and downloads, Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, s/f, <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>

Pasos para calcular el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad

El cálculo de los valores del IDH ajustado por desigualdad requiere crear los índices por cada dimensión y agregar los valores de los índices de cada dimensión.

Paso 1: estimar la desigualdad en las tres dimensiones del Índice de Desarrollo Humano

El IDH ajustado por desigualdad se base en la familia de indicadores de desigualdad de Atkinson⁷, en que se establece un parámetro de aversión. Para este paso la medida de la desigualdad es la siguiente:

$$A_x = 1 - \frac{g}{\mu} \quad (9)$$

Donde g es la media geométrica y μ es la media aritmética. Esto puede reformularse del siguiente modo:

$$A_x = 1 - \frac{\sqrt[n]{X_1 \dots X_n}}{\bar{x}} \quad (10)$$

Donde $\{ \}$ representa la distribución del indicador de interés. $\bar{x}$ es un valor que se estima para cada una de los indicadores. Para este cálculo es importante tener en cuenta que la media geométrica no permite valores iguales a 0.

Paso 2: ajustar los índices de cada dimensión por desigualdad

Los índices por dimensión ajustados por desigualdad se obtienen de los índices del IDH, al multiplicar estos valores por $(1 - A_x)$, obteniendo:

$$I_x^* = (1 - A_x) \cdot I_x \quad (11)$$

Cabe destacar que el índice de ingresos ajustado por desigualdad se basa en el índice de valores de ingresos logarítmicos y en la desigualdad de la distribución de los ingresos calculada utilizando ingresos por niveles. Esto permite que el IDH ajustado por desigualdad tenga en cuenta el efecto completo de la desigualdad de ingresos.

Paso 3: combinar los índices por dimensión

El IDH ajustado por desigualdad es la media geométrica de los tres indicadores ajustados por desigualdad:

$$IDHD = \left((I_{Salud}^* \cdot I_{Educación}^* \cdot I_{Ingreso}^*)^{1/3} \right) = [(1 - A_{Salud}) \cdot (1 - A_{Educación}) \cdot (1 - A_{Ingreso})]^{1/3} \cdot IDH \quad (12)$$

A4. Nota técnica del capítulo 4

Índice de desarrollo humano ajustado por emisiones de gases de efecto invernadero

El Índice de Desarrollo Humano ajustado por emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) considera el desarrollo humano y el impacto del desarrollo en el medio ambiente medido a través de las emisiones de GEI a nivel departamental⁸. Este enfoque integrado permite evaluar el progreso de cada región de manera más equilibrada. Así, reconocer la relación entre el desarrollo humano y el cuidado ambiental es imprescindible para avanzar hacia el logro de un desarrollo humano sostenible⁹.

Fuentes de datos

Para calcular el IDH ajustado por emisiones de GEI se utilizaron datos correspondientes al IDH y las emisiones de GEI de 2018, dada la disponibilidad de información sobre el segundo indicador:

- i. Índice de desarrollo humano del año 2018 calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- ii. Emisiones de GEI, Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹⁰.

Pasos para calcular el Índice de Desarrollo Humano ajustado por emisiones de gases de efecto invernadero

Paso 1: estandarización de las emisiones de gases de efecto invernadero

Primero se realiza el cálculo de la media de las emisiones de GEI en todos los departamentos

evaluados. Luego se determina la desviación estándar de esas emisiones en la misma muestra de departamentos. Posteriormente se estandarizan los valores de emisiones de GEI para cada departamento, utilizando la fórmula del z-score:

$$Z = \frac{x - \mu}{\sigma} \tag{13}$$

GEI Estandarizado

$$\frac{GEI - media\ de\ GEI}{Desviación\ estándar\ de\ GEI}$$

La estandarización se realiza restando a cada valor de emisiones de GEI la media de emisiones de GEI y dividiendo el resultado por la desviación estándar de emisiones de GEI, lo que garantiza que los valores de emisiones de GEI se expresen en una escala común basada en desviaciones estándar respecto de la media, lo que facilita la comparación y evaluación de los datos de emisiones de GEI correspondientes a diferentes departamentos.

Paso 2: cálculo del Índice de Desarrollo Humano ajustado por emisiones de gases de efecto invernadero

El cálculo del IDH ajustado por emisiones de GEI se realizó para cada departamento utilizando la siguiente fórmula:

$$I^*_{GEI} = \frac{IDH + GEI_{Estandarizado}}{2}$$

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.

A5. Capítulo 5

Componentes del desarrollo humano sostenible, objetivos estratégicos y líneas de acción

Componente del desarrollo humano sostenible: la educación como base fundamental del bienestar en Colombia

Objetivo estratégico

Implementar acciones que promuevan el desarrollo de las capacidades de las personas para transitar desde un enfoque centrado en calcular el número de personas que asisten a centros educativos hacia otro cuyo objetivo principal sea lograr que las colombianas y los colombianos sean personas con educación. Esto requiere que las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial y los actores del territorio, como el sector privado y la sociedad civil, coordinen acciones para garantizar la provisión de una educación adecuada y pertinente.

Líneas de acción

- i. Articular la educación con las trayectorias de vida de las personas. Conectar la educación media y posmedia a través de trayectorias educativas en que los currículos puedan orientarse hacia la educación técnica, tecnológica o profesional desde el nivel primario. Las trayectorias individuales de educación y formación deben ser flexibles a fin de adaptarse a diferentes condiciones geográficas, socioeconómicas y de las personas. Se podrían desarrollar las siguientes acciones: crear esquemas de formación ajustados a las trayectorias ocupacionales; por otro lado; promover la articulación con el mercado laboral para permitir entradas y salidas tempranas del sistema educativo al

mercado laboral, y articular los sistemas de información sobre la demanda laboral y los modelos de identificación de demanda con la oferta de formación.

- ii. Vincular a los actores del territorio y construir de forma conjunta los requerimientos de la región en cuanto a la vocación productiva, las necesidades y las prospectivas. La vinculación de estos elementos con el Marco Nacional de Cualificaciones será fundamental para conectar el desarrollo de las capacidades de las personas con los requerimientos del entorno donde se imparte la formación, 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 con la vocación productiva del territorio.
- iii. Regionalizar la provisión de educación para reducir las barreras de acceso, mejorar los incentivos dirigidos a promover la permanencia y la culminación de los estudios, y crear espacios educativos cuya oferta educativa (básica, media y superior) sea sólida, geográficamente accesible, y sostenible financiera e institucionalmente. Estos espacios administrados de manera regional y con participación local pueden promover el desarrollo de economías de escala que favorezcan la articulación de programas educativos y laborales, la creación de trayectorias estudiantiles y la vinculación con el mercado laboral. Dichas acciones deberían enfocarse inicialmente en los departamentos más rezagados, como Amazonas, Arauca, Casanare, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, La Guajira, Putumayo, Vaupés y Vichada. Por ejemplo, se podrían profundizar y ampliar los programas de educación técnica que ha liderado el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) a partir del décimo y el onceavo grado de la educación media con una doble titulación técnica.

iv. Priorizar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de vulnerabilidad, como las personas indígenas, las personas afrodescendientes, las mujeres y las niñas, a fin de que, mediante una educación de calidad y pertinente que vaya más allá de la simple asistencia a centros educativos, accedan a oportunidades que les permitan desarrollar la vida que valoran y desean. Esto requiere de la coordinación efectiva de las acciones implementadas por el Estado, el sector privado y la sociedad civil, a fin de garantizar el acceso a una educación que considere las diferentes trayectorias de vida y se corresponda con las necesidades del mercado laboral y con la vocación productiva de cada territorio.

Objetivo estratégico

Promover la educación posmedia, que es vital para conectar las trayectorias educativas con los proyectos de vida de las personas a través del mercado laboral o empresarial.

Líneas de acción

i. Para la educación posmedia resulta esencial la creación de programas de ciclo básico o común que sean independientes del tipo de educación que hayan recibido los estudiantes. Procurar la nivelación de los conocimientos básicos de todos los estudiantes que quieran continuar con sus estudios en la educación posmedia contribuiría a reducir los factores que incentivan a abandonar el sistema. Para lograr este objetivo se requiere flexibilidad (a fin de considerar diferentes trayectorias estudiantiles y contextos socioeconómicos) y financiamiento (basado en mecanismos acordes a las condiciones socioeconómicas). A continuación se mencionan algunos ejemplos de iniciativas de este tipo: i) las instituciones que brindan educación posmedia podrían trabajar con los colegios para adecuar sus currículos y diseñar programas conjuntos que se articulen con los contenidos de la educación media,

de forma tal que se establezca una conexión entre ambos niveles; ii) las instituciones de educación superior podrían ofrecer programas de ciclo básico o ciclo común de educación posmedia, que permitan reducir las desigualdades entre los estudiantes que accedan a ese nivel educativo; iii) las instituciones de educación superior podrían administrar la educación media con el fin de crear mejores conexiones entre ambos niveles y disminuir las desigualdades, en favor de un tránsito inmediato de un nivel a otro, y iv) en territorios con baja matrícula se podrían crear mecanismos de financiamiento de los programas de ciclo básico o común, por medio del establecimiento de convenios entre el Gobierno nacional y las instituciones de educación superior públicas y privadas.

ii. La acreditación de la calidad es fundamental. El establecimiento de criterios básicos y la gestión efectiva de la acreditación constituyen una prioridad en todos los niveles educativos¹¹. También se requiere una reestructuración general de los sistemas de certificación de la calidad educativa, con un papel destacado de las instituciones de educación superior para que, una vez que logran la certificación de calidad, puedan realizar sus propios procesos de aprobación de programas. Por tanto, el Ministerio de Educación Nacional debe garantizar que los sistemas de aseguramiento de calidad estén debidamente estructurados, funcionen adecuadamente y promuevan la autoevaluación en las instituciones de educación superior. Esto permitiría, además, reducir la labor del Ministerio de Educación Nacional y permitiría que las instituciones de educación superior diseñen, aprueben y ejecuten innovaciones de sus programas a su propio ritmo, que permitan mejoras de la calidad. De esta manera, las acciones del sistema se focalizarían en medir periódicamente la calidad, con énfasis en la pertinencia, el desempeño y la capacidad de las propias instituciones de educación superior para evaluar la calidad internamente.

- iii. La educación posmedia juega un papel crucial en facilitar la transición de las mujeres hacia el mercado laboral o el desarrollo de emprendimientos, adaptándose la educación posmedia a sus contextos y necesidades específicas. La creación de programas que sean inclusivos y se basen en un nuevo enfoque del sistema de cuidados, junto con la reestructuración de la certificación 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 un documento del PNUD que analiza el tema de las percepciones y el bienestar subjetivo se afirma que el bienestar subjetivo está determinado fundamentalmente por tres elementos interconectados: el ingreso, la educación y el empleo¹². Es importante tener en cuenta que las percepciones de la población con respecto a la confianza y el acceso a oportunidades se relacionan con acciones específicas que permiten a las personas desarrollar las trayectorias de vida a las que aspiran.

Líneas de acción

- i. Los actores públicos y privados deben trabajar para cambiar la percepción de que la educación técnica y tecnológica es menos importante, está menos valorada y está peor remunerada. Resulta vital que este tipo de formación sea apreciada y recompensada adecuadamente en el mercado laboral, porque cumple un papel destacado en la creación de valor en el sector productivo y, por ende, contribuye al crecimiento de la economía en general. Se podría potenciar la formación técnica y tecnológica a través de las siguientes iniciativas: i) diseño de modelos de formación dual; ii) creación de contratos de aprendizaje; iii) elaboración de programas de estudio del área de la educación técnica y tecnológica que incluyan la elaboración de

proyectos diseñados en conjunto con el sector productivo y la industria, y iv) definición de contenidos curriculares que estén vinculados con las necesidades de la sociedad y del mercado laboral.

- ii. Es preciso priorizar el diseño de modelos pedagógicos que contemplen la gestión de las emociones del estudiantado, tengan en cuenta los problemas de la sociedad y promuevan el desarrollo de habilidades asociativas.
- iii. El bienestar subjetivo y las percepciones positivas acerca de la educación son clave para aumentar la demanda educativa de las mujeres y las niñas. Es vital construir confianza en las instituciones educativas, revalorizar la formación técnica y tecnológica, y garantizar que este tipo de educación sea percibida como una opción legítima para las mujeres y las niñas. Priorizar modelos pedagógicos que contribuyan a transformar las normas sociales de género, con el foco puesto en las necesidades y aspiraciones de las mujeres y las niñas, será fundamental para alcanzar estos objetivos.

Componente del desarrollo humano sostenible: el mercado laboral como promotor de las capacidades humanas y de la igualdad

Objetivo estratégico

Reconceptualizar la formalización del trabajo y su vinculación con las diversas vocaciones productivas de los territorios.

Líneas de acción

- i. La formalización se ha entendido en las políticas públicas como un fin y no como un medio. La informalidad, que es la otra cara de la moneda, ha sido vista como una condición ineficiente e indeseable. Es importante reconocer que tanto el tejido empresarial como las personas que trabajan en él se desempeñan 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 progreso, las necesidades y las capacidades, a fin de diseñar acciones focalizadas que permitan que las personas y las unidades económicas puedan desarrollar sus capacidades y decidir si quieren crecer o no, cuánto quieren crecer y cuándo formalizarse.
- ii. El pago de la seguridad social tanto para el empleador como para el empleado resulta más costoso sobre la frontera del salario mínimo. Las acciones propuestas tienen por objetivo flexibilizar los requisitos establecidos para la cotización a la seguridad social y eliminar la exigencia de un aporte mínimo atado al salario mínimo a fin de contemplar las condiciones de diferentes tipos de empleo, pero también se requiere un entendimiento de los territorios. La exigencia de un salario mínimo que abarca a todo el país desconoce las diferentes realidades productivas de los territorios. Establecer salarios mínimos diferenciados por regiones o por departamentos resultaría óptimo para ajustar algunas barreras de entrada en función de los mercados laborales locales.
 - iii. Las rutas de empleo inclusivo con enfoque diferencial son relevantes para disminuir las distorsiones del mercado. El reconocimiento de las personas y sus capacidades, así como el acompañamiento del sector productivo para adecuarse a las expectativas de los perfiles profesionales, constituye una aproximación que ha generado beneficios a pequeña escala. Acompañar el trabajo del Servicio Público de Empleo y promover sus capacidades para identificar a los grupos poblacionales que presentan más dificultades para vincularse laboralmente (personas jóvenes, mujeres, personas migrantes, víctimas del conflicto, personas con discapacidad) y para conectarse con el sector privado podría favorecer el aumento de la vinculación laboral formal.
 - iv. Como parte de las rutas del empleo inclusivo, el proceso de identificación de la orientación vocacional de la población es muy importante tanto para las personas como para el territorio. Por ejemplo, en los diferentes territorios, se puede acompañar a las personas en un proceso que les permita identificar si su aspiración es ingresar como empleados al mercado laboral o si su meta es la creación de una unidad económica. En el primer caso, es importante identificar estas personas para vincularlas con rutas de empleo inclusivo; en el segundo caso, resulta clave identificar las habilidades empresariales de las personas y establecer la atención institucional que requieren. Esta acción permitiría abordar la problemática de muchos micronegocios de subsistencia, cuyos propietarios eligieron esa opción ante la falta de oportunidades en el mercado laboral.
 - v. La vinculación del sector privado orientado en cada ecosistema territorial es vital. Se destaca la importancia de promover programas centrados en las cadenas de valor empresariales para vincular los micronegocios con mercados regionales y nacionales que les permitan profundizar sus procesos de formalización e impulsar el crecimiento de sus capacidades empresariales. Implementar políticas públicas que promuevan la demanda en los diferentes sectores económicos es muy importante para impulsar tanto el crecimiento de la competitividad, como la convergencia regional.
 - vi. Es preciso impulsar la transformación de las normas sociales para contribuir al reconocimiento del potencial de las mujeres para participar 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, promover el acceso de más mujeres a oportunidades laborales en sectores tradicionalmente dominados por hombres e impulsar el reconocimiento de sus aportes en todos los ámbitos de la economía. La implementación de políticas públicas y programas de capacitación dirigi-

dos a mujeres, que fomenten el desarrollo de habilidades técnicas y de liderazgo, es clave para impulsar su empoderamiento económico integral y su participación en la toma de decisiones económicas.

Objetivo estratégico

La inclusión financiera es un instrumento valioso para fortalecer la operación de los micronegocios y la inclusión productiva de la sociedad.

Líneas de acción

- i. El acceso al crédito de los micronegocios es fundamental para mejorar sus resultados económicos y promover el empleo de calidad. Dadas las características particulares en materia de riesgo que tienen los microestablecimientos como tomadores de crédito, es preciso crear incentivos e impulsar cambios institucionales para facilitar su acceso al crédito. Entre las medidas que podrían implementarse se destacan las siguientes: otorgar garantías, establecer subsidios impositivos, o facilitar el acceso de microfinancieras y empresas Fintech a incentivos del Estado (por ejemplo, el mecanismo de redescuento Bancóldex).
- ii. Entre los cambios institucionales más relevantes se debe revisar la utilidad de la tasa de usura en Colombia, que restringe las posibilidades de ofrecer productos financieros acordes a las características y necesidades de los microestablecimientos. 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 préstamos “gota a gota”. Los instrumentos de aseguramiento son una herramienta esencial para transferir riesgos y reducir la vulnerabilidad de las personas ante hechos fortuitos. Por esta razón es importante promover la masificación de los seguros de desempleo para poblaciones vulnerables.

- iii. Facilitar el acceso de las poblaciones vulnerables a servicios financieros adecuados, como cuentas bancarias, créditos, ahorros, seguros y servicios de pagos digitales. Para lograr este objetivo es preciso diseñar productos financieros adaptados a las necesidades y circunstancias de esos grupos de población, que a menudo enfrentan barreras culturales, sociales y económicas para acceder al sistema financiero formal.
- iv. Crear programas de educación financiera dirigidos específicamente a grupos de población vulnerables para aumentar sus conocimientos sobre los productos y servicios financieros. Esos programas deben abordar las particularidades de cada grupo de población, que influyen en la toma de decisiones financieras, y promover habilidades para la gestión efectiva de las finanzas personales y empresariales.
- v. 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 hacia el logro de un mercado laboral que ofrezca más y mejores oportunidades para el conjunto de la población.

Líneas de acción

- i. Crear un sistema de protección social integral que en la práctica abarque y desarrolle las diferentes dimensiones de la seguridad social, la formación para el trabajo, la generación de activos, la gestión del riesgo y la promoción de los servicios de cuidado. Alinear los fundamentos de la formación para el trabajo con la oferta del sistema educati-

vo formal es esencial, así como garantizar la conexión entre la gestión del riesgo y las características del sistema financiero y asegurador. Avanzar en la consolidación de un sistema de cuidados nacional y territorial también es prioritario.

- ii. 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. Promover una distribución equitativa de las responsabilidades de cuidado y crear sistemas accesibles y de calidad facilita la participación de las mujeres en el mercado laboral formal y disminuye su participación en empleos informales. En otras palabras, este enfoque contribuye a la reducción de la informalidad laboral al permitir que las mujeres accedan a empleos formales, lo mejora la calidad del empleo y promueve 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 cultural hacia la igualdad de género, fomentada por la corresponsabilidad en el cuidado, desafía las normas que tradicionalmente asignan este trabajo a las mujeres y procura el logro de una sociedad más igualitaria donde el género no determine la participación en el mercado laboral ni el acceso a ciertos tipos de empleo.
- iii. La desvinculación del sistema de protección social respecto del mercado laboral permitiría garantizar la prestación universal de bienes y servicios públicos de protección social independientemente de la condición laboral de las personas. También es preciso implementar el otorgamiento de pensiones básicas para poblaciones vulnerables.
- iv. Es prioritario garantizar el acceso a la justicia para resolver las disputas laborales con énfasis en el enfoque de prevención y en el enfoque de género, a fin de promover una mayor participación de las mujeres en el

mercado laboral. También se debe poner fin al círculo de impunidad que afecta a las mujeres y desgasta su capacidad de acceder a la justicia, mediante el desarrollo de un sistema legal inclusivo y accesible. Además se requiere mejorar el acceso a la justicia mediante la contratación de funcionarias capacitadas para atender con empatía y cuidado los casos, y abordar la problemática que afecta a las defensoras de derechos humanos, cuyas vidas en muchas ocasiones peligran a causa de su lucha, lo que limita la participación activa de las mujeres en espacios de toma de decisiones.

Componente del desarrollo humano sostenible: la autonomía económica de las mujeres y la promoción de la inclusión productiva y social

Objetivo estratégico

La inclusión social y económica de las mujeres requiere redefinir las tareas de cuidado. Para ello es fundamental reconocer el costo de las actividades de cuidado y promover condiciones que permitan una redistribución de las cargas.

Líneas de acción

- i. La escasez de servicios de cuidado dirigidos a niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad discrimina de facto a las mujeres¹³. Por ello, la ampliación y la mejora de la oferta de servicios de cuidado para niñas y niños y para personas mayores puede ser un catalizador de la inclusión de las mujeres en el aparato productivo.
- ii. Implementar el Sistema Nacional de Cuidado e integrarlo 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 Nacional de Cuidado de Colom-

bia aborde las demandas específicas desde una perspectiva inclusiva, considerando aspectos como la discapacidad y la diversidad étnica. Además se sugiere examinar cómo la redefinición del cuidado puede contribuir a la construcción de la 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.

- iii. Ampliar el acceso a la 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, lo que agiliza su reincorporación a las actividades productivas. Reducir el tiempo que conlleva la pausa productiva de las mujeres contribuye a reducir las desigualdades económicas entre hombres y mujeres.

Objetivo estratégico

Garantizar el acceso de las mujeres a los servicios esenciales del Estado es un paso primordial para asegurar el acceso universal de las mujeres a los mecanismos de protección social.

Líneas de acción

- i. 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 servicios de salud con enfoque de género en todos los territorios, que no solo cubra las necesidades particulares de las mujeres, sino que además fortalezca la atención preventiva de la salud. Para fortalecer el conocimiento sobre salud preventiva de las mujeres rurales y que aquellas que viven en comunidades apartadas se recomienda aprovechar la asociatividad de las propias comunidades y sus espacios de encuentro difundir conocimientos relevantes. Implementar programas de capacitación sobre estos temas dirigidos a lideresas campesinas, indígenas y afrodescendientes podría contribuir a fortalecer la efectividad de las políticas tradicionales de oferta de servicios de salud preventiva.
- ii. Es importante seguir fortaleciendo los programas de educación sexual y de salud reproductiva. Teniendo en cuenta los elevados costos de las tareas de cuidado para las mujeres, prevenir el embarazo adolescente y los embarazos no deseados es clave para lograr la igualdad de género. Tener hijos debe ser una decisión que las mujeres y sus parejas tomen de manera responsable, y tener acceso a conocimientos sobre salud reproductiva contribuye a esa toma de decisiones.
- iii. Para garantizar el acceso de todas las personas a la justicia, especialmente de las mujeres, el Estado debe implementar medidas que fortalezcan la labor del servicio judicial en los territorios. Entre esas medidas se incluyen las siguientes: 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 diferentes 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 la justicia y las motiven a buscar soluciones formales a sus problemas justiciables.
- iv. Adicionalmente a los programas de transferencias monetarias ya existentes, el Estado debe trabajar especialmente en el desarrollo de programas de transferencias no monetarias que fortalezcan el acceso a los 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 sobre mujeres jefas de hogar, tendría un efecto catalítico. Un paso muy importante en este sentido lo constituye la implementación del programa Co-

lombia Mayor, aunque se recomienda hacer foco en la prestación de servicios más que en la entrega de subsidios monetarios.

- v. 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 que afecta a los emprendimientos femeninos y fortalecer las estrategias para luchas contra la informalidad. Las estrategias de inclusión productiva deben ser específicas y responder a las diversas necesidades de las mujeres.

Líneas de acción

- i. 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 comadreo¹⁴. 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 su limitado acceso a Internet y al financiamiento.
- ii. Es preciso establecer políticas de apoyo a los emprendimientos impulsados por mu-

jer, promover la formalización laboral, y eliminar las barreras que dificultan el acceso de las mujeres al crédito y los servicios financieros.

- iii. Es preciso 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, y estas acciones deben ser entendidas como una inversión en la inclusión.
- iv. Desarrollar políticas de inclusión productiva para las mujeres rurales es esencial para impulsar su transición desde una economía de subsistencia hacia una de mercado. Esto implica promover su integración en cadenas de valor, facilitar su acceso a créditos y subsidios, y fortalecer su participación en instancias decisivas, priorizando la formalización de tierras que están en posesión de mujeres, conforme a las medidas establecidas en el Acuerdo de Paz para promover la igualdad de género.
- v. Crear herramientas que permitan a las mujeres agricultoras mitigar y adaptarse al cambio climático es crucial, como por ejemplo promover 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 ese ámbito.
- vi. 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 ellas.
- vii. Es esencial fomentar y facilitar activamente la inclusión de las mujeres en procesos, productos y servicios que tradicionalmente han estado reservados para los hombres. 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 los roles de género convencionales. Promover esa participación no solo contribuye a la diversificación de las

experiencias y habilidades de las mujeres, sino que también enriquece a los sectores involucrados con nuevas perspectivas y enfoques. Para lograr esto es crucial implementar políticas y prácticas inclusivas que eliminen barreras y prejuicios, y garantizar así que las mujeres tengan un acceso equitativo a todas las esferas de la actividad económica, social y cultural.

Objetivo estratégico

Es crucial promover la transformación de las normas sociales. A pesar de los avances en materia de legislación, políticas públicas y jurisprudencia, las dinámicas de poder continúan siendo desfavorables para las mujeres y las niñas, y a menudo se renuevan en lugar de desaparecer. Para romper ese ciclo es preciso adoptar medidas que contribuyan a superar los estereotipos y sitúen a las mujeres en entornos donde puedan capacitarse, tomar decisiones y contribuir al desarrollo.

Líneas de acción

- i. Es fundamental replantear el modelo educativo con una perspectiva de género, desarrollar estrategias que aborden las causas de la deserción educativa femenina y promover acciones específicas para contrarrestarla. Asimismo, el sistema educativo debe incorporar estrategias de cuidado que flexibilicen y permitan la inclusión efectiva de las mujeres y las niñas.
- ii. Además, es esencial que la oferta educativa fomente la participación de las mujeres en campos económicos tradicionalmente dominados por hombres. Es vital ofrecer formación en áreas como finanzas, tecnología, administración, contabilidad, liderazgo y habilidades gerenciales, con el fin de ampliar sus capacidades profesionales y sus oportunidades de emprender.
- iii. 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 garanti-

zar que su presencia sea transformadora en los entornos productivos. Es recomendable implementar estrategias que potencien la capacidad de agencia de las mujeres, a fin de que puedan influir significativamente en sus comunidades, territorios, instituciones y empresas al desplegar sus proyectos productivos. Además se debe trabajar en la identificación y aplicación de criterios de género que aseguren la sostenibilidad de los emprendimientos de las mujeres. Esto requiere 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 del desarrollo humano sostenible: convergencia territorial por medio de la participación comunitaria y la coordinación institucional

Objetivo estratégico

El desarrollo territorial debe empezar por la creación de oportunidades para las personas y las comunidades. El desarrollo de capacidades humanas es fundamental no solo para incidir en el diseño y la implementación de políticas públicas en el territorio, sino también para demandar las políticas de redistribución necesarias para reconstruir el capital social y productivo del territorio.

Líneas de acción

- i. Fomentar las 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. Lo que se propone no es la duplicidad de responsabilidades del Gobierno nacional en el territorio, sino la construcción de capacidades locales para resolver desafíos locales ligados con la atracción de inversiones, la provisión de servicios y bienes públicos, la

mejora de la seguridad y la generación de 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 lograr 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.

- ii. Adoptar estrategias de concertación mediante la adopción de formas de gobierno abierto, la priorización del trabajo comunitario y el aprovechamiento de los conocimientos de la población que cohabita el territorio (personas indígenas, personas afrodescendientes, campesinos y sector privado, entre otros) respecto de las dinámicas territoriales. En ese sentido, debe haber una mayor participación de las comunidades locales como sujetos activos en la planeación e implementación de su desarrollo territorial.
- iii. La coordinación entre las instituciones de los niveles 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 en el nivel local, así como la implementación y el monitoreo de programas en dicho nivel, es fundamental para avanzar hacia la convergencia territorial. La Misión de Descentralización propone nuevas formas de implementar las acciones de las autoridades locales, por lo que resulta prioritario implementar las recomendaciones de dicha misión.
- iv. Avanzar más decididamente en la reforma rural integral, con un énfasis en la actualización de la información catastral que podría ser de utilidad para avanzar en el establecimiento de tributos a la tierra que permitirían a las autoridades locales contar con un mayor presupuesto para la implementación de la inversión social requerida.
- v. La seguridad humana es vital para promover el desarrollo de los territorios. Es indispensable cambiar el enfoque militarista de protección de la sociedad en los territorios por

una aproximación centrada en la protección y el bienestar de la sociedad civil. Esto implica garantizar la protección de los derechos humanos, promover un mayor acceso a la justicia social, generar oportunidades para la creación de medios de vida a través sistemas productivos legales, y avanzar hacia el logro de la seguridad alimentaria. En ese sentido, la implementación de la policía rural resulta vital para promover la convivencia pacífica y el acceso a la justicia. El objetivo es que estas medidas permitan, además, mejorar las percepciones de la ciudadanía sobre seguridad y que promuevan la asociatividad entre los actores del territorio.

Objetivo estratégico

El desarrollo económico local es vital para la convergencia territorial, y debe basarse en la promoción de capacidades humanas y empresariales, así como en la promoción de herramientas que permitan la consolidación de ecosistemas económicos territoriales (urbanos y rurales).

Líneas de acción

- i. Los ecosistemas económicos se desarrollan alrededor de la vocación productiva del territorio y del acceso a los mercados. Por tanto es fundamental propiciar la convergencia regional por medio 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 para ampliar la asociatividad entre las regiones, a fin de promover el acceso a los mercados y el desarrollo de las capacidades de los territorios por medio de la integración económica.
- ii. El desarrollo rural es prioritario para el país. Focalizar en la implementación de políticas que permitan a los campesinos ampliar el capital productivo mediante el acceso a tierras, los mecanismos financieros y de aseguramiento, y el uso de nuevas tecnologías es vital para el desarrollo económico local de

los territorios. En particular hay que destacar y priorizar el rol de las mujeres en la ruralidad y promover su acceso a la tierra.

- iii. La productividad debe ser considerada como una política social. En lugar de procurar la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional y de las desigualdades por medio del desarrollo de programas asistencialistas que compensan la baja capacidad de generación de medios de vida con transferencias monetarias, es preciso impulsar un cambio de perspectiva a fin de implementar acciones que promuevan el desarrollo de capacidades humanas y empresariales del 99% del tejido empresarial, que emplea a cerca del 65% de la población del país, para que el mejoramiento de sus capacidades genere la transferencia de mayores réditos económicos e incremente su bienestar como resultado del mejoramiento de los resultados del tejido empresarial. Para ello se requiere conocer la diversidad del tejido empresarial, los contextos territoriales (vocaciones y potencialidades) y la diversidad poblacional. En el universo diverso de unidades económicas de pequeña escala, en su mayoría informales y débiles empresarialmente, es preciso identificar las etapas de desarrollo de cada una de esas unidades para acompañar de manera diferenciada sus necesidades. En principio es preciso conocer el contexto socioeconómico donde se desarrolla la actividad económica, identificar la vocación productiva de los micronegocios y establecer las capacidades de las personas que los lideran. Particularmente, es necesario segmentar los negocios liderados por mujeres y hombres, conocer las aspiraciones de la persona que lidera el micronegocio y caracterizar las condiciones socioeconómicas de los hogares de quienes lideran los micronegocios. La segmentación debería enfocarse de manera diferencial en los micronegocios más débiles liderados por mujeres, y en los micronegocios liderados por personas provenientes de hogares con una alta incidencia de la pobreza monetaria, pero que exhiben un alto potencial

para desarrollarse por tratarse de micronegocios pequeños pero sólidos.

Objetivo estratégico

El desarrollo de herramientas financieras y tecnológicas es esencial para lograr la convergencia territorial.

Líneas de acción

- i. La educación y la inclusión financiera son fundamentales para promover el desarrollo económico local. Al mismo tiempo en que se impulsa el desarrollo de capacidades por medio de la educación básica y media, es indispensable acompañar estas acciones con un programa de alfabetización digital y financiera. El acompañamiento decidido del sector privado (por ejemplo, del sector financiero y Fintech) es clave para promover dicha educación y lograr la inclusión financiera de las personas en los territorios.
- ii. Promover el acceso a tecnologías y también a diversos mecanismos financieros resulta vital para avanzar hacia el logro de la convergencia territorial. El desarrollo urbano y rural requiere de mecanismos financieros que promuevan la construcción de capital productivo, amplíen el acceso a los mercados y aumenten el valor que generan las unidades económicas en el territorio.
- iii. El financiamiento a pequeña escala basado en condiciones ajustadas a los contextos económicos y sociales particulares (por ejemplo, se podría profundizar la iniciativa de Neo-Banco que lidera Bancóldex o ampliar los créditos a pequeños productores de Finagro) resulta indispensable para que las unidades económicas puedan ir desarrollando sus capacidades. Asimismo, el aseguramiento es igualmente relevante en la construcción de capacidades en los territorios. El otorgamiento de microseguros asociados con las condiciones socioeconómicas de las unidades productivas y los contextos territoriales también es una herramienta fundamental en la apuesta por la convergencia territorial.

Objetivo estratégico

Es preciso lograr que la confianza y la percepción de bienestar crezcan en los territorios para contribuir afianzar las acciones desarrolladas para promover la convergencia.

Líneas de acción

- i. Una herramienta muy valiosa es el cooperativismo. Es fundamental generar las condiciones para que las actividades económicas, sociales y políticas se puedan desarrollar libremente en los territorios sobre la base de la cohesión social y de una mayor confianza, dos condiciones necesarias para mejorar el acceso a los mercados, generar mayores ingresos y multiplicar las oportunidades.
- ii. El reconocimiento de los derechos culturales y territoriales es fundamental para promover la participación en la toma de decisiones de los territorios, mejorar la justicia ambiental, lograr la seguridad alimentaria, incrementar la seguridad, y aprovechar las diversidades y potencialidades de las comunidades.

Componente del desarrollo humano sostenible: un sistema productivo basado en la conciencia ambiental y un enfoque territorial

Objetivo estratégico

El fortalecimiento de los sistemas productivos de los territorios debe basarse en el aprovechamiento de las capacidades y las ventajas competitivas de los propios territorios para potenciar los logros y cuidar el medio ambiente.

Líneas de acción

- i. 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 la inclusión productiva de los territorios de-

ben respetar las formas de organización y de acción propias de las comunidades, que han demostrado tener altos niveles de resiliencia, adaptación y transformación.

- ii. De manera progresiva, el país debe seguir alejándose del modelo de desarrollo enfocado en la explotación intensiva de los recursos naturales, pues es un camino insostenible a largo plazo. En la búsqueda de fuentes más sostenibles de desarrollo, es importante insertar a los productores locales en las cadenas globales de valor por medio 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 a largo plazo recomendada por la Misión de Crecimiento Verde, que procura lograr un desarrollo sostenible e inclusivo del campo.
- iii. La adopción de nuevas tecnologías deben estar acompañada de políticas dirigidas a lograr fortalecimiento del capital humano y la reducción de los costos de producción y transporte, a fin de impulsar la competitividad de las actividades económicas propias del campo y los territorios. Implementar acciones que contemplen estos tres frentes permitirá que el país desarrolle una agroindustria que lleve prosperidad a los territorios y sea ambientalmente sostenible, pues se aprovecharía al máximo cada hectárea de tierra sin necesidad de expandir la frontera agrícola. Para fortalecer el capital humano se pueden aprovechar los espacios que brindan las organizaciones de base ya existentes y los medios de difusión locales, como la radio. En lo que respecta a la reducción de costos, se deben tener en cuenta los mecanismos de aseguramiento que reducen la vulnerabilidad de los pequeños productores.
- iv. La asociatividad y el cooperativismo entre pequeños productores es fundamental para lograr economías de escala e incrementar el valor agregado que producen las comunidades. La asociatividad puede ser respaldada por el Estado a través de compensaciones para las prácticas productivas que procu-

ren 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. También es preciso masificar los mecanismos financieros que incentiven la reforestación, como los créditos por naturaleza y los bancos de hábitat. Es preciso reducir el número de intermediarios que participan en la estructuración de estos mecanismos, a fin de que generen más beneficios para las comunidades.

- v. 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 valioso para impulsar actividades ecoturísticas en ciertos territorios, que dinamicen sus economías. Para aprovechar esta oportunidad no solo es preciso mejorar los servicios de transporte, sino que además es necesario apoyar a las asociaciones de turismo comunitario para que puedan obtener su certificación y cumplir con estándares de sostenibilidad ambiental y social, a fin de garantizar que los operadores ofrezcan experiencias de alta calidad, seguras y responsables.
- vi. En lo que respecta a las comunidades indígenas y afrodescendientes, es fundamental considerar sus costumbres actuales, sus conocimientos ancestrales y los roles que las personas desempeñan en dichos grupos. Los modelos de desarrollo deben ser creados desde su origen junto con las comunidades, pues difícilmente una adaptación de los modelos de desarrollo tradicionales logrará satisfacer las necesidades propias de estos grupos de población.

Objetivo estratégico

La institucionalidad de los territorios debe contemplar las necesidades ambientales y el desarrollo sostenible.

Líneas de acción

- i. Se deben definir ámbitos de actuación para cada nivel de las administraciones de gobierno en relación con la acción climática, con base en un enfoque de responsabilidades compartidas. Para ello, la Misión de Descentralización recomienda definir roles diferenciados para los niveles nacional, departamental y local¹⁵, con base en los siguientes principios:
 - Correspondencia: las competencias deben estar en consonancia con el nivel de gobierno correspondiente a la dimensión geográfica considerada.
 - Subsidiariedad: la competencia debe asignarse al nivel de gobierno más bajo posible compatible con el área que recibe el beneficio.
 - Beneficio: en la medida de lo posible, si las intervenciones benefician a un grupo específico de personas se debe procurar definir una estructura de tarifas que cobre a los usuarios por los servicios ecosistémicos.
 - Asequibilidad: las competencias asignadas deben tener en cuenta la disponibilidad de recursos de las autoridades subnacionales.
 - Capacidad: los gobiernos locales deben tener las capacidades administrativas y técnicas necesarias para cumplir satisfactoriamente con las competencias delegadas.
 - Coordinación: las acciones de todos los niveles de gobierno deben estar coordinadas para generar así un mayor impacto.
- ii. La Misión de Descentralización recomienda mantener las acciones en materia de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero en el orden nacional, pero tratar de delegar las acciones relativas a la adaptación al cambio climático en los gobiernos subnacionales, teniendo en cuenta los principios ya expuestos.
- iii. Formular directrices sobre las transferencias de recursos a entidades territoriales con visión climática y ambiental, que incluyan incentivos por la captura de emisiones de gases de efecto invernadero y por la gestión

de externalidades, así como compensaciones por reducir los costos de conservación. Es posible establecer un criterio para la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones que contemple los resultados en materia de conservación ambiental y rehabilitación de territorios y que sea flexible, a fin de considerar principio de asequibilidad. Esto permitiría fortalecer la capacidad financiera y técnica de las entidades territoriales para abordar los problemas ambientales.

- iv. 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 y los programas de pago por resultados son ejemplos de mecanismos alternativos de financiamiento. Es importante recordar que el Sistema General de Regalías tiene por objetivo resarcir los costos ambientales de las industrias extractivas, por lo cual debería destinar parte de los recursos expresamente a la acción ambiental. Adicionalmente, impulsar la implementación del impuesto al carbono y de los mercados de carbono puede favorecer una mejor financiación de la acción climática. Finalmente, las asociaciones público-privadas para la ejecución de proyectos de mitigación, que incluyan financiamiento mixto, también constituyen otra fuente interesante de recursos para avanzar en el cumplimiento de los compromisos ambientales.

Objetivo estratégico

Las comunidades y las organizaciones de base deben asumir la acción ambiental y climática para así impulsar una inclusión productiva y sostenible.

Líneas de acción

- i. 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 fundamental propiciar un diálogo con organizaciones campesinas y comunitarias que reconozca sus aportes a la construcción de la paz y considere sus capacidades y su diversidad.
- ii. 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 Nacional de Desarrollo 2022-2026 y en el Acuerdo de Paz. Además se deben impulsar medidas que impulsen el avance del proceso de titulación de tierras y el desarrollo de una política rural integral, acciones que deben ir acompañadas de medidas que garanticen la seguridad jurídica de las titulaciones.
- iii. Cumplir con las disposiciones constitucionales que ordenan la creación de las entidades territoriales indígenas, afrodescendientes o campesinas, y garantizar su autonomía política, fiscal y administrativa, así como su vínculo simétrico con el Estado y las demás entidades territoriales. Esos territorios se verán beneficiados por los conocimientos ancestrales y las prácticas tradicionales sostenibles.
- iv. Crear conciencia, con base en evidencia y datos, sobre los graves impactos socioeconómicos del cambio climático. Esto permitirá generar una mayor conciencia sobre la necesidad de incorporar los 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

Promover el uso de nuevas tecnologías en los territorios permite impulsar la competitividad del campo y sus actividades productivas.

Líneas de acción

i) Fortalecer las inversiones en tecnificación del campo y de los territorios. Entre las acciones que sería beneficioso impulsar se destacan la ampliación del acceso a servicios de Internet fiables y asequibles, la incorporación de tecnologías y conocimientos para la industrialización agrícola, y el uso de instrumentos de monitoreo de los riesgos climáticos. También se deben desarrollar capacidades sobre el uso de energías sostenibles a fin de contribuir a diversificar la matriz energética, mejorar la eficiencia y reducir los impactos ambientales mediante el uso de fuentes de energía renovables, el adecuado almacenamiento y la gestión inteligente de este recurso.

Componente del desarrollo humano sostenible: el desarrollo territorial para la paz

Objetivo estratégico

El desarrollo económico de las regiones históricamente excluidas requiere la implementación de políticas que promuevan su integración en los mercados y las cadenas nacionales de valor.

Líneas de acción

i. 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 escasa diversificación productiva o su alta dependencia respecto 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). Para lograr impactos y sostenibilidad es preciso incluir ciudades intermedias y nodos dinamizadores que contribuyan a potenciar el desarrollo a nivel subregional.

ii. Crear condiciones que promuevan el desarrollo humano en las zonas rurales donde hay 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.

iii. Diseñar e implementar políticas que dignifiquen y valoren el trabajo de las mujeres en las 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 discriminación y la exclusión. Como se mencionó en la sección sobre igualdad de género, las organizaciones de base, así como las lideresas comunitarias, son aliadas estratégicas para promover el desarrollo a nivel territorial.

iv. Desarrollar programas que consoliden los recursos del Gobierno nacional y eviten la dispersión y la duplicidad de acciones y recursos, y que articulen las políticas públicas con las iniciativas de la sociedad civil y del sector privado. Esos programas deben tener un enfoque diferencial, que reconozca la diversidad y la pluralidad de los territorios, y que respete los derechos y las características culturales de las comunidades que los habitan. Las comunidades de base pueden

desempeñarse como actor valioso para promover el diseño y la implementación de modelos de desarrollo adaptados a las necesidades de los territorios.

- v. El fortalecimiento institucional es clave para la construcción de la paz. Sin embargo, no solo es importante el fortalecimiento de las entidades territoriales, sino también el del Estado central en cuanto a su capacidad para llegar a los territorios de manera efectiva y pertinente. También es necesario fortalecer la relación entre los niveles nacional y territorial, pues buena parte de las fallas de las acciones orientadas a promover el desarrollo humano local parten de la desarticulación en dichos niveles.
- vi. En materia de acceso a la tierra es preciso ampliar la cobertura del Catastro Multipropósito y avanzar en la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, así como fortalecer institucionalmente a las entidades y agencias territoriales con competencias para la implementación de la Reforma Rural Integral.
- vii. Dada la importancia de la participación ciudadana en la planeación y puesta en marcha de los proyectos de construcción de la paz territorial, es importante trabajar en el diseño de un esquema de implementación de los PDET más participativo e incluyente, así como mejorar sus esquemas de seguimiento y monitoreo para que las metas sean claras y precisas, y los logros sean cuantificables.

Objetivo estratégico

La reparación integral y la inclusión de las víctimas del conflicto es fundamental para consolidar la paz en los territorios y acelerar su convergencia socioeconómica.

Líneas de acción

- i. Implementar un modelo de reparación integral oportuno y transformador para lograr la inclusión productiva en los territorios, 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 actividades económicas sostenibles y acordes con su vocación territorial. Este modelo debe transformar las prácticas asistencialistas actuales y debe basarse en una comprensión cabal de las dinámicas de desplazamiento, retorno y reubicación de las víctimas, ofreciendo soluciones duraderas que les permitan una integración socioeconómica efectiva y sostenible a largo plazo. Esto podría implicar revisar la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras para que incluya medidas específicas orientadas a impulsar la inclusión productiva de las personas.

- ii. Consolidar la seguridad y la convivencia en los territorios, sobre la base del desmantelamiento de las economías ilegales, la reparación integral para las víctimas, el compromiso de garantizar la verdad, la justicia y la no repetición, y el fortalecimiento de la participación política y social. Estas acciones deben enmarcarse en el cumplimiento del Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno y las FARC, y en la coordinación de las acciones de las distintas instituciones del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional.

Objetivo estratégico

El acceso a la justicia y su buen funcionamiento garantizan que los mecanismos de solución de conflictos operen satisfactoriamente, lo que permite consolidar la paz territorial.

Líneas de acción

- i. Aumentar la oferta y la productividad judicial, lo que requiere fortalecer la prevención y la identificación y atención de los problemas justiciables, especialmente de aquellos que afectan de manera diferencial a las poblaciones más vulnerables y a las víctimas del conflicto. Contar con información sobre las necesidades jurídicas más representativas a nivel territorial, idealmente

desagregada por municipio o jurisdicción, permite promover un modelo de territorialización de los servicios de justicia basado en la demanda efectiva y potencial. Estas acciones tienen por objetivo mejorar la capacidad y la eficiencia del sistema de justicia para atender las demandas de la ciudadanía y ofrecer soluciones rápidas, económicas y pacíficas a sus problemas jurídicos.

- ii. 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 del proceso, la economía de recursos, la confidencialidad y la satisfacción de las partes. En este sentido, también es importante mejorar la operación de los conciliadores, las Casas de Justicia y las Comisarias de Familia en los territorios.
- iii. Implementar una política pública integral de acceso a la justicia, que incluya acciones para promover la educación jurídica, el fortalecimiento institucional, la innovación tecnológica, la participación ciudadana y la simplificación de los procesos. Según Fedesarrollo, el uso de la inteligencia artificial en el sistema judicial puede liberar la carga de jueces y juezas si se la utiliza para automatizar tareas como la gestión de conocimiento legal y la información de apoyo para la política judicial y los procedimientos judiciales¹⁶. También es necesario mejorar la confianza en el sistema de justicia, así como promover el conocimiento de todos los instrumentos ofrecidos por la justicia, incluidos los mecanismos alternativos y pacíficos de resolución de conflictos.
- iv. Promover espacios de fácil acceso donde las personas puedan obtener asistencia legal de manera económica y sin grandes demoras. También es preciso ofrecer instrumentos para resolver conflictos por la vía judicial sin necesidad de contar con la asistencia legal de un abogado. Impulsar la articulación con universidades y el uso de las tecnolo-

gías de la información y la comunicación son acciones valiosas para mejorar la oferta de asistencia legal asequible.

Objetivo estratégico

La articulación entre las diferentes instituciones territoriales con el gobierno central y las organizaciones de la sociedad civil promueve la participación ciudadana e incrementa la concertación territorial.

Líneas de acción

- i. Focalizar las acciones y los recursos del Estado en los territorios que enfrentan más desafíos para lograr 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 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, constituyen un camino interesante para el trabajo conjunto y articulado entre la nación y los territorios.
- ii. Promover la concertación mediante el desarrollo de formas de gobierno abierto, que permitan incorporar las demandas de la ciudadanía, ampliar los espacios de participación, implementar las consultas previas y fortalecer el diálogo con los distintos actores sociales, políticos y económicos. El objetivo de estas formas de gobierno es promover la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la innovación en la gestión pública, así como generar confianza en las instituciones e incrementar su legitimidad. Se destaca la experiencia de los diálogos regionales vinculantes para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, y se propone institucionalizar mecanismos de gobierno abierto.

Notas

- 1 M. Eberhart, "Average Life Expectancy Across Nations", Proceedings of the Jepson Undergraduate Conference on International Economics, vol. 3, art. 3, 2021, <https://scholarworks.uni.edu/jucie/vol3/iss1/3/>; J. Oeppen y J. W. Vaupel, "Broken limits to life expectancy", Policy Forum, 296(5570), 10291031, 2002; J. C. Riley, "Estimates of regional and global life expectancy, 1800-2001", Population and Development Review, 31(3), 537-543, octubre de 2005, <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2005.00083.x>
- 2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Data Center. Documentation and downloads, Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, s/f <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>
- 3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Data Center. Documentation and downloads, Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, s/f <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>
- 4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Data Center. Documentation and downloads, Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, s/f <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>
- 5 J. E. Foster, L. F. López-Calva y M. Székely, "Measuring the Distribution of Human Development: Methodology and an Application to Mexico", Journal of Human Development, 6, 525, 2005, <http://dx.doi.org/10.1080/1464988052000342220>
- 6 A. B. Atkinson, "On the measurement of inequality", Journal of Economic Theory, 2(3), 244-263, septiembre de 1970, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0022053170900396>
- 7 A. B. Atkinson, "On the measurement of inequality", Journal of Economic Theory, 2(3), 244-263, septiembre de 1970, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0022053170900396>
- 8 Este cálculo surge de emular la metodología utilizada en el Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno, publicado por el PNUD en 2020.
- 9 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno, 2020.
- 10 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, y Cancillería (IDEAM, PNUD, MADS, DNP y Cancillería), Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), 2017.
- 11 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 4. Educación: motor de igualdad, crecimiento y desarrollo humano, agosto de 2023, <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-educacion-igualdad-crecimiento-desarrollo-humano>
- 12 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 2. Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia: Más allá de los indicadores tradicionales, febrero de 2023, <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-2>
- 13 Misión de Empleo, "Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia", Misión de Empleo, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2021, <https://www.misionempleo.gov.co/documentos/Paginas/informe-final.aspx>
- 14 Corporación Sisma Mujer, "La autonomía económica de las mujeres como una apuesta feminista para la superación de las violencias basadas en género", 2022, <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/05/La-autonomia-economica-de-las-mujeres-como-una-apuesta-feminista-para-la-superacion-de-las-violencias-basadas-en-genero-2.pdf>

- 15 L. C. Martínez Alfonso, "Cambio climático y descentralización", Planeación y Desarrollo, núm. 4, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 23 de noviembre de 2023, <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/cambio-climatico-y-descentralizacion.aspx>
- 16 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 3. Acceso efectivo a la justicia para todas las personas, mayo de 2023, <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-3>

