

# COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA

## BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026

### Introducción

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026): Colombia potencia mundial de la vida, es sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza.

Colombia se propone como un ejemplo mundial de lucha por la vida, de la humanidad y de la naturaleza. Esta preocupación por la vida tiene su razón de ser en la injusticia secular que ha caracterizado el desarrollo nacional. Las injusticias son de muy diversa naturaleza: económica, social, ambiental. Frente a esta realidad abundan los sentimientos de indignación; y quienes votaron por el cambio perciben que la situación actual es profundamente injusta, y que debe transformarse de manera sustantiva.

El Gobierno entiende que la lucha por la protección de la vida no puede ser llevada a cabo por un solo país, así que en este plan de desarrollo se hace un llamado a la comunidad internacional para que entre todos se protejan los recursos naturales. Los retos que tiene Colombia en temas tan cruciales como la lucha contra la deforestación, no se pueden alcanzar sin el apoyo de la comunidad internacional. La Amazonía, la biodiversidad pacífica, la Sierra Nevada de Santa Marta, Chiribiquete... son activos de la humanidad. Y de esta riqueza ambiental depende la permanencia de los seres humanos en el planeta. La conservación de estas maravillas únicamente es posible con la participación de todos los países. Como se ha puesto en evidencia en las últimas cumbres sobre el cambio climático, en los asuntos ambientales los límites entre naciones pierden relevancia. La responsabilidad es colectiva.

El programa de gobierno del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez propone que las transformaciones se realicen teniendo como punto de partida el territorio. Ello significa que su ordenamiento alrededor del agua tiene que crear las condiciones propicias para que la economía sea verde e incluyente. Así que los elementos constitutivos de este plan de desarrollo son tres: Primero, el

## Introducción

14

ordenamiento del territorio alrededor del agua. Segundo, la transformación de las estructuras productivas de tal manera que las economías limpias y biodiversas reemplacen la producción intensiva en el uso del carbono. Y, tercero, la sostenibilidad tiene que estar acompañada de la equidad y la inclusión.

Estas tres dimensiones están íntimamente ligadas. La una no se entiende sin la otra.

La economía biodiversa es imposible sin un ordenamiento del territorio y sin una mayor inclusión. Los procesos urbanos que se han ido consolidando en el país no son sostenibles sin agua. Las ciudades no pueden crecer de manera indefinida, porque su permanencia depende de su armonía con el medio ambiente.

En esta comprensión, desde el territorio, de las dinámicas económicas, sociales y culturales, se pone en primer plano la interacción entre el campo y la ciudad. Es el momento de ruralizar la conciencia urbana, de tal forma que los habitantes de las aglomeraciones asuman su responsabilidad en la conservación de los ríos, los páramos, los bosques y las ciénagas. La dicotomía campo/ciudad es inaceptable, y ha llevado a que las aglomeraciones le den la espalda a los ríos y a los páramos. La aceptación de la interacción entre las dinámicas urbanas y rurales exige que los recursos derivados de las dinámicas urbanas se constituyan en los principales financiadores de los procesos inherentes a la sostenibilidad ambiental.

La conservación de los recursos naturales no es un asunto que le compete únicamente a los campesinos, a las comunidades étnicas o a los municipios más rurales. Es, sobre todo, un compromiso de las ciudades. Y por esta razón, la

financiación de las necesidades del campo tiene que provenir, de manera privilegiada, de los habitantes urbanos.

Hoy es más claro que entre el campo y la ciudad hay relaciones de continuidad. En algún momento se dijo que la ciudad estaba al servicio del campo. Después se afirmó que el campo atendía las necesidades de la ciudad. Estas relaciones de subordinación ya no son pertinentes. En contra de tales jerarquías, es necesario aceptar que la ciudad y el campo apenas son dos categorías analíticas para designar especificidades de una sola realidad.

Ha llegado el momento de ordenar el territorio alrededor del agua. Y ello significa repensar las dinámicas urbanas y la transformación energética teniendo como punto de partida el agua. El actual ordenamiento del territorio ha llevado a procesos ambientalmente insostenibles. El estrés hídrico de las ciudades obliga a repensar los métodos de producción y las lógicas de urbanización. Colombia es una potencia energética, y tiene que consolidar alternativas de desarrollo que sean limpias.

Colombia potencia mundial de la vida

15

El agua ha sido el eje de las civilizaciones. A pesar de que Colombia es rica en agua, se observa un proceso continuo de deterioro de las fuentes hídricas. Esta dinámica tiene que revertirse, de tal manera que se recuperen las cuencas, los páramos, los ríos, las ciénagas y los humedales.

El ordenamiento del territorio alrededor del agua exige cambios sustantivos en la manera de concebir el desarrollo económico y social. El cambio de mentalidad comienza por reconocer que la espacialidad es un elemento central del desarrollo. Los recursos naturales y el trabajo son los factores de producción primarios. La atención central de la transformación industrial gira alrededor de la protección de la naturaleza y del mejoramiento de las condiciones de producción. La productividad y la competitividad son compatibles con la industria limpia, y con la generación de empleos de calidad.

Las transformaciones tienen que ser sustantivas, y tienen que ver con la recuperación de las cuencas; con el diseño de estrategias adecuadas para responder a las inundaciones y sequías; con la universalización de los acueductos; con la sostenibilidad de las ciudades; con el desarrollo del transporte fluvial; con la distribución de la tierra, como condición básica para incrementar la productividad agropecuaria y reducir la dependencia de la importación de alimentos; con la lucha contra la deforestación, la minería ilegal y el narcotráfico; con la transformación de la matriz energética, y con la reducción de la dependencia del petróleo y de la minería contaminante.

Hay una relación directa entre la disponibilidad de los recursos naturales y el mejoramiento de la productividad de los sectores industrial, agropecuario y turístico. Se trata, entonces, de cambiar de óptica, de tal forma que el desarrollo considere como prioritario la espacialidad. El saber económico de la mayor parte del siglo XX menospreció la importancia de la geografía. Se olvidó que sin aire, fuego, viento y agua es imposible construir las máquinas.

Y desde la perspectiva de la paz, el control del territorio es una condición absolutamente necesaria para derrotar la violencia. Las comunidades tienen que apropiarse de su espacio, y este ejercicio comienza con el aprovechamiento de las rentas generadas en el territorio. Es inaceptable que en regiones ricas habiten poblaciones tan pobres. Los excedentes generados por la exuberancia de la naturaleza colombiana no se están reflejando en un mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Las decisiones de política pública tienen que llevar a la convergencia regional y social. Es inaceptable que persistan brechas enormes en los niveles de calidad de vida. No

## Introducción

16

se le ha ofrecido a las personas la posibilidad de desarrollar todas sus capacidades. Son significativas las diferencias en términos de acceso a la educación, la salud, el

deporte, la cultura; y estas desigualdades son más agudas en algunas poblaciones como las mujeres, los grupos étnicos, las comunidades campesinas, entre otros. El país ha avanzado en los promedios, pero la discriminación continúa y sigue habiendo un rechazo notable hacia la diversidad de todo tipo.

Y en este ejercicio de ordenamiento del territorio, y de transformación productiva, el papel del Estado es fundamental. No se puede continuar afirmando que la inversión pública va en contravía de los intereses del sector privado. Todo lo contrario! El Estado tiene que llevar sobre sus hombros los riesgos que, por su naturaleza, no pueden ser asumidos por las empresas privadas. En esta lógica, de estrecha relación entre lo público y lo privado, se genera la riqueza, que a través de un proceso distributivo justo, se debe reflejar en mejores condiciones de vida para la mayoría de la población. La creación de riqueza es absolutamente necesaria para que se pueda avanzar hacia una distribución adecuada del ingreso. Y en esta tarea las dinámicas públicas y privadas son complementarias. El Plan pone en evidencia la complementariedad entre las dinámicas pública y privada.

En este proceso de transformación productiva, es importante avanzar en la internacionalización de la economía, de tal forma que la estructura de las exportaciones vaya reduciendo, de manera progresiva, la dependencia del petróleo y del carbón. Estas exportaciones deben ser reemplazadas por productos nacionales de alto valor agregado. La internacionalización de la economía colombiana se dará con énfasis en América Latina y el Caribe promoviendo acciones conjuntas con los países en desarrollo en el marco multilateral en comercio, inversión y sostenibilidad ambiental.

Para que la alianza público-privada sea exitosa es necesario reconocer, de entrada, que el tamaño del Estado colombiano es muy pequeño. Y que la inversión pública tiene que aumentar, de tal forma que efectivamente se puede ejercer un liderazgo. En Colombia el gasto público es bajo con respecto al del promedio latinoamericano y, sobre todo, al de los países desarrollados de la OCDE. Para ir cerrando esta brecha es indispensable un aumento de la tributación. Y en este ejercicio de búsqueda de recursos tienen que participar, junto con el gobierno nacional, las ciudades (especialmente las grandes y las intermedias), y los departamentos. La gran

potencialidad fiscal del país está en los impuestos al suelo y en la participación en las rentas derivadas de los procesos urbanísticos (plusvalías, derechos de edificabilidad, cobro por congestión, valorización, entre otros).

Colombia potencia mundial de la vida

17

Este Plan modifica las visiones convencionales del desarrollo económico en dos sentidos. El primero, reconoce la importancia de los recursos naturales, y de la armonía con la naturaleza. Y, segundo, acepta que existe una relación armónica entre los sectores públicos y privados, así que el uno no desplaza al otro.

Las interacciones entre los sectores público y privado son exitosas si el gasto es eficiente. Ello implica luchar contra la corrupción y, sobre todo, avanzar en la modernización del aparato estatal, evitando los excesivos formalismos que obstaculizan el quehacer de lo público. Los procesos de evaluación tienen que conjugar el examen de los resultados y los estudios de impacto.

En los aspectos relacionados con la sostenibilidad financiera, el Plan llama a la concurrencia. Se busca la armonía entre el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR), y los recursos de los municipios y de los departamentos. Estas fuentes deberían converger hacia programas estratégicos. Es notoria la poca eficiencia del gasto que se explica, en gran medida, por la dispersión de recursos.

Los porcentajes fijos, amarrados a normas constitucionales, han reducido considerablemente el margen discrecional de la política pública, y han limitado el margen de la planeación. La abundancia de reglas hace inflexibles los presupuestos y entorpece el diseño de programas estratégicos. El presupuesto por programa, que sería la alternativa ideal, todavía no se ha implementado. Teniendo como horizonte final el presupuesto por programa, este Plan clasifica toda la inversión pública alrededor de las grandes transformaciones. Esta forma de clasificación marca una ruptura significativa con las metodologías anteriores, que giraban alrededor de los

programas sectoriales. Claramente, este Plan está marcado por un enfoque intersectorial.

El Plan concibe la estabilidad macroeconómica bajo los siguientes principios. Primero, es fundamental que el Estado intervenga más, y lo haga de manera eficiente. No se trata solamente de incrementar el gasto público, sino de asignar los recursos de tal manera que apoyen proyectos estratégicos. Segundo, la discrecionalidad en el manejo de los ingresos y de los gastos es más relevante que el ajuste a reglas fijas. Los gobiernos responsables van modulando las opciones fiscales, en función de la coyuntura, el balance adecuado entre gastos e ingresos. Tercero, la dinámica del sector público tiene que guardar una estrecha relación con los incentivos privados. Es necesario diseñar mecanismos que favorezcan estas convergencias. Cuarto, dada la volatilidad de los flujos de capitales internacionales, y en vista de la mayor dependencia de las políticas fiscales y monetarias de los países, Colombia tiene que

## Introducción

18

buscar alternativas que protejan las finanzas públicas de los choques externos.

Quinto, la financiación del Estado tiene que realizarse con criterios de progresividad, como los que inspiraron la última reforma tributaria. Sexto, la política monetaria debe favorecer las necesidades de financiación inherentes a la transformación de la matriz energética. Las decisiones de la autoridad monetaria se tienen que coordinar con las políticas de producción y empleo. Séptimo, la financiación de los proyectos estratégicos que se proponen en el Plan exige que haya concurrencia de recursos. Octavo, la eficiencia del gasto público depende de la conjunción de tres dinámicas: un buen diseño de los proyectos estratégicos, la lucha contra la corrupción, y la adecuada organización administrativa del aparato estatal.

El Plan reconoce las limitaciones macroeconómicas, y con el fin contribuir a la estabilidad fiscal, propone metas que son realistas, y que se pueden ir consolidando durante estos cuatro años.

Las transformaciones propuestas por el Plan son ambiciosas. Buscan orientar la economía hacia la promoción de un desarrollo económico, social y ambiental. Gracias a los diálogos regionales, los objetivos se han definido de manera colectiva, respetando las diversidades territoriales, étnicas y culturales. Este es el primer plan nacional de desarrollo que desde el comienzo cuenta con la participación de todas las personas que a lo largo y ancho de Colombia han querido expresar sus opiniones acerca de los proyectos estratégicos que garantizan mejores condiciones de vida.

Las cinco transformaciones que componen el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 son: (a) Ordenamiento del territorio alrededor del agua, (b) Seguridad humana y justicia social, (c) Derecho humano a la alimentación, (d) Internacionalización, economía productiva para la vida y acción climática, y (e) Convergencia regional. Los cambios sustantivos que se proponen involucran múltiples actores y son apuestas ambiciosas. Se ha tratado de escuchar todas las voces y de no excluir a nadie.

Estas cinco transformaciones se construyen a partir de diálogos vinculantes con ciudadanos de todo el país y con aquellos ubicados en el exterior. Estos espacios han cumplido dos objetivos fundamentales. Primero, identificar necesidades de cambio y priorizar acciones para el cambio desde las realidades de los ciudadanos. Estas demandas han sido la guía de los principales catalizadores y componentes de las transformaciones que este Plan adopta y que dan cuenta de los principales objetivos, metas y estrategias de orden superior que posteriormente se desagregarán en componentes sectoriales. Segundo, han sido una oportunidad para validar los desarrollos de las bases conceptuales del Plan. Es la ciudadanía la que le ha dado jerarquía a los focos de cada transformación.

Colombia potencia mundial de la vida

19

La figura I.1 presenta la nube de palabras de los retos identificados a través de la participación ciudadana. Corresponde al cierre parcial del 09 de noviembre de 2022, derivado de diálogos en 31 subregiones, en las que se recolectaron 14.383



necesidades de cambio y 22.945 propuestas de acción para el cambio. Las principales temáticas que se mencionan, y que comienzan a moldear los tópicos abordados en cada transformación son: consolidación de vías terciarias, ordenamiento territorial; calidad de vida, acceso a la educación, apoyo a la educación, sobre todo la universitaria, agua potable, saneamiento básico, agua residual, justicia social, seguridad humana, vivienda digna, salud mental, conflicto armado, atención a las víctimas, apoyo al adulto mayor y a las, personas con discapacidad; seguridad alimentaria y estímulo a los proyectos productivos; cambio climático, energía limpia, desarrollo económico, medio ambiente; oferta de servicios públicos en la zona rural.

Figura I.0.1

Nube de palabras sobre necesidades de cambio identificadas en diálogos regionales vinculantes

Fuente: DNP, 2022.

Este documento es una propuesta para continuar la discusión nacional con las comunidades, los territorios y los sectores de cara a la presentación del Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la República en el mes de febrero del año 2023. El propósito de las próximas semanas es consolidar un círculo virtuoso entre los

## Introducción

20

diálogos regionales vinculantes, las discusiones con los diferentes actores de la sociedad y los componentes de este Plan, de manera que se validen los enfoques trabajados y, a su vez, se nutra de nuevas propuestas. El alcance de este gran diálogo nacional va más allá de las bases del Plan. Son insumos fundamentales para la construcción de políticas públicas complementarias, así como proyectos nacionales, sectoriales y territoriales. Estos insumos serán públicos para la consulta de todos los colombianos.

Si no ordenamos el territorio alrededor del agua no será sostenible la actividad humana ni su relación con los ecosistemas. Por esto, el respeto por el agua y las determinantes del ordenamiento territorial nos llevarán a que Colombia sea un territorio que valora la naturaleza y los ecosistemas que la componen.

1

La dependencia de las entidades territoriales del gobierno central representa un bajo nivel de gestión y apropiación de las rentas que produce la actividad económica en los suelos urbano y rural por parte de gran parte de entes territoriales. Se requieren acciones que transformen sus fuentes de descentralización se aplica en el país. Usaremos los la tributación en general para fortalecer a las entidades territoriales y poner en marcha proyectos de impacto regional.

3

El país no ha logrado armonizar sus instrumentos de planeación, lo cual sucede por la proliferación de llevando a la desarticulación entre las actividades que se desarrollan en el territorio y la vocación del mismo. Para superar esta desarticulación se transitará de un ordenamiento procedimental a uno funcional, que reconozca la diversidad cultural, ambiental y social de la población y su relación con el territorio.

2

Los bajos niveles de formalización de la tenencia y titulación

de la tierra y el letargo en el proceso de restitución son un problema central para alcanzar la paz total y supera los uso y acceso a la tierra. Esto implica reconocer que mientras no existan las condiciones para un mercado formal de tierras y se mejore en su restitución efectiva, el ordenamiento territorial no podrá ser un instrumento para la paz.

5

La falta de un catastro actualizado con enfoque multipropósito ha profundizado las brechas regionales y ha aumentado la acumulación de capital, a partir de un reparto actividades económicas en el territorio. Para superar este desequilibrio se requiere contar con un catastro actualizado y sostenible en el largo plazo, y un sistema de administración del territorio que articule los procesos de tenencia, valoración, uso del suelo y mejoramiento de infraestructura, y que al mismo tiempo tengan en cuenta las particularidades del territorio y de su población.

4

protegidas, áreas de reserva forestal y áreas de aptitud agrícola).

Hectáreas de pequeña y mediana

propiedad rural, formalizadas.

catastro actualizado.

Brecha en la generación de

recursos propios.

LÍNEA BASE META CUATRENIO LÍNEA BASE META CUATRENIO

LÍNEA BASE META CUATRENIO LÍNEA BASE META CUATRENIO

Colombia potencia mundial de la vida

## 1. Ordenamiento del territorio

### alrededor del agua

El PND 2022-2026 le da una prioridad clara al ordenamiento territorial debido al rol central que tiene en la articulación del resto de las transformaciones. La mirada integral al territorio permite tener una visión amplia de los retos colectivos.

El ordenamiento del territorio es importante por varias razones: (a) porque la riqueza hídrica del país no se está protegiendo; (b) porque la mayoría de las personas vive en ciudades, sin que reconozcan la estrecha relación que existe entre el campo y la ciudad. Y esta falta de conciencia está poniendo en peligro la sostenibilidad de las aglomeraciones. Los habitantes de las ciudades no se han comprometido con la protección de los recursos naturales; (c) porque las normas que existen en el país sobre el ordenamiento territorial no han permitido la integración de los diferentes planes de ordenamiento, y no han definido claramente las jerarquías institucionales. Mientras los planes de ordenamiento y de planificación no estén articulados, no se podrá garantizar la armonía entre la vocación y el uso de los suelos; (d) porque en áreas importantes del territorio nacional se conjuga el narcotráfico, la minería y la deforestación ilegal. Allí donde el Estado no ejerce el control, y la información catastral no interopera con el registro de la propiedad y el resto de información territorial y esta es la primera condición para la toma de decisiones con visión de sostenibilidad y equidad, el fortalecimiento de las finanzas de los municipios y la consolidación del mercado de tierras; (e) porque apenas el 9,4 % de la zona rural tiene un catastro actualizado, y esta es la primera condición para la modernización del sector y la consolidación del mercado de tierras; (f) porque las diferencias regionales en términos de calidad de vida son significativas, y las condiciones de educación, salud, vivienda, cultura y deporte son desiguales, dependiendo de la ubicación de los hogares en el territorio; (g) porque la productividad industrial y la transformación energética tienen que partir del reconocimiento de los recursos naturales y del trabajo, como los factores primarios de la producción; (h) porque la disminución de la dependencia de los hidrocarburos y la minería tiene que ir a la par con una apropiación por parte de las comunidades de las rentas generadas por las energías alternativas; (i) porque la productividad industrial está estrechamente ligada con las posibilidades de

comunicación y de transporte (fluvial, férrea, carreteras).

La importancia de esta transformación también se evidencia en el volumen y contenido de las propuestas hechas por los ciudadanos en los diálogos regionales vinculantes. A 31

## 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua

24

de octubre de 2022, esta transformación cuenta con 1.395 propuestas hechas por los ciudadanos, y representan el 21,9 % del total de propuestas presentadas para todas las transformaciones, con lo cual es la segunda transformación más discutida en los diálogos regionales.

Las personas claman por la solución de los problemas de ordenamiento territorial que tiene el país, y que se precisan en: falta de acceso y disponibilidad de agua potable, uso del suelo sin relación con su vocación productiva, deterioro del medio ambiente, información catastral desactualizada, conflictos territoriales por los cultivos ilícitos y la tenencia de la tierra, aceleración del cambio climático, aumento en el riesgo de desastres naturales, y abandono de las vías terciarias y de los sistemas de transporte férreo y fluvial.

Figura 1.1

Necesidades de cambio identificadas en los diálogos regionales vinculantes alrededor del ordenamiento territorial

Fuente: DNP, 2022.

Entre las propuestas de acción para el cambio por los ciudadanos se destacan: la necesidad de un catastro actualizado que apoye el ordenamiento social de la propiedad rural, el reconocimiento de las comunidades campesinas y grupos étnicos que habitan en los páramos y demás áreas protegidas y que hacen un uso sostenible del territorio; la

necesidad de recuperar los ríos para el transporte por el territorio; el cuidado del recurso hídrico para la vida; el aprendizaje y empoderamiento de las comunidades en todas las etapas del ordenamiento, construyendo conjuntamente territorios sostenibles.

El Plan busca que el ordenamiento del territorio colombiano sea compatible con un desarrollo sostenible. En este proceso es fundamental recuperar el agua en todas sus dimensiones (transporte fluvial, acueductos, protección contra las inundaciones y sequías). Y desde esta perspectiva, es necesario preguntarse por la forma como se ubican las personas en el territorio y cómo se apropian del mismo, ya que este proceso incide en sus condiciones sociales y económicas. Se busca ordenar el suelo junto con el patrimonio cultural y arqueológico.

En las actuales circunstancias del país, la búsqueda de la paz total implica abordar el territorio en su integralidad. El narcotráfico, la minería ilegal y la deforestación, crean condiciones propicias para el surgimiento de grupos armados. Junto con las comunidades se gestionarán los conflictos relacionados con el ordenamiento territorial. El manejo adecuado del territorio es, además, una expresión de solidaridad intergeneracional. El control del territorio únicamente es posible si las comunidades pueden beneficiarse de las rentas generadas en las zonas.

La transformación también implica pasar de un modelo de ordenamiento meramente procedimental, a un enfoque que esté basado en la funcionalidad territorial en pro de la convergencia social y regional. A la estructura administrativa actual no se le ha dado relevancia a las relaciones funcionales entre los municipios. Estas dinámicas van más allá de los límites actuales de los departamentos. Adicionalmente, en el ordenamiento del suelo se debe contar con la participación y el empoderamiento de las comunidades, especialmente de las campesinas y étnicas.

El Gobierno impulsará el catastro multipropósito. Su actualización permite, entre otras bondades, estimular el mercado de tierras. El ordenamiento territorial contribuirá a fortalecer la agroecología y la producción campesina agroalimentaria.

Esta transformación incorpora el sistema de ciudades y propone la búsqueda de una política urbana nacional, destacando la importancia del hábitat, la gestión del riesgo, la vivienda, la movilidad, el transporte, los servicios públicos, la renovación urbana.

La dinámica endógena de las ciudades – especialmente de las grandes y medianas - genera recursos que permiten mejorar las condiciones de vida de las comunidades, y que podrían contribuir a la financiación de la sostenibilidad climática. Y, finalmente, el ordenamiento del territorio contribuye al cierre de las notorias brechas que se presentan en las condiciones de vida, no solamente entre ciudades y departamentos, sino también a su interior.

## 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua

26

El ordenamiento territorial en el gobierno del cambio será la institución colectiva construida con base en la gobernanza del medio ambiente. El Plan propone avanzar en la concreción, en el suelo urbano y rural, de las acciones físicas que promuevan el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades urbanas, rurales, étnicas y de la población con condiciones especiales. En este proceso se buscará el cierre de brechas y la democratización del territorio.

El ordenamiento territorial juega un papel central en la búsqueda de la paz. En este proceso tienen que participar de manera articulada la nación y los niveles territoriales. En estas dinámicas se tiene que garantizar la conexión del territorio, la prestación de servicios, y la adecuada gestión del riesgo. Para determinar la dimensión del riesgo se deben tener en cuenta variables como el cambio climático, el acceso al agua y el saneamiento, el mejoramiento de coberturas en salud, educación, espacio público y vivienda.

La transformación también avanzará hacia el cierre de las brechas de desigualdad en la tenencia, resolución de conflictos por el uso y disponibilidad de la tierra y del agua. Se buscará la optimización en la gestión integral del recurso hídrico para transformar el campo, incrementando la productividad, con justicia social y ambiental, evitando la expansión indiscriminada de la frontera agrícola, la colonización de baldíos y la apropiación ilegal de tierras con prácticas de deforestación.

En los contextos urbanos, las ciudades tienen que buscar la disminución de la segregación

socioespacial. De acuerdo con los lineamientos de ONU Hábitat, las ciudades deben ser verdes, incluyentes y productivas. Los gobiernos locales, sobre todo las ciudades grandes e intermedias, tienen que aprovechar mejor las potencialidades de las rentas derivadas de las dinámicas urbanas. Desde esta perspectiva, hay confluencia entre las transformaciones relacionadas con la convergencia regional y el ordenamiento territorial. Es importante avanzar en la integración territorial de modo que las comunidades accedan a bienes y servicios provistos por infraestructura de impacto regional. En este contexto, se logrará mejorar la gestión del riesgo y el manejo de residuos, la consolidación del transporte público urbano y regional, regular la suburbanización y la expansión urbana, así como cerrar las brechas campo – ciudad.

Por último, y con el fin de aumentar la inversión social y económica, así como facilitar acceso a bienes y servicios, es necesario el mejoramiento de la base fiscal, lo que implicará dar un tránsito decisivo del financiamiento basado en el extractivismo, a la generación de recursos propios con instrumentos de captura de valor, la actualización de la base y los contribuyentes del impuesto predial, y la gestión y financiación del ordenamiento adaptado a contextos territoriales diversos. La base catastral actualizada y el acceso a información de calidad para la toma de decisiones es un instrumento indispensable para tal fin.

Colombia potencia mundial de la vida

27

Los problemas del ordenamiento territorial colombiano identificados en este PND, y validados por los ciudadanos en los Diálogos Regionales Vinculantes, se pueden resumir en la falta de cumplimiento de determinantes, en especial las ambientales para cuidar el ciclo del agua, el alto nivel de desactualización de los planes de ordenamiento en el país, la multiplicidad de instrumentos de ordenamiento territorial, la desactualización del catastro, y la informalidad en la tenencia de la tierra a nivel predial.

En 2021 cerca del 80 % de los municipios del país presentaba su Plan de Ordenamiento Territorial desactualizado. Esto es una grave limitación para la gestión de la planeación social, ambiental, económica y cultural de los municipios, y muestra de forma clara la



desconexión entre la actividad productiva y el cuidado del medio ambiente en nuestra sociedad.

#### Mapa 1.1

Estado de actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial en el país

Fuente: DNP, 2022, con información del MVCT y del IGAC, 2021

En el país existen 73 instrumentos de planificación de diferentes sectores y niveles territoriales, los cuales no están coordinados entre sí y no logran convergencia espacial. Además, existen 57 normas (leyes, decretos y resoluciones) asociadas a la planificación territorial. En esta maraña institucional no hay jerarquías. La multiplicidad de instrumentos dificulta la coordinación de inversiones en el territorio, además, complejiza la labor de los departamentos, municipios y distritos en la formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento. El ordenamiento territorial no ha avanzado, no se ha actualizado en la mayor parte del país, y sin embargo, se crean más normas sin jerarquías ni líneas de coordinación claras.

#### 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua

28

#### Figura 1.2

Número de instrumentos de planificación por sector o temática

Fuente: DNP, 2022.

#### Mapa 1.2

Estado de actualización catastral a septiembre, 2022

Fuente: Instituto Geográfico Colombiano Agustín Codazzi

Colombia potencia mundial de la vida

29

El índice de informalidad estima, identifica y delimita áreas en las que no se ha precisado

la tenencia de la tierra por predios. La falta de claridad sobre la propiedad tienen consecuencias de diverso tipo. Obstaculiza el mercado de tierras, dificulta el acceso al crédito, entorpece la reforma agraria integral, y dificulta el ordenamiento social de la propiedad.

Figura 1.3

Índice de informalidad municipal. Informalidad en la tenencia de la tierra

Fuente: UPRS, 2020.

Catalizadores

El gobierno del cambio contribuirá a ordenar el territorio alrededor del agua con la participación de las comunidades. Se avanzará en la actualización e implementación de los instrumentos de planificación que fomenten la revitalización de las economías locales con la adaptación al cambio climático. Se buscará la armonización entre la función ecológica del agua, la prestación del servicio público y la democratización de su acceso y uso. Se le dará prioridad a la transformación de áreas en conflicto por el uso del suelo en zonas forestales, agrícolas, agroecológicas y agrosilvopastoriles.

Para estimular el logro de las metas en ordenamiento territorial y materializar el enfoque y alcances de la transformación de ordenamiento territorial, garantizando una planeación para la vida y el agua como eje ordenador, se han propuesto 5 catalizadores: (a) definición

## 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua

30

precisa, jerarquizada y armonizada de los determinantes del ordenamiento territorial, tanto en las áreas rurales, como en las zonas urbanas; (b) actualización y armonización de los instrumentos de planificación con impacto territorial fundamentados en la función ecológica del agua y la participación vinculante de la población; (c) el mejoramiento de las capacidades técnicas e institucionales de las entidades territoriales; (d) La consolidación del catastro multipropósito y el sistema de administración del territorio; (5) el avance y optimización en los procesos de titulación individual y colectiva.

Estos catalizadores se agrupan, a su vez, en 5 grupos: cuidar el agua y el medio ambiente;

articulación de los planes de ordenamiento territorial; fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos y gobiernos locales para comprender los instrumentos de ordenamiento territorial; desarrollo del catastro multipropósito y tenencia, uso y vocación de la tierra.

1. Armonización e implementación de los determinantes del ordenamiento territorial e incorporación de los aspectos demográficos y poblacionales.

El agua y sus fuentes serán la base para armonizar los determinantes relacionados con la protección del patrimonio cultural y arqueológico, las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, los puertos y aeropuertos, los sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía. El enfoque de la definición e implementación de los determinantes del ordenamiento territorial permitirá la identificación de los usos y vocaciones del suelo para impulsar las actividades productivas y organizar los asentamientos humanos, de acuerdo con la protección de la naturaleza y en armonía con la organización comunitaria y la gobernanza ambiental del territorio. Los datos y caracterización espacial de los determinantes se gestionarán y dispondrán de manera gradual y progresiva como insumo para la toma de decisiones del territorio. Este catalizador comprende los siguientes componentes:

a. Priorización del ciclo del agua como base del ordenamiento territorial.

Se reconocerá la prevalencia del ordenamiento alrededor del agua, así como de las áreas protegidas y las de especial importancia ambiental. Para esto se desarrollarán las siguientes acciones: Implementar soluciones de ordenamiento territorial basadas en la naturaleza aprovechando los ecosistemas naturales o modificados y abordando todas las fases del ciclo del agua. Mejorar la gestión del riesgo de desastres, adaptarse a la variabilidad y al cambio climático y mitigar de la erosión costera. Implementar la protección de los páramos, las cuencas abastecedoras y las fuentes subterráneas a escala supramunicipal y regional. Proteger las conexiones de ecosistemas y fortalecer los territorios alrededor de los océanos y los ríos. Implementar el drenaje sostenible en las ciudades, los distritos de riego eficientes y contar con estrategias para reducir el stress hídrico y atender municipios que padecen el desabastecimiento. Reducir los conflictos

Colombia potencia mundial de la vida

31

por usos del suelo en áreas protegidas y de especial importancia ambiental y reconocer las comunidades campesinas y étnicas que habitan en estas áreas.

b. Implementación y armonización de determinantes del ordenamiento territorial

Avanzar con la implementación de las determinantes, y definir los criterios de coordinación y jerarquías entre estas. Este proceso requiere además de información cartográfica actualizada y disponible, optimizar la inclusión de los instrumentos de protección para salvaguardar y proteger el patrimonio cultural y arqueológico, revitalizar los centros históricos declarado como Bienes de Interés Cultural vinculándolos al turismo y memoria colectiva e histórica. Además, proteger integralmente el patrimonio cultural sumergido y n de los determinantes relacionados con el señalamiento y localización de las infraestructuras de la red vial, fluvial y férrea, nacional y regional, puertos y aeropuertos

c. Reglamentación e implementación de los determinantes para la protección del suelo rural como garantía del derecho a la alimentación

El uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y con criterios de sostenibilidad ambiental garantizará que las mejores tierras produzcan los alimentos que requiere el país. Lograr adecuados enlaces urbano-rurales.. Frente a esto, la subdivisión predial debe tener en cuenta la Unidad Agrícola Familiar (UAF). Se debe controlar el borde urbano de forma que se evite la suburbanización, la expansión urbana no regulada. Al no cerrar el borde, los predios limítrofes aumentan el precio, y la producción agropecuaria deja de ser rentable. Esta dinámica aleja la producción de alimentos de las ciudades. En varias zonas del país se debe incorporar el territorio para la producción de alimentos y protegiendo los usos ancestrales. Se deben resolver conflictos entre el sector agropecuario y ambiental en zonas forestales de la Ley 2.ª de 1959, humedales y páramos. Los impuestos a la propiedad rural se deben diseñar en función de su vocación productiva, privilegiando especialmente la producción agroalimentaria y la implementación de sistemas agrosilvopastoriles. Los tributos no son solamente para recaudar, puesto que también contribuyen a la modificación de las relaciones factoriales; finalmente, se implementarán

instrumentos de financiación del ordenamiento territorial en el suelo rural.

d. Orientar la localización de las personas en el territorio: implementación de criterios poblacionales para la planeación de los municipios y distritos en armonía con los determinantes ambientales.

La localización de las personas en el territorio y sus dinámicas demográficas, son elementos centrales para la planeación.

Formular e implementar una política de asentamientos con base en los cambios demográficos y poblacionales del país, las restricciones del territorio y la solidaridad intergeneracional, coordinada con la política de hábitat y las determinantes de ordenamiento. La expansión urbana se debe regular en función de los cambios en la población residente y flotante. Los modelos de ocupación del territorio deben tener

## 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua

32

presente la dinámica demográfica, las restricciones del territorio y las características de las comunidades campesinas, grupos étnicos, y grupos poblacionales los diferentes grupos poblacionales. Se deben identificar las necesidades de rehabilitación de las zonas deterioradas de los municipios; las necesidades de vivienda. Además, se deben crear procedimientos para el reasentamiento de la población que habita en zonas de riesgo no mitigable por cada fenómeno amenazante y características de los habitantes de cada territorio; la disponibilidad de equipamientos de escala zonal en función de la movilidad no motorizada.

## 2. Coordinación de los instrumentos de planificación del territorio.

El país contará con una estrategia que impulse la actualización y armonización de los instrumentos de planificación y faciliten la gestión ordenamiento integral del territorio. Se le dará prioridad a la armonización e integración de los instrumentos de ordenamiento territorial coordinada con el Sistema de Administración del Territorio. Este catalizador comprende los siguientes componentes:

a. Implementar mecanismos de armonización y racionalización de los instrumentos de

## ordenamiento y planificación territorial

La planificación territorial debe ser ordenada y superar la visión fragmentada. Se debe comenzar por la necesidad de articular los planes de ordenamiento de los municipios y optimizar las inversiones, fortalecer las relaciones funcionales y la cooperación entre municipios. La armonización debe evitar la expansión indiscriminada de la frontera agraria y permitir la gestión del riesgo, la conservación de las áreas ambientales estratégicas, del patrimonio cultural y arqueológico, de los bienes de uso público de la nación, y de los territorios étnicos. Es importante promover la conectividad del transporte (rural- urbano, en el interior de las ciudades y a nivel regional) y desarrollar la logística eficiente, la provisión servicios públicos (especialmente acueducto, saneamiento, alcantarillado).

### b. Reglas comunes para el respeto de las restricciones del territorio.

Se requiere optimizar la coordinación de decisiones de inversión en infraestructura y equipamientos. Implementar una estrategia marítima fluvial nacional, para coordinar los actores e instrumentos de ordenamiento y planificación de los mares y ríos, costas e islas, cumpliendo los convenios internacionales de protección y defensa de los océanos y los ríos y fortaleciendo las relaciones funcionales entre territorios. Los bordes del país, es decir, los territorios fronterizos terrestres, marítimos y fluviales, avanzarán en la coordinación del ordenamiento entre países vecinos, los esquemas asociativos transfronterizos, la definición de límites territoriales y se buscará mejorar la conectividad, las infraestructuras y equipamientos para la población de estos territorios atendiendo sus particularidades demográficas y culturales.

## Colombia potencia mundial de la vida

33

La frontera agrícola se tiene que cerrar. Igualmente, es urgente proteger las áreas de especial interés ambiental, con un proceso amplio de participación ciudadana y de las instituciones regionales y locales. Para los municipios PDET se considerará el plan de zonificación ambiental.

### c. Fortalecimiento de la gobernanza multinivel del territorio.

Se definirán estrategias que contribuyan a que los actores que participan en la toma de decisiones del territorio se coordinen en torno a objetivos comunes.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), permite el fortalecimiento y la articulación de los resguardos y entidades territoriales indígenas, los consejos comunitarios mayores (Ley 70/93) y las territorialidades campesinas. En los procesos de ordenamiento se tiene que incentivar la participación de las comunidades. La solución y manejo de conflictos de uso del suelo entre el sector agropecuario y otros sectores, viene de la mano de la puesta en marcha de la jurisdicción agraria, como cuerpo judicial especializado de cierre que dirima los conflictos relacionados con discrepancias en las zonificaciones y determinaciones contenidas en los instrumentos de planificación. Adicionalmente se definirán procesos para titulación colectiva y restitución de derechos territoriales.

3. Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial.

El fortalecimiento de capacidades de los gobiernos y las comunidades contribuirá a la democracia y la gobernanza territorial, garantizando el derecho a la participación de todos los actores y promoviendo la equidad social.

a. Empoderamiento de los gobiernos locales y las comunidades en la toma de decisiones de ordenamiento, y planificación y gestión territorial

El fortalecimiento de las capacidades deberá contribuir al ordenamiento y gobernanza territorial integral, democrática e intercultural que reconozca a quienes nunca han tenido voz ni han podido participar en las decisiones que los afectan. El proceso se realizará a través del diálogo y el reconocimiento de las diferencias culturales y las desigualdades regionales. Este componente comprende las siguientes acciones.

El reconocimiento de las desigualdades regionales requerirá tener una nueva tipología de entidades territoriales que trascienda el enfoque exclusivamente presupuestal o poblacional de las categorías vigentes, orientada al reconocimiento de capacidades a partir de la revisión de indicadores demográficos, financieros, económicos, fiscales, institucionales, ambientales, sociales, culturales y étnicos. El reconocimiento de las diferencias culturales pasa también por definir medidas que tengan en cuenta las dinámicas de los territorios de los grupos étnicos, disponiendo las normas relativas a su

articulación con las entidades territoriales, su financiamiento y ejercicio de competencias,

## 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua

34

su reconocimiento como autoridad ambiental y sus formas propias de gobierno, contribuyendo al fortalecimiento de su autonomía.

Se requiere implementar una estrategia permanente de armonización de la asistencia técnica a los Esquemas Asociativos Territoriales para fortalecimiento de sus competencias y funciones, y a los municipios, para la actualización de los planes de ordenamiento territorial y la implementación de instrumentos de gestión y financiación urbanos y rurales, la movilización de suelo para vivienda y hábitat, reparto equitativo de cargas y beneficios, la declaratoria de construcción y desarrollo prioritario, el reajuste de terrenos y la integración inmobiliaria, la financiación de la renovación y revitalización urbana, y la ejecución de proyectos de ordenamiento en los planes de desarrollo, coordinados con municipios vecinos.

b. Desarrollo del principio de concurrencia, con aporte de insumos técnicos, en especial, cartografía y estudios básicos de gestión del riesgo para la actualización de los planes de ordenamiento.

Las entidades involucradas en la estrategia de armonización de la asistencia técnica pondrán a disposición de los municipios y distritos los recursos de información estadística, documental y georreferenciada para su uso en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Estas acciones requieren de cartografía a escalas adecuadas siguiendo los estándares del Land Administration Domain Model para Colombia (LADM-COL)..

c. Fortalecimiento de la base fiscal de los municipios para aumentar la inversión social y económica que mejore la calidad de vida de la población:

El fortalecimiento de las diferentes fuentes de ingresos de los municipios se traducirá en mayor progreso y equidad territorial. Es necesario actualizar los catastros y mejorar el recaudo predial. Los principales ingresos propios de los municipio son predial e ICA, y se



ha avanzado poco en el uso de otros instrumentos de financiación. El país está en mora de la actualización del estatuto tributario municipal y distrital. Las ciudades no están aprovechando los instrumentos de captura de valor del suelo. Las rentas urbanas son de muy diversa naturaleza, y están relacionadas, por ejemplo, con los corredores de los sistemas de transporte público enmarcados en la estrategia de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS). Otras fuentes son más tradicionales, como la distribución de cargas y beneficios.

También es necesario que las entidades territoriales y esquemas asociativos territoriales utilicen opciones de financiación más flexibles para financiar proyectos entre dos o más entidades territoriales. Los recursos podrán ser administrados por una de las entidades intervinientes o a través de patrimonios autónomos.

Colombia potencia mundial de la vida

35

#### 4. Consolidación del Catastro Multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT)

Transitar hacia el SAT implica determinar, registrar, integrar y difundir la información relacionada con el territorio, promover la toma de decisiones informada y la prestación eficiente, eficaz y efectiva de servicios relacionados con la tenencia, el valor, el uso y desarrollo del territorio, de forma integral y articulada entre los diferentes responsables y la ciudadanía, en procura de un desarrollo sostenible. Este catalizador comprende los siguientes componentes:

##### a. Materialización de la interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información del territorio

Se debe integrar la información de los diferentes gestores catastrales con el registro de la Superintendencia de Notariado. El catastro aporta a la promoción del desarrollo agrario integral, incrementa la base fiscal de los municipios, desincentiva el acaparamiento de tierras, protege las áreas definidas como determinantes del ordenamiento, los territorios étnicos y los bienes públicos de la nación. Además, facilita la claridad de las reservas

mineras..

Entre la información básica para la administración del territorio se destacan: el Repositorio de Datos Maestros (RDM) y el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) y el Sistema de Información Registral (SIR). Se contempla la gradualidad y la simplificación de los procedimientos. Se pretende asegurar la interoperabilidad de la información de los territorios marino-costeros, las áreas reservadas para defensa y soberanía nacional y las correspondientes a territorios étnicos, así como la del Observatorio del Sistema de Ciudades, el Observatorio de Ordenamiento Territorial y el Observatorio Nacional de Logística, Transporte y Energía..

b. Actualización catastral multipropósito.

Dada la prioridad del catastro multipropósito, se deben buscar los mecanismos que permitan financiar a los municipios que no tengan la capacidad de generar los recursos suficientes para la prestación del servicio catastral (por tener zonas de reserva, parques nacionales, comunidades étnicas). Se privilegiará a la Amazonía, la Orinoquía y el Pacífico, las áreas ambientalmente protegidas y los municipios PDET. Se estimularán métodos que permitan la participación de las comunidades.

c. Identificación y gestión de las mejores tierras de Colombia para la producción agropecuaria y, en especial, de alimentos.

La planificación integrada sobre el territorio permitirá conservar los mejores suelos para la producción agropecuaria y, en especial, de alimentos.. Las acciones asociadas a este componente son la actualización y generación de los insumos agrológicos, así como el

1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua

36

uso de estos en la identificación de los suelos con mayor potencial agrícola y pecuario; la delimitación de los elementos estructurantes del territorio para la definición de las áreas productivas; y la identificación de manera periódica de la concentración improductiva tierras rurales.

d. Formalización del Sistema de Administración del Territorio (SAT):

Se busca consolidar progresivamente la administración del territorio e incentivar la colaboración armónica en el interior del Estado y entre este y la ciudadanía.

Se tiene que definir la estructura institucional del SAT, que incluye las funciones de definición de protocolos para la generación de alertas y la gestión de los conflictos que se presentan entre derechos, restricciones y responsabilidades relativos al territorio, teniendo en cuenta sus características de uso, valor y tenencia. Se buscará establecer una plataforma para que los actores interactúen a partir de la información territorial para orientar decisiones sobre el territorio, y hagan cumplir de manera efectiva los derechos, restricciones y responsabilidades sobre el suelo, con énfasis en la protección de los ecosistemas estratégicos – especialmente de aquellos que están relacionados con el agua-.

5. Formalización, adjudicación y regularización de la tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana.

Colombia buscará la gestión diligente y oportuna para dar respuesta a las necesidades en titulación de la tierra de la población colombiana, con prioridad en la zona rural .

El Estado tiene que regular el mercado de la tierra. Entre los instrumentos de acción se destacan: el banco de tierras, el reparto equitativo de cargas y beneficios, la declaratoria de construcción y desarrollo prioritario, el reajuste de terrenos y la integración inmobiliaria. Los municipios y distritos pueden hacer uso de las normas sobre derechos de edificación y desarrollo y el derecho real de superficie.

a. Formulación y actualización de los planes relacionados con formalización de la propiedad:

El fortalecimiento de los procesos de planeación relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad es necesario para superar el atraso en el tema, especialmente los rurales a favor de los campesinos y de las comunidades afrocolombianas e indígenas. La formalización contribuye a la eficiencia y dinamiza el mercado de tierras. También favorece el desarrollo y ordenamiento territorial en cumplimiento de las funciones social y ecológica de la propiedad. Para esto es fundamental impulsar los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, y se debe buscar el desarrollo acelerado del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural

como compromiso del Acuerdo de Paz.

Colombia potencia mundial de la vida

37

b. Fortalecimiento de la coordinación y cooperación entre las entidades que desarrollan los procedimientos de formalización, adjudicación y regularización de la propiedad de manera que se agilice y optimicen los procesos que le permiten al ciudadano contar con el título de propiedad registrado.

Se deben estandarizar y optimizar los trámites relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad en las áreas urba y rural, incluyendo la optimización de las etapas de interacción entre entidades; suministro de manera consistente, completa e integrada la información jurídica de los bienes inmuebles del país; sanear la ocupación en las áreas protegidas por ser determinantes del ordenamiento y los procesos de reconversión o sustitución de actividades. Desde el punto de vista normativo: (a) desarrollar un estatuto de tierras rurales que se oriente a la solución y gestión de los conflictos por el uso y tenencia de la tierra; (b) actualizar la ley de adecuación de tierras.

Se robustecerá el relacionamiento con los despachos especializados en restitución de tierras . Además, mejorar la coordinación entre las instituciones del Gobierno nacional y de estas, con la rama judicial. Acelerar el proceso de restitución solicitado en las numerosas demandas, agilizar el cumplimiento de los fallos, realizar el seguimiento adecuado de los procesos en todas sus etapas y lograr la adjudicación de tierras para garantizar el retorno o la reubicación.

Y JUSTICIA SOCIAL

## Y JUSTICIA SOCIAL

Vivimos en un país con baja movilidad social, en donde los mayor parte de la población está en pobreza o en alto riesgo de caer en ella. El país requiere de un rediseño de su sistema de protección social que asegure la oferta necesaria, pertinente y de calidad que permita que hogares en situación de pobreza puedan superar esta condición; y de una reforma a la seguridad social que garantice una protección universal frente a los riesgos en salud, desempleo y la vejez. El cuidado por primera vez hará parte de este sistema.

1

Aún tenemos una deuda histórica en la garantía plena de los derechos a educación, salud y agua, fundamentales para la garantizar el desarrollo, bienestar y calidad de vida de ser humano. Estos derechos deben ser una posibilidad para cualquier persona que habite el territorio nacional. Se requiere que la educación, incluso la superior, sea un derecho, que potencie las capacidades de personas y comunidades, y que nos lleva a una sociedad en paz y a una avanzar como país en la garantía del goce efectivo del derecho fundamental de la salud, de forma integral y universal; basado en un modelo de salud predictivo y preventivo que no permita que en el país se presenten muertes prevenibles. Se requiere la garantía de un mínimo vital de agua en el acceso a agua.

3

oportunidades de trabajo e ingresos, y la mayoría de ocupados tiene empleos de baja calidad, generando amplias desigualdades sociales. Se requiere avanzar hacia una

reconversión laboral y transformación productiva. El país debe contar con los instrumentos y políticas necesarias para responder a la transformación de la economía productiva en oportunidades de generación de ingresos.

2

La proliferación de las economías ilícitas y las organizaciones multictímen continúan afectando las libertades de las personas. Adicionalmente, persisten condiciones de bajo acceso a la justicia, impunidad y congestión judicial que impactan el bienestar y la construcción de una sociedad en paz. Por lo anterior, la protección integral de la vida y la justicia para el cambio social como garantías de la dignidad humana, las libertades y la reconciliación social, serán los motores principales para una Colombia potencia mundial de la vida

5

No podemos hablar de una sociedad del conocimiento y de garantía de derechos fundamentales sino logramos superar las barreras de conectividad y movilidad. Por lo tanto, se requiere la democratización en acceso, uso y apropiación de las TIC para desarrollar una sociedad del conocimiento y la tecnología; consolidar la red de infraestructura regional y social y sistemas de transporte público urbanos y regionales serán fundamentales para lograr avanzar un desarrollo social incluyente.

4

Micronegocios formalizados

Pobreza multidimensional

- Condiciones educativas del hogar
- Condiciones de la niñez y juventud
- Trabajo

- Salud  
- Acceso a servicios públicos domiciliarios  
y condiciones de la vivienda  
Cobertura bruta en educación  
superior  
Víctimas fatales por causa del tránsito  
Razón de mortalidad materna a 42 Homicidio doloso  
LÍNEA BASE META CUATRENIO  
LÍNEA BASE META CUATRENIO  
LÍNEA BASE META CUATRENIO  
LÍNEA BASE META CUATRENIO  
LÍNEA BASE META CUATRENIO  
LÍNEA BASE META CUATRENIO

Colombia potencia mundial de la vida

41

## 2. Seguridad humana y justicia social

La seguridad humana garantiza el desarrollo de oportunidades, de tal manera que se amplie el espacio de las capacidades. La vida justa y el buen vivir tiene que superar el enfoque tradicional basado en la seguridad física y la defensa. Desde una perspectiva más amplia, se enfatiza el papel del , Estado como garante de oportunidades de desarrollo. Esta noción de seguridad humana centrada en el bienestar integral implica una provisión de justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales para garantizar la dignidad humana y promover la reconciliación social.

Hacer de Colombia una potencia de la vida implica una transformación importante en la que todos los habitantes gocen de una seguridad plena, al tiempo que se promueve el desarrollo integral, la reconciliación, la protección y el empoderamiento de las personas, para que puedan vivir en un ambiente de paz, felicidad y libre de discriminación y

exclusión.

Frente a estos objetivos, el rezago de las políticas sociales es evidente. Existe una deuda histórica, ya que no se ha logrado consolidar un crecimiento social y económico en igualdad de condiciones para toda la población. Persisten problemas estructurales que limitan la garantía de los derechos y del bienestar integral de la población: (a) el país todavía cuenta con una buena parte de la población en condición de pobreza —el 39 % de pobreza monetaria, el 12,2 % de pobreza extrema y el 18,1 % de pobreza multidimensional—; (b) gran parte de la población está en situación de vulnerabilidad, y ante cualquier choque puede volver a retornar en situación de pobreza (31 %); (c) persisten problemas de acceso, calidad y pertinencia de la educación en todos los niveles que limitan las oportunidades de movilidad educativa y social. De cada 100 niños que ingresan en preescolar solo el 30 % se gradúan de bachilleres y el 20 % accede a la educación superior. (d) El país aún registra muertes prevenibles e inaceptablemente altas; actualmente se registran 65,8 muertes por cada 100.000 nacidos vivos. Es evidente, entonces, la baja capacidad preventiva y predictiva en atención primaria en salud. (e) Aún existen hogares sin acceso al derecho de agua potable y saneamiento. Más de 3,2 millones de personas carecen de soluciones adecuadas de agua potable, y de estos el 82 % está ubicado en zonas rurales. Hoy, 512 municipios suministran agua que no es de calidad; además más de 5 millones de personas no tienen resuelto el manejo de sus aguas residuales.

## 2. Seguridad humana y justicia social

42

A lo anterior se suma el creciente reto del cuidado, en la medida en que se ha venido acelerando el proceso de envejecimiento de la población, y cada vez más personas con dependencia que requieren servicios de cuidado y que recaen desproporcionalmente sobre las mujeres. Aproximadamente el 4,3% del total de la población colombiana son personas con alta dependencia y el 9% de la población colombiana está dedicada a las labores de cuidado directo (DANE, Censo de Población 2018, y ENUT 2020-21).

La conectividad es esencial para garantizar el bienestar. No obstante, preocupan las



siguientes realidades: (a) el 40 % de hogares aún no tienen acceso a Internet (fijo o móvil), y que la gran mayoría, el 71 %, se concentren en zonas rurales; (b) aún existen regiones del país que no cuentan con una adecuada accesibilidad y conectividad vial —el 41 % de los municipios se encuentra a más de dos horas de las ciudades principales, y aún tenemos cerca de 58 municipios que no se encuentran conectados a la red vial carretera—.

Para lograr que la población logre una seguridad humana y económica se requiere que accedan a oportunidades de generación de ingresos. No obstante, la estructura productiva e institucional no brinda suficientes oportunidades de trabajo e ingresos, y la mayoría de ocupados tiene empleos de baja calidad, generando amplias desigualdades sociales. En ese sentido, es importante que desde esta transformación se aborden problemas estructurales del mercado laboral teniendo en cuenta que: (a) El desempleo, que en el país asciende al 11 %, afecta principalmente a las mujeres y jóvenes —un 14 % frente a un 8,9 % para hombres y un 18,4 % para jóvenes—; (b) el 58 % de los ocupados son informales que no logran acceder a seguridad social; (c) altos y persistentes niveles de informalidad empresarial, que se refleja en el índice multidimensional de informalidad empresarial —el 88 % en los últimos tres años—; (d) el financiamiento sigue siendo una barrera a los emprendimientos y mipymes. Hay una baja recurrencia de los emprendedores al sector financiero, apenas el 9,11 % se endeudó con de un banco, mientras que con recursos propios emprendió el 60,1 %. Existen debilidades para garantizar y fomentar el ejercicio de los derechos culturales. Es necesario ,consolida una cultura para la paz y luchar contra todas las formas de discriminación social, política, económica y étnica. La escasa valoración y reconocimiento de las diversas practicas artísticas, culturales y patrimoniales, afecta su apropiación, protección y sostenibilidad por parte de las comunidades. Existe inequidad en el acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales a nivel nacional. Por ejemplo, de las 3.034 iniciativas ganadoras del Programa Nacional de Estímulos en el periodo 2019-2021, el 52 % se concentraron en 2 departamentos y en Bogotá.

Por otra parte, el acceso a los deportes y a la actividad física presentan inequidades poblacionales y territoriales, excluyendo a poblaciones de territorios más alejados de la oferta institucional. Solamente el 10,7% de esta población accede a prácticas o escuelas deportivas (fútbol, gimnasia, natación, tenis, atletismo, etc.); de igual forma, la brecha de género se evidencia en la asistencia a estos cursos en donde la asistencia de niñas y

Colombia potencia mundial de la vida

43

mujeres es 6,7%, mientras que el porcentaje de niños y hombres es del 14,3%, generando estereotipos y roles de género desde temprana edad. (Min Deporte & Mujeres, 2022 )

Los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en operación presentan problemas estructurales que afectan la continuidad y la calidad del servicio. Entre el segundo trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2022 pasaron de movilizar trimestralmente 540 millones de pasajeros a 450 millones de pasajeros, perdiendo 90 millones de pasajeros por trimestre, afectando así su sostenibilidad y la accesibilidad del servicio, principalmente de las personas más vulnerables. De otro lado, la seguridad vial se constituye en un problema de salud pública, ya que es la segunda causa de muerte violenta en el país. Durante 2021 se registraron 7.434 personas fallecidas en siniestros viales, de las cuales el 59,8 % corresponde a usuarios de moto.

Con el fin de proteger la vida y asegurar el control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad sin violencias se deben superar las siguientes problemáticas: (a) el aumento en la producción potencial de clorhidrato de cocaína, que pasó de 1.228 toneladas métricas en 2020 a 1.400 en 2021 (SIMCI, 2022), demuestra que el enfoque tradicional de lucha contra las drogas es insuficiente. (b) Surgimiento, consolidación y regeneración de grupos multicrimen que generan afectaciones humanitarias a las comunidades, se evidencia en que, entre enero y septiembre de 2022, se presentaron 45.593 personas afectadas por desplazamiento forzado (UARIV, 2022); 95.700 personas confinadas, de los cuales el 72% corresponde a comunidades indígenas y afrodescendientes (OCHA, 2022); 237 casos reportados de reclutamiento forzado (UARIV, 2022), y persisten las víctimas de minas antipersona, en lo corrido del año se han presentado 99 casos (AICMA, 2022). (c) La percepción de inseguridad pasó del 39% en 2020 al 44% en 2021 (DANE, 2021). En 2021 la tasa de homicidios cerró en 27,7 por 100.000 habitantes, una cifra que no se presentaba desde el 2015. A septiembre de 2022, el hurto a personas ha tenido un aumento del 23,7% frente al mismo periodo de 2021. iv)

Limitaciones en las capacidades estratégicas conjuntas de las fuerzas militares para responder a las amenazas contra la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional debido a la ausencia, insuficiencia y niveles de obsolescencia de sus medios o equipos.

La justicia, por su parte, es uno de los componentes más importantes para garantizar la seguridad humana y la igualdad entre los integrantes de la sociedad. Los principales retos que enfrenta la administración de justicia son: (a) Bajos niveles de acceso de las personas, dado que solo el 18% de los problemas justiciables civiles declarados entre 2018 y 2020 fue solucionado; además, el 44,92% de las personas que tuvieron al menos un problema justiciable no hicieron nada para solucionarlo. (b) Altos niveles de impunidad, entre enero de 2018 y octubre de 2022, tan solo 17 de cada 100 procesos por homicidios dolosos fueron condenados. (d) PEI índice de congestión judicial es, con un 56 %, y se ha

## 2. Seguridad humana y justicia social

44

mantenido entre 2018-2021; ello significa que en promedio, por cada 100 procesos judiciales nuevos o acumulados, 56 quedaron sin evacuar o resolver . (d) Altos niveles de población intramural a espera de una condena; entre 2018 y 2022, el promedio de la población sindicada intramural fue del 26%, que refleja una baja capacidad para impartir decisiones por parte del sistema judicial y que impacta el sistema penitenciario y carcelario. (e) Rezago en la justicia transicional para consolidar el proceso judicial especial e implementar efectivamente sanciones propias y medidas de contribución a la reparación; De los 10 macrocasos que comprenden 334.370 víctimas acreditadas, solo se ha expedido una resolución de conclusiones, e imputado a 11 personas por crímenes de guerra y lesa humanidad.

En el marco de este contexto los pueblos y las comunidades de las diferentes subregiones han identificado en los diálogos regionales vinculantes la necesidad de contar con justicia social, educación, mayores y mejores oportunidades laborales, un sistema de salud preventivo que incorpore aspectos como la salud mental, mayor aseguramiento y bienestar

para los adultos mayores y las personas con discapacidad. Una sistematización de estas necesidades de cambio identificadas se muestra en la figura 4.5.

Figura 4.1

Necesidades de cambio identificadas en diálogos regionales vinculantes alrededor de seguridad humana y justicia social

Fuente: DNP,2022)

Colombia potencia mundial de la vida

45

El Plan de Desarrollo 2022-2026 traza el camino para lograr el buen vivir de tal forma que toda la población logre coexistir sin miedo, con dignidad y con la garantía de sus derechos. Concebir el vivir sabroso como un estado de bienestar social, económico, cultural y político, requiere consolidar una gran apuesta en común donde la relación Estado – sociedad armoniza sus esfuerzos para generar las condiciones requeridas para convertir a Colombia en una potencia mundial de la vida. Este objetivo implica la protección integral de la población, la provisión de servicios sociales sin dejar a nadie atrás, y el acceso a la justicia centrado en las personas, comunidades y territorios. La seguridad humana y la justicia social garantizarán la dignidad humana, las libertades y las capacidades necesarias para que la persona pueda alcanzar aquello que valora.

Lograr que Colombia se convierta en una potencia mundial de vida y garantice el vivir sabroso de toda la población implica avanzar hacia la protección de los derechos y de las libertades. Las transformaciones que se plantean para que la seguridad humana y la justicia social sean una realidad para Colombia están orientadas a la garantía de los derechos y del bienestar integral de la población. Para lograr esta transformación se requiere cumplir las siguientes realidades en los próximos 4 años:

1. Un sistema de protección social universal y adaptativo que dé respuesta oportuna a los riesgos sociales, económicos y los que están asociados a fenómenos naturales que afectan el bienestar y calidad de vida de la población a lo largo de la vida que garantice el acceso integral al cuidado.

2. Una verdadera inclusión productiva de los trabajadores, en particular de los grupos que presentan las mayores barreras para la inserción laboral, de tal forma que puedan acceder a oportunidades productivas en condiciones de equidad, sin perjuicio de raza, orientación sexual, nacionalidad, lengua, religión, opinión política o filosófica. El trabajador debe contar con ingresos suficientes para desarrollar el plan de vida que considera valioso.

3. La garantía de derechos básicos y la accesibilidad a bienes y servicios como fundamentos de la dignidad humana y condiciones para el bienestar y la calidad de vida. Lo anterior comprende: (a) garantizar la provisión con calidad de los servicios básicos esenciales en salud, educación y agua; (b) dar accesibilidad y asequibilidad a transporte público, de tal manera que los ciudadanos puedan participar en actividades fundamentales para la vida humana; (c) promover la democratización de las TIC para que haya acceso, uso y apropiación de tecnologías digitales; (d) proveer datos al servicio del bienestar social y el bien común; (e) permitir el disfrute del arte, la cultura, el patrimonio, el deporte y la actividad física.

4. La protección de la vida y el control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad segura y sin violencias desde la prevención y garantías para el ejercicio de los derechos y libertades. Lo anterior, implica que

## 2. Seguridad humana y justicia social

46

el país reorientará el abordaje del problema de las drogas ilícitas, dismantelará el multicitrimen haciendo especial énfasis en los nodos estratégicos del sistema criminal, transitará hacia un nuevo modelo de convivencia y seguridad ciudadana bajo el principio de corresponsabilidad, consolidará la defensa integral del territorio para la protección de la soberanía, independencia, integridad territorial y el orden constitucional, y transformará el sector defensa para aumentar su legitimidad y bienestar.

5. Una justicia para el cambio social que responda pertinentemente a las necesidades

de las personas, comunidades y territorios, y promueva el empoderamiento legal de las personas. Asimismo, que sea efectiva, eficiente y oportuna gracias a procesos de transformación digital con una visión de Estado de largo plazo que no deje a nadie atrás. Por su parte, la política criminal y penitenciaria tendrá un enfoque restaurativo centrado en dignidad humana, la prevención del delito y la resocialización. Además, la justicia como pilar de la seguridad humana soportará la consecución de la paz total, promoviendo y garantizando la verdad, justicia, reparación y no repetición.

#### Catalizadores

A. Rediseñar el sistema de protección social con el fin de lograr una cobertura universal de riesgos y la inclusión del cuidado como pilar del bienestar.

1. Reformar el Sistema de protección social para lograr una cobertura universal de los hogares ante diferentes riesgos.

El país construirá las bases de un sistema adaptativo de respuesta rápida a diferentes choques que ponen en riesgo la calidad de vida, dentro de los cuales se incluyen los riesgos asociados a fenómenos naturales, crisis de salud pública y eventos que reduzcan el ingreso laboral producto de una transición de estructura productiva en diferentes regiones. Para lograr esto se requiere fortalecer las transferencias monetarias de los hogares más pobres y lograr que puedan acceder a la oferta que les permita una movilidad social. Adicionalmente se requiere fortalecer los instrumentos que cubren los riesgos de desempleo y protección a la vejez.

##### a. Implementación de un programa de ingreso básico

Con el fin de avanzar hacia una protección universal de la población es necesario priorizar la atención de los más pobres y vulnerables de manera gradual y focalizada, bajo principios de integralidad, efectividad y eficiencia de las intervenciones que promuevan la acumulación de capital humano y que protejan a los hogares ante choques coyunturales de forma temporal. En ese sentido, se propone establecer un solo programa

que armonice las transferencias monetarias tanto condicionadas como no condicionadas. El diseño del programa tendrá como eje central el hogar, y el ciclo de vida de cada uno de sus integrantes, bajo un enfoque de género y diferencial, con el propósito de determinar las condicionalidades y/o condiciones de permanencia, que se aplicarían y el monto que recibirían. El monto de la transferencia tendrá un componente condicionado (para los hogares que cuenten con niños, niñas y adolescentes y que estará condicionado a la asistencia escolar y a atenciones de salud), y otro no condicionado. El monto de estas transferencias dependerá del número de integrantes del hogar y de la clasificación socioeconómica del hogar de acuerdo con el Sisbén o el instrumento de focalización que haga las veces. El programa de IMG se complementará con un componente transversal de bienestar comunitario que busca mejorar las capacidades individuales y colectivas de los hogares beneficiarios.

b. Estrategia de acompañamiento a hogares en extrema pobreza.

Con el fin de identificar y mejorar las condiciones de vida de los hogares más pobres del país, el Departamento de Prosperidad Social implementará un programa de acompañamiento familiar y comunitario en el territorio que busque principalmente guiar/orientar al hogar o comunidad en su proceso de movilidad social y de manera adicional, realizar la gestión que promueva el acceso preferente a la oferta social pertinente. Esta estrategia se implementará de forma gradual y contará con un seguimiento y evaluación para realizar los ajustes necesarios. Para ello es necesario, lograr la articulación y convergencia de oferta.

c. Mecanismos para la ampliación de protección económica en la vejez.

Dentro de las estrategias y programas actuales se implementará la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en todos sus ejes y líneas de acción y se hará el seguimiento y evaluación respectivos. Para superar la dependencia económica de personas mayores de forma efectiva, el Gobierno nacional, mejorará el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS y reformará los programas de transferencias monetarias (Colombia Mayor) y de los subsidios al aporte a pensión. También se aumentará la cobertura del sistema pensional tanto en la etapa de la acumulación de derechos como en la de desacumulación,

considerando contextos territoriales, de género, particularmente la situación de las mujeres y personas cuidadoras, y cursos de vida. Para ello, el Gobierno Nacional, promoverá un nuevo modelo de protección económica para la vejez garantizando un enfoque de derechos y de diálogo social, para la garantía de una vida digna.

d. Diseño e implementación del esquema de protección al desempleo

Se diseñará un esquema de protección contra el desempleo rediseñando el Mecanismo de Protección al Cesante -MPC, el cual responderá a las necesidades de la población cesante, incluyendo trabajadores formales e informales, considerando las brechas que existen en las distintas poblaciones (como jóvenes, mujeres, personas mayores y personas

## 2. Seguridad humana y justicia social

48

LGBTIQ+, entre otras).. En dicho esquema se contemplará la exploración de nuevas formas de financiamiento para quienes , no acceden a la oferta del Sistema de Subsidio Familiar y que, a su vez, permitan abordar de manera universal apoyos frente: a la cobertura de ingresos y servicios a los desempleados, apoyo a la inserción laboral productiva de quienes no cuentan con un empleo formal o bien se desempeñan en actividades informales e implementación de políticas activas de mercados de trabajo que apoyen la reinserción, colocación laboral y emprendimiento. Igualmente, se promoverá que existan servicios para desempleados en las zonas donde haya grandes problemas de desempleo incluyendo los municipios medianos y pequeños y las zonas rurales..

e. Avanzar hacia la declaración universal de ingresos para mejorar la focalización.

Con el objetivo de contar con un reporte de ingresos de todos los hogares, en el marco del Registro Social de Hogares (RSH) se implementará de manera gradual la verificación del reporte de ingresos de los hogares, o su estimación en los casos para los cuales no se encuentre información en los registros administrativos.

## 2. Implementar un Sistema de Cuidado para la Paz.

El país contará con una política integral de cuidado y un Sistema de Protección Social, bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, para avanzar hacia la cobertura



universal del cuidado desde un enfoque de derechos, étnico-racial, territorial, de género, de curso de vida y de discapacidad, priorizando a aquellas personas con los mayores niveles de dependencia, pobreza y vulnerabilidad económica. El país también avanzará en la protección de derechos de la población cuidadora mediante una oferta de servicios sociales, de salud, educación, transporte público asequible, recreación y deporte y cuidado articulada y que opere en los territorios bajo los criterios de flexibilidad, proximidad y simultaneidad para reconocer, redistribuir y reducir las labores de trabajo de cuidado no remunerado, que recaen principalmente en las mujeres y recompensar y representar a la vez el cuidado directo.

a. Definir el modelo de operación y de financiamiento del Sistema de Cuidado.

La Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado, o quien haga sus veces, implementará una política integral de cuidado y el modelo de operación del Sistema en las principales ciudades, ciudades intermedias y zonas rurales, en función de las capacidades territoriales y con un enfoque participativo de la sociedad civil. Por lo tanto, se definirá: (a) el esquema y las fuentes de financiamiento del Sistema de Cuidado; (b) las responsabilidades y roles de las entidades que integran el Sistema de Protección Social para la provisión de servicios sociosanitarios y para la garantía, calidad, supervisión y fiscalización de los servicios; (c) modelos de atención según enfoque étnico-racial, territorial, de género, de curso de vida, diferencial y de discapacidad.

Colombia potencia mundial de la vida

49

b. Crear, ampliar y regular los servicios de cuidado.

Mediante la Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado se aprobarán y adoptarán los estándares de calidad y criterios de habilitación asociados para la prestación de servicios de cuidado. Así mismo, se implementará un instrumento oficial para medir los niveles de dependencia y así definir las canastas de servicios en función de los niveles de dependencia de la población. Sumado a esto, para el acceso a los servicios de cuidado de larga duración se focalizará la población más dependiente y a su vez más

vulnerable económicamente en el marco de la protección social a partir de criterios de ingreso y progresividad.

c. Proteger los derechos de la población cuidadora.

La Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado definirá una oferta de servicios sociales para reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidado no remunerado, realizado principalmente por las mujeres y niñas dentro del hogar, y para recompensar y representar a las mujeres en sus labores de cuidado directo, condiciones de dignidad laboral y así promover la garantía de sus derechos, en función del ciclo de vida. Para ello, se adoptará un registro de población cuidadora que identifique y caracterice a esta población y cree una oferta a la luz de las necesidades identificadas mediante este instrumento. Por otra parte, se impulsará el trabajo decente a través de mecanismos de formalización laboral para promover el acceso a la seguridad social de la población cuidadora directa remunerada y trabajadores domésticas o remuneradas del hogar, según convenio 189 de la OIT 2011. Asimismo, se deberán empelar instrumentos de planeación territorial para la localización aglomerada de los servicios de cuidado en lo urbano por medio de manzanas o redes de cuidado y en zonas rurales y territorios étnicos en proximidad de las redes comunitarias de cuidado.

d. Reconocer el cuidado como sector económico.

Incluir en las cuentas nacionales el sector de la economía del cuidado para visibilizar las actividades económicas del cuidado remunerado para mejorar los procesos de toma de decisiones relacionados con el sector, así como generar de manera sistemática información estadística entorno a la política nacional de cuidado. Lo anterior de la mano con la priorización de la inversión pública en cuidados como motor de la recuperación económica, transitando de una lógica de gasto a la de inversión.

e. Implementar una estrategia de transformación cultural para promover la corresponsabilidad del cuidado.

La estrategia buscará equilibrar los roles socioculturales de género asociados al cuidado, promoviendo su corresponsabilidad entre hombres y mujeres y entre todos los actores de la sociedad. Igualmente, se visibilizará el reconocimiento de los derechos y las obligaciones de la población cuidadora para facilitar su empoderamiento y la sensibilización acerca de la necesidad de una nueva organización social del cuidado. Para

## 2. Seguridad humana y justicia social

50

ello se priorizarán: (a) un cambio cultural que desnaturalice los roles de género en las tareas de cuidados al interior del hogar, para que los hombres puedan comprometerse con el cuidado cotidianamente; y (b) la transformación de los roles de género, permitiendo que las mujeres puedan recuperar espacios de autonomía para desarrollar sus proyectos de vida.

### 3. Avanzar en la Superación de Situación de Vulnerabilidad de la población víctimas del conflicto.

El desplazamiento forzado en Colombia ha vulnerado los derechos sociales y económicos de las personas que se han visto expuestas como consecuencia de este flagelo. Teniendo en cuenta la deuda histórica del Estado hacia las víctimas de este hecho, es imperioso trabajar en el restablecimiento de la capacidad económica, y la reconstrucción de las redes sociales y culturales de esta población, bajo estrategias que permitan contribuir de forma efectiva al mejoramiento de sus condiciones de vida y su estabilización socioeconómica. Esto desde la identificación misma de aquellos que tienen las mayores necesidades y, en consecuencia, deberían ser los principales beneficiarios de la oferta social. Finalmente, se fortalecerá la estrategia de focalización de oferta social hacia la población víctima con mayores carencias.

### B. Políticas de inclusión productiva con trabajo decente y apoyo al emprendimiento.

#### 1. Reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria<sup>2</sup> (EPC).

Para evitar que los trabajadores de la EPC sigan excluidos del contrato social y de los derechos asociados a sus labores, se proponen estrategias para el reconocimiento e impulso del trabajo y los oficios de la EPC que producen valor social y económico en el país. El fortalecimiento de la EPC deberá garantizar su sostenibilidad y generar un crecimiento económico democrático, que contribuya a mejorar el bienestar general de la

población.

a. Política pública para la EPC.

Se construirá una política pública mediante procesos de concertación directa con las y los trabajadores y actores de la EPC. También se reconocerá, caracterizará y visibilizará la magnitud de la EPC y su aporte a la sociedad colombiana tanto en los mecanismos de mercado como de no mercado al igual que sus trabajos y oficios, mediante herramientas estadísticas y de contabilidad nacional.

b. Formación y reconocimiento de oficios de la economía popular.

Se promoverá la formación de los trabajadores de la EPC a través del SENA y otras entidades de formación, así como el reconocimiento de sus oficios que se encuentren dentro de la Clasificación Única de Ocupaciones (CUOC).

Colombia potencia mundial de la vida

51

c. Seguridad y protección social.

Los trabajadores de la EPC tendrán acceso a la protección para la vejez, al sistema de riesgos laborales y al sistema de salud en el trabajo. Se promoverá la ampliación de cobertura a través de estrategias de difusión y mecanismos de acceso a los diversos grupos poblacionales de la EPC.

d. Apoyos para la sostenibilidad de las actividades de la EPC.

Se estructurarán mecanismos que permitan la participación en compras públicas de formas organizativas de la EPC, se promoverán la formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad organizativa, técnica y productiva y se creará un instrumento de financiación con requisitos y garantías flexibles. También se fortalecerá la infraestructura, interoperabilidad y gobernanza de los sistemas de pagos de bajo valor, y se reglamentará y fomentará el uso de pagos digitales de impuestos, subsidios e incentivos para los actores de la EPC.

e. Acceso de las personas trabajadoras de las economías populares a trabajos asalariados.

El Gobierno nacional gestionará el acceso a trabajos asalariados de los trabajadores de la economía popular, mediante acciones que comprendan: (a) una estrategia de transición justa de la fuerza laboral; (b) facilitar los medios para la formación en el trabajo, la certificación de competencias y el acceso a la educación en todos los niveles; y (c) la promoción de pactos por el empleo con el sector privado.

## 2. Inserción, reinserción, reconversión laboral y transformación productiva

La inserción, la reinserción y la reconversión laboral está siendo determinada por cambios ambientales, demográficos, la economía del cuidado, la globalización y los avances tecnológicos. El Gobierno Nacional desarrollará los instrumentos y políticas necesarias para responder a la transformación de la economía productiva en términos de talento humano. El reto es lograr un talento humano suficiente y adecuado a las necesidades presentes y futuras de los empleadores, incrementando los niveles de empleabilidad de las personas, generando oportunidades de trabajo digno y facilitando la movilidad laboral. Lo anterior bajo condiciones de equidad e igualdad, en sectores productivos estratégicos relacionados con crecimiento verde, energías renovables, agroindustria, arte y patrimonio, recreación y deporte y cuidado.

### a. Educación, formación y cualificación como respuesta al cambio productivo.

Se identificarán los sectores económicos con potencial de transición y aquellos con ventajas comparativas para estimar la demanda de competencias y cualificaciones. Esto permitirá establecer las brechas en términos de competencias y cualificaciones en sectores o subsectores específicos. Se diseñarán acciones para que la educación superior,

## 2. Seguridad humana y justicia social

52

la formación para el trabajo, la formación del SENA y otros tipos de capacitación, respondan a las necesidades de la transformación productiva. Habrá una estrategia de cualificación y reconversión de trabajadores desde industrias altamente contaminantes y obsoletas hacia la economía productiva y de transición energética. Se dará prioridad a las

poblaciones más afectadas por el desempleo e informalidad (mujeres, jóvenes y las personas de la EPC), promoviendo la formación en entornos laborales, prácticas laborales, contrato de aprendizaje y la formación dual.

b. Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) como eje de la inserción, reinserción y la reconversión laboral

Los componentes y las vías de cualificación del SNC se enfocarán en dar respuesta a las necesidades de la transformación social y productiva del país. Las vías de cualificación del SNC son la educación formal, la formación para el trabajo, y el reconocimiento de aprendizajes previos. Sus componentes son el Marco Nacional de Cualificaciones, el Subsistema de Formación para el Trabajo y su aseguramiento de la calidad, el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP), el Subsistema de Normalización de Competencias, el Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias, la Plataforma de Información y el Esquema de Movilidad Educativa y Formativa.

Adicionalmente, se identificarán los cambios en la demanda de mano de obra y se harán gestiones de colocación más efectivas, fortaleciendo los enfoques de cierre de brechas.

c. Iniciativas productivas, acceso al financiamiento amplio y educación

Para lograr una economía incluyente y con oportunidades se requiere la democratización del crédito, que permita financiar la generación de ingresos para vivir, producir y trabajar con libertad en el campo y la ciudad. Para esto, el Gobierno Nacional escalará estrategias dirigidas a fomentar el financiamiento empresarial sostenible, la educación financiera con equidad de género e impacto social. Se promoverán los emprendimientos de mujeres, culturales y de impacto comunitario, promovidos con financiamiento público y con acompañamiento técnico, basado en información completa y confianza mutua.

a. Empoderamiento económico de la mujer y fortalecimiento de habilidades para emprender.

Se fortalecerán los instrumentos de apoyo a iniciativas productivas de mujeres propiciando el empoderamiento económico y el cierre de brechas de género. Se dará continuidad al Fondo Mujer Emprende que será administrado por la Vicepresidencia, con alternativas innovadoras de financiamiento y asesoría. Así mismo, se fortalecerán las habilidades blandas para el emprendimiento con énfasis en la superación de estereotipos de género.

b. Implementación de Banca Pública de primer piso.

Favoreciendo a las MiPymes, tanto en lo urbano como en lo rural, liberando a la población de tener que recurrir al “gota a gota”. Para ello, se enfatizará en la vocación pública y social de la banca de primer piso, otorgando préstamos que favorecerán en especial a las

Colombia potencia mundial de la vida

53

mujeres y los jóvenes para promover la empresa digital y disruptiva, cultural e intensiva en conocimiento.

c. Generación de alternativas de financiamiento.

Se desarrollarán líneas de microcrédito, crédito, crédito grupal y crédito digital y otros instrumentos de inclusión financiera para organizaciones de la economía popular con tasas baratas, financiación a la nómina y el descuento en servicios públicos, entre otros. Se promoverá el financiamiento para cooperativas financieras, a través de la banca de segundo piso. Se considerarán scoring alternativos, líneas de crédito para encadenamientos productivos e implementación de garantías recíprocas. Se aumentará la oferta de instrumentos de cofinanciación, de capital semilla y de trabajo.

d. Información completa y protección al consumidor.

Fortalecer el marco normativo para el levantamiento y centralización de información y mejorar los esquemas de protección al consumidor dentro del sistema financiero y de capitales, con el propósito de reducir las asimetrías de información y la desconfianza de la población, incrementando el acceso al crédito formal con enfoque en las unidades productivas de la economía popular.

e. La eficiencia en las cadenas de suministro como instrumento para mejorar los ingresos del sector productivo y el emprendimiento.

El país contará con una estrategia integral para reconocimiento e implementación de buenas prácticas en el funcionamiento de las cadenas de suministro enfocado a mejorar los márgenes de ganancia de los emprendedores nacionales y lograr ventajas competitivas para incrementar la inserción de la producción nacional en las cadenas globales de valor.

### 3. Sostenibilidad y crecimiento empresarial..

Colombia necesita empresas sostenibles en el tiempo, así como acelerar e impulsar su crecimiento igualitario y productividad, en especial de las Mipymes. Para ello, es necesario disminuir los costos y simplificar los trámites en que deben incurrir los empresarios para crear y operar empresa en Colombia; además, generar información empresarial actualizada y suficiente que permita caracterizar adecuadamente los actores del ecosistema empresarial. .

a. Menores costos y trámites para promover la creación y operación y crecimiento de los negocios.

Las tarifas de registros para la operación de unidades productivas deben cumplir criterios de equidad, progresividad y transparencia. Para ello, el Gobierno Nacional ajustará la tarifa de renovación del registro mercantil, las tarifas de registro sanitario, entre otros, continuará con la integración de servicios en la Ventanilla Única Empresarial y el Sistema

### 2. Seguridad humana y justicia social

54

de Afiliación Transaccional, y asegurará la continuidad de acciones para simplificar o eliminar trámites y barreras a la actividad empresarial.

b. Simplificar el cumplimiento de obligaciones tributarias de las empresas.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales crearán un mecanismo vinculante para que los entes territoriales informen las tarifas al Régimen Simple de Tributación, y diseñarán e implementarán incentivos para masificar su uso en los municipios. Así mismo, impulsarán la transformación digital del Impuesto de Industria y Comercio mediante un sistema único de declaración y pago.

c. Régimen simplificado de insolvencias.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo de la Superintendencia de Sociedades reglamentará e implementará de manera permanente el régimen simplificado de insolvencias.

d. Consolidación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).



Para disminuir los costos para la participación de las empresas en compras públicas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, consolidarán SECOP como única plataforma en la que los empresarios se registran gratis, y habilitará en ella la verificación y validación de la capacidad de potenciales proveedores.

e. Censo Económico.

El Gobierno nacional garantizará la realización del Censo Económico, que incorpore el seguimiento a las unidades productivas e integrará sus resultados al Sistema de Información para Actividades Económicas Informales (SIECI).

4. Políticas de trabajo decente y promoción de los derechos de los trabajadores

Se formulará y adoptará una Política Nacional de Trabajo Decente con el fin de promover desde el Estado igualdad de oportunidades, estabilidad en el empleo, favorabilidad hacia el trabajador y protección especial a la mujer. Dicha política tendrá alcance y coordinación nacional y territorial, contará con acciones frente a la generación de empleo que permita a las personas tener ingresos para gozar de una vida digna, movilidad y formación para el trabajo, garantía de los derechos al trabajo, ampliación de la seguridad y la protección social, libertad sindical, dialogo social, acceso a la justicia laboral, y mitigación de brechas acentuadas para los jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas LGBTIQ+, étnicos, artistas, creadores, gestores culturales,. entre otros. Así mismo, se fortalecerá la formalización laboral y la promoción de acuerdos de formalización mediante contratos de trabajo que garanticen la relación de trabajo, la estabilidad laboral y la libertad sindical.

Colombia potencia mundial de la vida

55

a. Prevención, Inspección, vigilancia y control (IVC) para un trabajo digno en todas las regiones.

El Gobierno nacional modernizará el sistema de Inspección, Vigilancia y Control del trabajo de acuerdo con las actuales modalidades de trabajo, mediante el fortalecimiento

de su componente preventivo y en ejercicio del enfoque reactivo para IVC de normas laborales. Aumentará la presencia institucional con inspecciones fijas para llegar a más municipios del país. Agilizará las investigaciones administrativo-laborales con la implementación del esquema oral de investigaciones que garanticen los procedimientos sancionatorios a todos los actores. Se estructurará la carrera administrativa de los inspectores de trabajo fortaleciendo sus competencias y se incrementará el número de cargos a la media recomendada por la OIT. Habrá fortalecimiento tecnológico, creación y puesta en marcha de la Inspección virtual, y se robustecerá el modelo móvil de inspección en zonas rurales y municipios PDET.

b. El Estado como promotor de trabajo decente

Se propenderá por los derechos de los trabajadores del Estado, en términos de equidad, igualdad, meritocracia, transparencia, fortaleciendo la implementación de la política de Equipares Público y el cumplimiento de las normas laborales vigentes en las entidades estatales tanto a nivel nacional como territorial. También se fortalecerá la carrera pública en las entidades nacionales y territoriales al igual que la meritocracia con enfoque de género, diferencial e interseccional.

c. Trabajo decente en el campo colombiano

El Gobierno nacional, en el marco de la Política Nacional de Trabajo Decente, desarrollará los lineamientos para el trabajo en el sector rural, en los cuales se promoverá la adaptación de la protección social y laboral para que responda a las particularidades productivas de las zonas rurales, que permita generar ingresos sostenibles y mejorar la calidad de vida de los trabajadores rurales. Dichos lineamientos desarrollarán: i) el ajuste de la oferta de formación para el trabajo y emprendimiento para fortalecer la economía campesina; ii) el diseño un modelo de aseguramiento de protección de riesgos laborales para la población laboral vulnerable en el sector rural, que contemple prestaciones económicas y asistenciales de acuerdo con la siniestralidad del sector; iii) acciones de fomento y prevención de riesgos laborales en mujeres rurales que laboran en actividades agrícolas, pesqueras y artesanales, promoviendo la paz y la justicia social para aportar a la reducción de la informalidad y la garantía de la Seguridad Social en esta población, con criterios de convergencia regional. Adicionalmente, se fortalecerá el Plan Progresivo de Protección Social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales, en

trabajo articulado con actores sociales.

## 2. Seguridad humana y justicia social

56

C. Garantía de derechos fundamentales y la accesibilidad a bienes y servicios como fundamentos de la dignidad humana y condiciones para el bienestar y la calidad de vida.

1. Educación desde la primera infancia y a lo largo de la vida como medio para ampliar las oportunidades y reducir la desigualdad.

Para hacer de Colombia una potencia mundial de la vida proponemos una visión de educación que parte de una idea: la paz y la educación son un solo proyecto. Sin equidad territorial, con jóvenes desterrados de cualquier forma de esperanza, sumidos en el miedo a la exclusión, será imposible hablar de paz. Proponemos que la educación sea un derecho, que la educación potencie las capacidades diversas de personas y comunidades y que permita construir más y mejores historias de desarrollo. Proponemos una educación humanista, confiada en la capacidad colectiva de resolver nuestros asuntos más urgentes; una educación que nos lleva a una sociedad en paz y a una economía basada en el conocimiento.

a. Primera infancia feliz y protegida.

La construcción de trayectorias educativas, así como la garantía del derecho a la educación inicia desde la primera infancia. Se realizará por primera vez en el país un seguimiento longitudinal y atención integral de calidad a una cohorte de niños nacidos a partir del 7 de agosto de 2022, la “Generación de la Paz. Se buscará que esta cohorte de niños logre una garantía de tránsitos armónicos, pertinentes y de calidad en su trayectoria educativa con docentes suficientes, cualificados y en condiciones dignas. Para avanzar de manera progresiva en la universalización de la atención integral a la primera infancia, se plantea pasar de 1.9 millones de niños de 0 a 5 años atendidos en el último cuatrienio a 2.7 millones de niños en los próximos cuatro años, en el marco de una atención integral en articulación con el Sistema Nacional del Cuidado. Se contará con atención desde la

oferta de ICBF y del sector educativo, para así garantizar que la primera infancia crece en condiciones de amor, juego, protección, la música y el arte.

b. Ambientes de aprendizaje para el desarrollo comunitario, la vida y la paz.

Se formulará e implementará un nuevo plan nacional de infraestructura educativa con perspectiva de sostenibilidad y pertinencia regional que oriente recursos y esfuerzos desde distintos actores para el avance de la infraestructura física y tecnológica en la educación preescolar, básica, media y superior. Lo anterior, con el fin de avanzar en el logro de un mayor bienestar de los estudiantes y el mejoramiento de las condiciones para el acceso, permanencia y calidad de la educación pública. El plan estará acompañado por un proceso para la formalización de títulos y mejora en los sistemas de información del estado de las infraestructuras. Las instituciones educativas serán centros de reconciliación y paz, donde se promueve la participación efectiva de múltiples actores y el reconocimiento de saberes diversos.

Colombia potencia mundial de la vida

57

c. Resignificación de la jornada escolar.

Más que tiempo. Se busca darle un nuevo sentido a la jornada escolar para aumentar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, a través de una oferta educativa más diversa, que integre la cultura, el deporte, las artes, la ciencia, la ciudadanía y la educación para la paz. Para ello, se llevarán a cabo rutas de acompañamiento a ETC y colegios para fortalecer las capacidades de gestión pedagógica y escolar, para la identificación e implementación de esquemas viables y diversos que favorezcan nuevas formas de entender la jornada escolar. Asimismo, harán expediciones pedagógicas que permitan reconocer y visibilizar experiencias significativas en arte, cultura, deporte, ciencia, tecnología e innovación.

d. Dignificación y desarrollo de la profesión docente.

Los docentes como sujetos claves para la materialización del derecho a la educación, contarán con un proceso de dignificación que resalte su valor y otorgue las garantías

necesarias para su bienestar físico, laboral y emocional. Para lo anterior, se propiciará con los actores claves una reflexión profunda y participativa sobre la carrera docente que el país requiere. De esta manera llegar a consensos en relación con el ingreso a la carrera docente, la formación profesional, la evaluación, el retiro y el bienestar de los docentes. La nueva carrera contará con mecanismos de acceso para la financiación de matrícula de aquellos estudiantes de grado 11 con alto desempeño que quieran realizar convertirse en normalistas superiores o licenciados y facilitar el tránsito al magisterio estatal. Se revisarán los criterios de evaluación docente para contar con instrumentos apropiados y pertinentes que den cuenta de la transformación y el avance en las prácticas pedagógicas en el aula en busca de una mayor calidad educativa.

e. Movilización social por la educación en los territorios y la superación de los analfabetismos.

A fin de reducir los efectos negativos causados por la pandemia, que han profundizado la crisis en los aprendizajes, se realizará como medida de choque una gran movilización de decenas de miles de estudiantes universitarios, especialmente de licenciaturas y de las Escuelas Normales Superiores, para que apoyen voluntaria y solidariamente el proceso educativo de los estudiantes de preescolar, básica y media, basados en un modelo de aprendizaje dialógico. El Voluntariado podrá hacerse en el marco de las prácticas profesionales en tiempo completo con desplazamiento a territorio o a tiempo parcial de manera presencial o virtual a través de una plataforma segura. Lo anterior, además de tener impacto en los aprendizajes, busca contribuir a dar sentido y realidad a las experiencias de aprendizajes de los estudiantes universitarios, y apoya a las comunidades educativas a revitalizar la Escuela, y a posicionarla como epicentro de la transformación social y cultural.

## 2. Seguridad humana y justicia social

58

f. Currículos para la justicia social.

Se abrirá una discusión sobre el asunto curricular, la cual ha estado en silencio por

décadas, para construir de manera colectiva los lineamientos curriculares que el país hoy demanda. Los lineamientos curriculares para la justicia social permitirán hacer una reflexión sobre las preguntas fundamentales de la educación y crear puentes entre la escuela y las realidades sociales. Con esto se busca que las escuelas implemente currículos más pertinentes y contextualizados.

g. Educación media para la construcción de proyectos de vida.

Se propone resignificar la educación media para que los jóvenes recuperen la confianza en sus sueños y capacidades. Para ello, se desarrollarán transformaciones curriculares pertinentes con las realidades de los territorios y las necesidades y sueños de los jóvenes; se fortalecerán mecanismos de articulación de la media en estrategia de multicampus regionales con ETDH, IES y SENA; y se ampliarán las apuestas de la orientación socio ocupacional fortaleciendo competencias socioemocionales, de educación financiera y de emprendimiento.

h. Estrategias de formación docente.

Se continuarán fortaleciendo los procesos de formación docente, con el fin de incidir en los procesos de aprendizaje, la transformación de las prácticas pedagógicas, la innovación educativa y la investigación aplicada. Para ello, se plantea: (1) crear un sistema de formación docente que articule la formación continua y situada con la formación universitaria y posgradual; (2) hacer énfasis en la formación situada mediante el Programa todos a Aprender, la cual sea reconocida por las universidades para hacer tránsito a programas posgraduales; (3) brindar apoyo a la financiación de programas de formación inicial para educadores del sector oficial en ejercicio; (4) dar apoyo a la financiación de programas de formación avanzada, promoviendo la formación de posgrado de educadores oficiales; (5) dar acompañamiento a ENS para fortalecer sus capacidades en la formación de docente.

i. Por un PAE más equitativo en territorio que contribuya al bienestar y la seguridad alimentaria de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la escuela.

El PAE contribuirá a la permanencia escolar, el logro de trayectorias educativas completas y a la seguridad alimentaria y nutricional, para fortalecer la lucha contra el hambre y promover el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema escolar.

Se fortalecerá el territorio, privilegiando la participación de las comunidades en la

operación y el control social con transparencia del programa. Para tal fin, se avanzará en el incremento progresivo de la cobertura hasta alcanzar la universalidad, garantizando la atención durante todo el año escolar, incluyendo los periodos de receso académico en las regiones priorizadas, como estrategia para contribuir al derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada de los escolares, dando prioridad a las modalidades

Colombia potencia mundial de la vida

59

preparadas en sitio que favorezcan un mejor aporte nutricional y la movilización de las economías locales.

El cumplimiento de las metas asociadas al sector de preescolar, básica y media dependen en gran medida del aumento de recursos al sector y de solucionar el déficit estructural que lo aqueja.

j. Educación Superior como un derecho.

El acceso, permanencia y graduación en la educación superior debe ser una posibilidad para cualquier persona que habite el territorio nacional y por lo tanto se reconocerá como un derecho fundamental para la realización humana. Se otorgarán 500 mil nuevos cupos, con un enfoque regional y de cierre de brechas, permitiendo que más jóvenes accedan progresivamente a la educación superior, acompañados de planes para fomentar la permanencia y la graduación, priorizando a los provenientes de contextos vulnerables, municipios PDET y ruralidad dispersa. Igualmente se avanzará en la Política de gratuidad en la matrícula de las IES Públicas, y se fortalecerán los mecanismos de acceso a la educación superior que incluirá, entre otros, una reforma amplia y participativa del ICETEX, creando un plan de salvamento que permita que los beneficiarios de créditos condonables afectados en sus proyectos de vida con deudas, logren la condonación de estas; adicionalmente, se implementarán para los beneficiarios de créditos reembolsables, mecanismos para la humanización del crédito que incluyan alivios, estímulos, descuentos por pronto pago, por buen comportamiento de pago o características excepcionales de los beneficiarios y la garantía de los recursos para la condonación de población focalizada,

así como mecanismos de acompañamiento y mitigación de riesgo. Las IES públicas contarán con recursos necesarios para su sostenibilidad y además con la asignación de recursos adicionales para el mejoramiento de condiciones, los cuales serán asignados con criterios de cierre de brechas y llegada a las regiones. Asimismo, se consolidarán mecanismos de acceso, permanencia y graduación dirigidos prioritariamente a grupos étnicos y poblacionales diversas se reconocerá, mantendrá y fortalecerá la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y la articulación con la educación media.

#### k. Consolidación del Sistema de Educación Superior Colombiano.

Colombia territorio intercultural y de paz para el mundo implicará el posicionar al sistema de Educación Superior colombiano, para esto se trabajará en fortalecer los vínculos con el Sistema de CTI para lograr un trabajo articulado con miras a aportar a las perspectivas y necesidades de investigación y las competencias requeridas para las energías renovables, cuidado de la biodiversidad, la transformación productiva, el derecho humano a la alimentación y construcción de paz. El fortalecimiento de la calidad en la educación superior debe conducir a poner en el centro de la sociedad del conocimiento a las Instituciones de Educación Superior, su capacidad de transformación y generación de conocimiento, lo cual exige la revisión de esquemas de gobierno tanto en las

## 2. Seguridad humana y justicia social

60

instituciones como en el sistema en su conjunto. De igual forma en una visión de pertinencia se partirá del fomento a la oferta en estos sectores estratégicos bajo modalidades que permitan mayor interacción de la IES con el sector productivo, como lo es modalidad dual, que además estará acompañada por una priorización del Marco Nacional de Cualificaciones como un instrumento clave en articulación con los demás componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones, que permita dar respuesta a las nuevas necesidades de la economía, diversificándola y haciendo más pertinente la oferta académica y formativa tanto en la educación superior como en la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Durante el cuatrienio se priorizarán sectores asociados



a bioeconomía, energías renovables, turismo ecológico, producción de vacunas, servicios de salud con enfoque a una economía para la vida y con miras a las energías renovables, así como la agricultura, y otros vinculados a la Cultura, la economía del cuidado, el deporte, la recreación y la actividad física, que serán de relevancia para el desarrollo de la industria nacional, la economía popular y del campo colombiano. Se contará con una reforma al ICETEX transformando su lógica bancaria actual para orientarlo en su propósito como la entidad del fomento social de la educación superior por el cual fue creado, definiendo esquemas de financiación adecuados a la capacidad de pago de los beneficiarios y con tasas de interés equivalentes solo al índice de precios al consumidor (IPC) informado anualmente por el DANE y haciendo uso de nuevas fuentes de financiación para la ampliación de cobertura tales como recursos de fondos inactivos administrados por el ICETEX, reinversión de rendimientos financieros de estos fondos, ingresos directos de la Nación, presupuestos de regalías con destinación específica, saldos de cuentas inactivas y abandonadas, contribuciones de privados y entidades de educación superior y un sistema de ahorro para la educación superior administrado por el Instituto.

#### I. Reconceptualización del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

La Educación Superior como derecho requiere que la cobertura actual y proyectada sea de calidad, por esto se resignificará socialmente el sentido de la educación superior para que Colombia se convierta en una potencia mundial de la vida. Se tendrá un cambio integral en el sistema de calidad, el cual propenderá por mejorar la gestión en términos de otorgamiento de los registros calificados, para la acreditación en alta calidad y trámite de convalidación de títulos, realizando cambios en la forma como se realizan estos procesos aportando a las dinámicas de creación de nuevos programas pertinentes e innovadores, sin afectar la programación académica de las Instituciones de educación superior y lo que esto implica. Así mismo, el de aportar a la realización del derecho humano al trabajo digno y aportes al desarrollo e innovación del país por parte de la población que ha obtenido títulos de educación superior en el exterior. Finalmente, se fortalecerán las acciones oportunas de medidas preventivas y/o de vigilancia especial en IES gestionadas, así como una mayor y mejor presencia en las funciones de Inspección y

Colombia potencia mundial de la vida

61

Vigilancia en todas las IES del país incluyendo el fortalecimiento e implementación de una estrategia para la correcta conservación y destinación de bienes y rentas de las IES. Desde el Gobierno Nacional se trabajará por la racionalización de procesos y trámites, así como de la pertinencia de los aspectos a evaluar en proceso de evaluación de calidad, para que el sistema de aseguramiento de calidad pueda reconocer los enfoques de los programas académicos que profundicen en la educación propia y con contenido étnico, bajo principios de equidad, diversidad, y diálogo de saberes.

m. Educación superior integral, incluyente, intercultural, antirracista, y desde la perspectiva de la justicia social y la paz.

El fortalecimiento de la educación superior integral avanzará en el reconocimiento institucional de diversos saberes, culturas y etnias puestas al servicio del desarrollo de sus propios proyectos educativos e instituciones de educación superior. Adicionalmente, se planteará abiertamente el desarrollo de una política anti-racista que permita superar las desigualdades estructurales que han sido naturalizadas históricamente. Finalmente, se debe propender para hacer de las IES lugares seguros que garanticen la seguridad humana, sin violencias de género y libres de discriminación de cualquier tipo, aspectos fundamentales para que podamos tener IES Superior como territorios de inclusión, de saberes y de paz.

2. Garantizar el goce efectivo del derecho fundamental de la salud, de forma integral con afectación positiva de determinantes sociales, garantista y universal; basado en un modelo de salud predictivo y preventivo.

Desarrollar un modelo de salud promocional, preventivo y predictivo basado en la Atención Primaria en Salud (APS) con gobernanza y participación social que identifique las afectaciones en salud de la población con mayor vulnerabilidad y genere acceso efectivo a los servicios de salud en todo el territorio nacional

a. Colombia como territorio saludable con APS a partir de un modelo preventivo.

Se busca hacer efectiva la APS a través de la reorientación de los servicios de salud, considerando: a) desarrollar equipos básicos para garantizar en el territorio la promoción de la salud y prevención de la enfermedad; b) redes integrales o integradas con su optimización y consolidación, donde se fortalezca el Hospital público, en especial aquellos que son monopolio público; c) fortalecer el plan Maestro de Infraestructura y Dotación en salud para recuperar, ampliar y modernizar la red pública hospitalaria, Fortalecer la red primaria de atención, para que pueda mejorar su capacidad resolutive como puerta de entrada, así como impulsar otras modalidades de atención en salud; d) considerar una política integral renovada de talento humano efectivo desde la formación pertinente y permanente, caracterización, distribución equitativa, dignificación e incentivos, articulado a lo que se requiere para la operación de la APS y de los servicios de atención en salud.

## 2. Seguridad humana y justicia social

62

b. Mas Gobernanza y gobernabilidad, recuperando la autoridad sanitaria con mejores capacidades en salud digital y sistemas de información.

Se fortalecerá la capacidad del sector salud, desde: a) desarrollar la dimensión de Gobernanza, con instancias de articulación y decisión (Consejo de Seguridad social en salud o desarrollar un Consejo Nacional de salud), descentralización conforme a los resultados que se den de la Misión y apoyo al fortalecimiento de capacidades desde la autoridad sanitaria territorial; b) promover la participación y movilización social para recuperar la confianza; c) gestión integral del sistema de inspección vigilancia y control liderado desde la SNS; d) desarrollo de un Sistema de información único e interoperable que articule la fragmentación, con una hoja de ruta, y e) profundizar salud digital para contribuir al acceso efectivo en salud, esto incluye la apropiación de tecnologías de información en el ecosistema sanitario, desde aplicaciones y servicios digitales, así como la “infraestructura”, entendida como el desarrollo y adopción de sistemas y componentes de TIC, con interoperabilidad, estándares de salud y ciberseguridad.

c. Sostenibilidad de los recursos en salud para la eficacia y la transparencia:

se contará con una central de datos que logre articular los sistemas de información a nivel territorial, de tal forma que se cuente con información robusta para verificar el pago de los recursos de salud unificados, con seguimiento en tiempo real y permitiendo el saneamiento de las cuentas en salud, con miras al planteamiento de la reforma integral a la salud, con cuentas saneadas. Garantizando la gobernanza en el financiamiento, alineando las necesidades presupuestales con los tiempos del ciclo presupuestal de forma que se puedan cubrir las necesidades en salud en todos los ámbitos del Sistema.

3. Bienestar mental, físico y social de los individuos, la familia y la comunidad como herramienta de equidad.

La promoción de los derechos humanos la autonomía y no discriminación de las personas y comunidades implica realizar intervenciones desde diferentes sectores de gobierno, para generar entornos seguros, protectores que brinden bienestar, reconociendo que estos factores junto con el autocuidado son fundamentales para garantizar la calidad de vida y el bienestar para todos diferencial en grupos poblacionales.

a. Modelo predictivo como instrumento de priorización.

Se desarrollarán herramientas de predicción para identificar zonas y territorios en riesgo de presentar eventos en salud pública tomando como base los determinantes sociales, con el fin de apoyar la priorización de la intervención territorial de los equipos APS y la oferta social para promover entornos saludables e inclusivos. Se pondrá en funcionamiento un Observatorio de equidad y bienestar poblacional con enfoque de determinantes sociales, que haga monitoreo, seguimiento y análisis nacional y subnacional de los factores y condiciones que inciden en los resultados trazadores en salud pública. Se generarán herramientas que permitan fortalecer las capacidades

Colombia potencia mundial de la vida

63

técnicas territoriales para la vigilancia en salud pública, que identifiquen factores y condiciones que inciden en estos eventos.

b. Salud en todas las políticas

Se modificará la arquitectura institucional nacional y territorial para la definición de política pública en la intervención intersectorial de determinantes sociales. Se definirán planes de intervención sectorial de determinantes sociales que inciden en los resultados en salud pública, las intervenciones definidas se priorizarán según los resultados del modelo predictivo, y en caso de ser necesario, se articulará con la operación de los equipos de APS. Así mismo, se realizará análisis de la incidencia de los planes sectoriales y los equipos APS en la movilización de los indicadores trazadores priorizados.

c. Promoción de la Salud mental de las personas y comunidades.

Desarrollar el nuevo plan de acción en el marco de las líneas estratégicas establecidas en el Documento CONPES 3992 para la promoción de la salud mental y considerando el impacto de las condiciones de pandemia a mediano plazo. Se definirá la instancia que deberá desarrollar el plan de acción para la promoción de la salud mental. Se desarrollarán mediciones continuas sobre la salud mental, considerando instrumentos como la Encuesta de Salud Mental, así mismo, se definirán instrumentos que permitan establecer el desarrollo de la salud mental por curso de vida y poblaciones, y determinantes sociales que inciden en los problemas y trastornos mentales en poblaciones vulnerables.

d. Fomento de comportamientos saludables.

Se crearán herramientas y estrategias costo-efectivas (economía del comportamiento) que incidan en el cambio de patrones de alimentación, promuevan la actividad física, retrasen el inicio de consumo de sustancias psicoactivas y promuevan la salud mental. Los sectores de educación, salud, cultura, deporte, justicia, trabajo, integración social, entre otros, implementarán un plan estratégico para promover desde la niñez hasta el adulto mayor, la salud mental, hábitos alimentarios saludables y actividad física. Así mismo, intervenciones para la prevención de situaciones de violencia interpersonal y autoinfligida, y el consumo temprano y problemático de sustancias psicoactivas legales e ilegales.

e. Política de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos que incida en el empoderamiento y autonomía en las decisiones.

Se actualizará e implementará en el nivel nacional y territorial la política de derechos

sexuales y derechos reproductivos. Así mismo, se incrementará el acceso a ofertas amigables e integrales las cuales deberán contemplar intervenciones desde los entornos e instituciones que promuevan las competencias socioemocionales y la salud mental, relaciones sanas, basadas en el respeto, el autocuidado y el cuidado de las demás personas, la educación para la sexualidad, prevención de situaciones de violencias,

## 2. Seguridad humana y justicia social

64

matrimonios y uniones tempranas, y del embarazo adolescente, la gestión menstrual, el acceso a métodos anticonceptivos y a la Interrupción Voluntaria del Embarazo, con mayor énfasis en niñas, niños, adolescentes, jóvenes y familias.

f. Por una vida libre de violencias y la construcción de la convivencia para la paz.

Se implementará un plan integral para prevenir y atender integralmente las violencias interpersonales (intrafamiliar, de pareja y comunitaria), autoinfligidas (suicidios), por razones de sexo y basadas en género, entre otras violencias. Este plan deberá impulsar la transformación de imaginarios culturales y sociales asociados a la violencia y discriminación en todos los entornos de desarrollo como apuesta para la construcción de convivencia y paz. Con respecto a la prevención y atención integral de las situaciones de violencias y vulneraciones, se fortalecerán y articularán los sistemas de alertas tempranas y modelos predictivos con otros sistemas de información, así como con las rutas actuales en la atención integral de violencias, protección y acceso a la justicia, adelantando acciones de corresponsabilidad entre la sociedad y la institucionalidad que permitan intervenciones oportunas y pertinentes, que atiendan las necesidades diferenciales de las víctimas. Por otra parte, se realizarán acciones intersectoriales orientadas a la construcción de la convivencia social y reducción de la discriminación en poblaciones en vulnerabilidad.

4. Acceso equitativo a medicamentos y tecnologías para toda la población desarrollando capacidades en ciencia tecnología e innovación en el sector salud.

A través de la formulación de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en salud y

farmacéutica nacional establecidas en la Ley Estatutaria de Salud se generarán estrategias de producción industrial local de vacunas, medicamentos, insumos, dispositivos y tecnologías estratégicas para el país, mediante acciones que no afecte las condiciones de producción y sostenibilidad del sistema.

a. Formulación de una nueva Política farmacéutica nacional.

Esta política estará encaminada entre otros objetivos hacia la autonomía en la producción de medicamentos y tecnologías estratégicas en salud; deberá contemplar acciones como el uso de genéricos, desarrollo de alternativas de biosimilares y biotecnológicos, compras públicas centralizadas con mecanismos desconcentrados y/o descentralizados, uso de plataformas digitales reguladas para compra de tecnologías, desarrollo de flexibilidades existentes sobre propiedad intelectual y reglamentación de buenas prácticas en toda la cadena de comercialización y con estándares internacionales para la investigación clínica, y basada en la evaluación de tecnologías e innovaciones en salud (medicamentos, dispositivos médicos e insumos).

Colombia potencia mundial de la vida

65

b. Fortalecimiento de la política de ciencia, tecnología e innovación en salud.

Se busca incentivar el desarrollo de investigaciones asociadas al desarrollo tecnológico e investigación en salud, creación de la red de gestión del conocimiento en salud y buenas prácticas en toda la cadena del sector farmacéutico. Desde el ejercicio de la Autonomía Profesional, las organizaciones científicas, académicas y gremiales de las distintas profesiones y disciplinas de la salud desarrollarán mecanismos de autorregulación para la prescripción de medicamentos y tecnologías de salud. Se fortalecerán las capacidades de funcionamiento del Invima tanto en materia de competencias como presupuestal para transformarla en una entidad ágil, transparente y moderna que brinde garantía a la sociedad en materia sanitaria y de vigilancia de medicamentos y tecnologías. De igual manera se transformará al Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS) en una institución de carácter público, independiente y con autonomía en la evaluación de las

tecnologías que ingresan al país. Además, se implementará la misión de CTI en conocimiento para la soberanía sanitaria y el bienestar social para garantizar la disponibilidad de conocimiento, tecnologías y servicios innovadores.

c. Producción industrial local de vacunas, medicamentos y tecnologías estratégicas para el país.

Incluye estrategias asociadas a la regulación de precios que no afecten la producción y sostenibilidad del sistema, la producción local, uso adecuado de medicamentos, compra de tecnologías y dispositivos médicos, reglamentación de buenas prácticas en toda la cadena de comercialización y con estándares internacionales para la investigación clínica.

5. La infraestructura como medio de satisfacción de las necesidades colectivas.

El Gobierno nacional promoverá a través del despliegue de infraestructura con participación privada y la prestación de sus servicios asociados, la protección y realización de los derechos de los ciudadanos con enfoque de género, interseccional, territorial, con inclusión social de todas las personas, como medio habilitante para orientar el accionar del Estado.

a. Asociaciones Público Privadas

El Gobierno nacional impulsará el uso del esquema de Asociaciones Público-Privadas para la provisión de establecimientos educativos, centros de desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en artes, cultura, deportes, ciencia y tecnología y ambiente, infraestructura hospitalaria incluyendo sistemas de telesalud y telemedicina, centros carcelarios, infraestructura deportiva, cultural u otra infraestructura social. En particular, el DNP prestará asistencia técnica a las demás entidades sectoriales competentes, en la identificación, y priorización de proyectos, así como en el uso del mecanismo de Asociación Público Privada.

## 2. Seguridad humana y justicia social

66

b. Proyectos para la prestación de servicios de largo plazo.



Se desarrollarán lineamientos metodológicos que permitan la implementación de proyectos para la prestación de servicios de largo plazo, involucrando, dentro de su estructuración, mejores prácticas internacionales en materia de mitigación de impactos sociales, participación ciudadana, incentivos para la equidad de género. El DNP brindará la asistencia técnica requerida para consolidar el desarrollo de proyectos bajo el esquema de asociaciones público privadas.

6. Mínimo vital de agua para la garantía del derecho humano al agua en condiciones de equidad.

El derecho humano al agua será satisfecho de manera integral, garantizando la disponibilidad, acceso y calidad del servicio, a través de la garantía del mínimo vital a la población más vulnerable y de la modificación de instrumentos para el control de la calidad del agua.

a. Lineamientos para el mínimo vital

Se desarrollarán propuestas normativas que no impliquen gratuidad en los servicios públicos, que permitan el reconocimiento al derecho humano al agua en el país, así como los lineamientos necesarios para la implementación del mínimo vital de agua, definiendo la focalización, financiación, beneficiarios y enfoque diferencial en su aplicación, considerando pisos térmicos, disponibilidad del recurso, garantía en zonas urbanas y rural, entre otros.

7. Avanzar en la garantía del disfrute y ejercicio de los derechos culturales de toda la ciudadanía.

La cultura y el ejercicio de los derechos culturales se conciben como un mecanismo de transformación social y desarrollo integral de toda la ciudadanía. Este dinamizador posiciona la importancia del sector cultural para lograr el cambio y la justicia social, y se compone de diferentes ejes: la construcción de una cultura de Paz y de inclusión; el fomento del arte para la vida; el diálogo intercultural de los saberes y conocimientos de las mujeres, los jóvenes, los grupos étnicos, los campesinos y todos los grupos poblacionales; así como el fortalecimiento y dignificación de la labor cultural de los agentes del sector y sus condiciones de vida.

a. Dimensión cultural de la política de paz, para desestigmatizar cualquier forma de odio, racismo y discriminación.

Se revitalizarán y fortalecerán las prácticas, saberes y manifestaciones artísticas y culturales de las comunidades, los jóvenes y las mujeres y se desarrollará la política de cultura de paz, a través de procesos de apropiación social, creación, formación, investigación y circulación de dichas prácticas.

Colombia potencia mundial de la vida

67

b. Reconocimiento la memoria viva, las culturas y los saberes.

Reconocer, caracterizar, visibilizar y fortalecer los oficios, prácticas y saberes ancestrales, así como el impulso de las diversas formas organizativas de los artistas y creadores a través de diferentes instrumentos de política pública. Para ello se articularán esfuerzos con instancias del Sistema Nacional de Cultura y del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, tales como: museos, las bibliotecas públicas y patrimoniales, los archivos locales y comunitarios y la gestión del patrimonio arqueológico, bibliográfico, archivístico y lingüístico.

c. Implementar el Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural - SINEFAC.

Con una apuesta articulada con el sector Educativo, se promoverá la cualificación de agentes culturales y la formación de ciudadanos críticos, creativos, éticos y sensibles, en distintos espacios educativos y culturales en sus diferentes niveles y modalidades, con enfoque de género, poblacional, étnico y etario, que permitirá, entre otros programas, el desarrollo de las músicas populares y el Sistema Nacional de orquestas sinfónicas.

d. Rediseñar la política pública de fomento a la cultura y fortalecer la gobernanza cultural.

Con el fin de favorecer el acceso a las organizaciones populares y los territorios tradicionalmente excluidos y las zonas rurales dispersas, se ajustarán las convocatorias públicas de concertación de proyectos culturales y estímulos para la investigación, creación, formación y circulación artística y el desarrollo de los espacios culturales como las bibliotecas, museos, archivos, casas de la cultura, entre otros. Se propenderá por el desarrollo de modelos de gobernanza cultural con la institucionalidad pública y privada.

e. Reconocimiento de expresiones culturales de la población rural.

Los saberes tradicionales y sus posibles transformaciones, que han generado nuevas concepciones sobre las zonas rurales, se fortalecerán a partir de acciones de investigación y reconocimiento de dichas expresiones e identidades culturales.

8. Aprovechamiento de la propiedad intelectual (PI), reconocimiento de los saberes tradicionales y apropiación social del conocimiento.

Se fomentará reconocimiento, protección, apropiación y aprovechamiento sostenible del conocimiento humano del país. Para esto, se requiere equilibrar las necesidades e intereses entre titulares y usuarios de la PI, mediante la revisión de las políticas y estrategias relacionadas y el fortalecimiento de la apropiación social del conocimiento. se fortalecerán los servicios para el registro, protección, observancia y aprovechamiento de instrumentos de PI.

## 2. Seguridad humana y justicia social

68

a. Reconocimiento y protección de los conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales.

El Gobierno nacional de la mano de las comunidades evaluarán mecanismos de protección de los conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales, que garanticen su respeto y aprovechamiento sostenible. Esto será posible a través del diálogo intercultural de los saberes y conocimientos de diferentes grupos poblacionales.

b. Fomento a la cultura y apoyo a creadores y artistas.

Se desarrollarán estrategias de apoyo para la creación de contenidos y asesoría en la gestión de Derecho de Autor y Conexos, impulsando sectores estratégicos y procesos de afirmación identitaria. Adicionalmente, se diseñará y expedirá un sistema de cobro de tasas simple, equitativo y transparente para los servicios de la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

c. Aprovechamiento de la propiedad intelectual.

Se fomentarán estrategias de sensibilización en la comunidad educativa, para el

reconocimiento y uso responsable de los derechos de PI. Además, se escalarán programas de acompañamiento a creadores e inventores en región. Se reinvertirá parte de las tasas recaudadas en materia de propiedad industrial en la promoción de este sistema y en el fortalecimiento de programas enfocados al alistamiento de tecnología, protección y gestión de propiedad industrial.

d. Apropiación social del conocimiento.

A partir de un enfoque diferencial se democratizará la ciencia y el conocimiento mediante la implementación de procesos, espacios, capacidades e investigación en apropiación social de conocimiento, potenciando centros de ciencia, así como otros componentes institucionales. Se impulsará la ciencia abierta, la comunicación de la ciencia y la participación de la ciudadanía en los procesos de construcción de conocimiento.

9. Garantía al goce efectivo del derecho al deporte, la recreación y la actividad física de manera gradual y diferencial para la convivencia y la paz.

Se transformará el modelo deportivo del país mediante un sistema nacional del deporte público

que se fundamente en lo local con un enfoque territorial, étnico y de igualdad de género, que se

articule con los ministerios de salud y educación, estableciendo las competencias en los distintos

niveles de gobierno.

a. Transformación y configuración del Sector Deporte y Recreación.

Se contará con un rediseño sectorial e institucional para fortalecer las capacidades de coordinación y articulación de los actores que conforman el Sistema Nacional del Deporte y las relaciones nación – territorio, pasando a un modelo basado en las demandas poblacionales frente

a la práctica y disfrute del derecho fundamental al deporte, la recreación y la actividad física, con

enfoque territorial, étnico y de género, privilegiando los territorios y poblaciones tradicionalmente

excluidas y discriminadas. Con el mismo fin, además se afianzarán los mecanismos de inspección,

vigilancia y control de las organizaciones públicas y privadas que conforman el Sistema Nacional

de Deporte.

b. Democratizar el acceso de la población al deporte, la recreación y la actividad física.

Se establecerán los lineamientos para el aumento en cantidad y calidad de los espacios públicos

para el acceso al deporte, la recreación y la actividad física, en armonía con el ordenamiento territorial urbano y rural en condiciones de seguridad, accesibilidad y sostenibilidad ambiental.

Asimismo, se definirán las condiciones de política pública para la construcción, adecuación, mantenimiento y utilización de los escenarios deportivos y recreativos los cuales deberán garantizar el acceso público y gratuito de las comunidades.

c. Consolidar el Sistema de Información del deporte, la recreación y la actividad física.

Se creará un sistema que recoja y articule la información sectorial, contribuyendo a la gestión del

conocimiento e innovación, que promueva el desarrollo e investigación para la toma de decisiones. Adicionalmente, en coordinación con el DANE se creará la Cuenta Satélite para el sector deporte, recreación y actividad física, lo que permitirá, entre otros, identificar la contribución del sector a la economía del país.

d. Registro Único Nacional del Sistema Nacional del Deporte - RUN SND.

Se creará un registro único nacional de los organismos públicos y privados para que desde los niveles municipal, distrital, departamental y nacional se reconozcan los distintos actores del Sistema Nacional del Deporte. El Ministerio del Deporte reglamentará este registro el cual debe

ser producto de un proceso de concertación con los entes deportivos territoriales.

e. Reconocimiento de las prácticas deportivas tradicionales de los territorios.

En coordinación con las entidades territoriales y los organismos que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte, se construirá un mapa deportivo nacional que permita identificar las

tradiciones, condiciones y fortalezas para la práctica deportiva, reconociendo la diversidad cultural

en el territorio, que no signifique exclusión de otras prácticas deportivas, sino que permita estimular y fortalecer procesos de detección y formación de deportistas.

f. Programa de Escuelas de Formación Deportiva.

Como estrategia que aportará a la construcción de la Paz Total, las Escuelas de Formación Deportiva se consolidarán como centros de desarrollo del pensamiento, la expresión y el movimiento, las cuales promoverán las prácticas ancestrales, apropiadas y tradicionales en torno

al deporte, la recreación y la actividad física, estructurando un modelo pedagógico diferencial de

acuerdo con las particularidades de los territorios. Este programa priorizará a municipios PDET e

incluirá el enfoque de perspectiva de género y diferencial.

g. Prevención de violencias de género en el deporte.

En coordinación con los actores públicos y privados del Sistema Nacional del Deporte, se diseñará

e implementará una estrategia de prevención de violencias de género en el deporte, para garantizar la práctica deportiva en entornos seguros para las y los deportistas, alertando e incidiendo en situaciones de violencia, racismo y/o discriminación y promoviendo la sana competencia.

## 2. Seguridad humana y justicia social

70

### 10. Democratización de las TIC para desarrollar una sociedad del conocimiento y la tecnología.

A través del acceso a Internet y servicios TIC de calidad y amplia cobertura, acompañados de la difusión y apropiación digital para toda la ciudadanía, se construirá en el país una sociedad del conocimiento que aprovecha todos los beneficios de las tecnologías digitales, promoviendo la participación de las personas y territorios aún no conectados, de modo que se logre una equidad digital multicolor.

a. Plan Integral de Expansión de Conectividad Digital.

Para lograr el acceso a Internet y servicios TIC de calidad y amplia cobertura se establecerá un Plan Integral de Expansión de Conectividad Digital que permita: (a) llevar la conectividad digital a las zonas aún sin servicio o en las que existe insuficiente calidad, a través del despliegue y uso de diferentes tecnologías; (b) promover los mecanismos de coinversión entre el Estado y los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) para el despliegue de redes neutras de telecomunicaciones; (c) promover los mecanismos técnicos, normativos y regulatorios que permitan la eliminación efectiva de barreras, por parte de las entidades territoriales para el despliegue de redes de telecomunicaciones; (d) fomentar la disponibilidad de espectro radioeléctrico, especialmente para servicios 5G, a través de esquemas de compartición y/o comercialización de este recurso y de la reglamentación de la banda de 6 Giga Hertz, entre otros; (e) establecer condiciones diferenciales al acceso y uso de espectro para casos de uso, asignaciones locales, municipales y/o regionales, entre otros; (f) generar condiciones de prestación del servicio de Internet que permita la inclusión de actores locales, municipales y regionales, así como, incentivar a operadores comunitarios de internet; y (g) priorizar y actualizar el marco normativo para la aplicación de obligaciones de hacer, en asignaciones y renovaciones de espectro, que permita establecer de manera oficiosa por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones dichas obligaciones con el fin de suplir efectivamente las necesidades de conectividad del país.

b. Estrategia de apropiación digital para la vida.

Diseñar e implementar una estrategia integral para promover el uso y, la apropiación de las tecnologías digitales que apoye la trayectoria de vida de toda la ciudadanía y que reconozca la diversidad de la población y territorios de Colombia. En este sentido, se propone diseñar e implementar rutas de atención, programas virtuales y laboratorios digitales móviles que acerquen las TIC a los colombianos a través del desarrollo de habilidades digitales básicas y avanzadas con énfasis diferencial y territorial. De manera complementaria, es necesario flexibilizar y modernizar el sistema educativo, y brindar a los niños, niñas y jóvenes, así como a la comunidad educativa, instrumentos e incentivos para involucrarse en el mundo de la tecnología. Por otro lado, la adopción de tecnologías según las necesidades del mercado requiere preparar a la fuerza laboral por medio de la

Colombia potencia mundial de la vida

71

generación de incentivos para promover el desarrollo profesional en áreas relacionadas con las TIC y la alineación de la oferta de formación en habilidades digitales, pertinente con las necesidades del sector productivo.

c. Creación de una Agencia Nacional de Seguridad Digital.

Con el objetivo de promover un ecosistema digital seguro y proteger a la sociedad, se promoverá la creación de una Agencia de Seguridad Digital que vele por la protección del Estado en general, la infraestructura crítica del país y las entidades gubernamentales de ataques cibernéticos. Adicionalmente, se deben implementar estrategias para desarrollar la cultura y apropiación de hábitos de uso seguro de tecnologías digitales desde la educación temprana. Esto se complementará con la definición de una legislación que adopte las medidas legislativas nacionales y la cooperación internacional que trata el Convenio de Budapest. Finalmente, se adoptará en las políticas de gobierno abierto digital, el concepto de “seguridad digital por defecto”, para garantizar la continua y normal prestación de los servicios ofrecidos por las entidades públicas.

11. Datos al servicio del bienestar social y el bien común.

En el marco de una gobernanza de datos participativa e incluyente, el país aumentará la disponibilidad y reutilización de datos de calidad como recurso fundamental para la transformación social, la democratización de la información y el conocimiento, la formulación e implementación de políticas públicas, y mejorar la toma de decisiones.

a. Implementación del Programa de Datos Básicos

Con el fin de garantizar la disponibilidad de datos básicos para el diseño de programas sociales, la investigación y el desarrollo social, el Gobierno nacional diseñará e implementará el programa de datos básicos del país mediante la designación de la entidad encargada de su operación y gestión, la disposición legislativa que se requiera para su gobernanza, y la implementación de la solución tecnológica que garantice su adecuada gestión.



#### b. Interoperabilidad como bien público digital

Con el objetivo de avanzar hacia la integración de los sistemas de información del país y con ello aumentar la disponibilidad de los datos, el Gobierno nacional diseñará, implementará y dispondrá las herramientas y servicios que garanticen la aplicación de la interoperabilidad por defecto en las entidades públicas, incorporando las modificaciones normativas que se requieran para tal fin.

#### c. Estrategia de portabilidad de datos para el empoderamiento ciudadano

Para aumentar la reutilización de los datos de los ciudadanos, fortalecer el empoderamiento de las personas sobre sus datos, y mejorar la prestación de servicios públicos, especialmente para los usuarios de las poblaciones más vulnerables, el Gobierno

## 2. Seguridad humana y justicia social

72

nacional diseñará una estrategia de portabilidad de datos, en la cual se definan los aspectos institucionales, normativos y tecnológicos que se requieran para su desarrollo.

12. Sistemas de transporte público urbanos y regionales para garantizar el acceso de la población a los bienes, servicios y oportunidades de las ciudades y aglomeraciones urbanas.

Se continuará, con el fortalecimiento y la implementación de los sistemas de transporte público de pasajeros que contribuyan a mejorar el acceso a los bienes, servicios y oportunidades, bajo un enfoque diferencial, para que sean una opción de transporte accesible, asequible y sostenible.

a. Aumento de la oferta de transporte público urbano y regional con esquemas tarifarios diferenciales.

Los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) entrarán en funcionamiento y el Gobierno nacional apoyará técnica y financieramente la estructuración e implementación de nuevos sistemas o proyectos de transporte público limpios., que cuenten con esquemas tarifarios diferenciales con subsidios y subvenciones que consideren la capacidad de pago de los segmentos de población más vulnerables.

b. Financiación sostenible de los sistemas de transporte público.

El Gobierno nacional desarrollará un marco jurídico para que las autoridades locales estructuren, adopten e implementen nuevas fuentes de pago y financiación para lograr la sostenibilidad financiera de estos sistemas.

c. Mejoramiento de la calidad y seguridad del servicio de los sistemas de transporte público con enfoque diferencial.

El Gobierno nacional desarrollará normas para dotar a las autoridades territoriales de mecanismos para mitigar las principales problemáticas que afectan la operación de los sistemas de transporte público como la evasión y elusión de la tarifa, el uso inadecuado de los carriles exclusivos y preferenciales y todas las formas de violencia, exclusión y discriminación hacia las mujeres (y otros grupos de población)

13. Consolidación de la red de infraestructura y de transporte seguro al servicio de la población.

El país contará con una red de infraestructura regional y social, basada en corredores carreteros y fluviales, así como servicios aéreos, que permitirá la conectividad de los ciudadanos con los nodos de servicios y acceso a bienes e insumos de cadenas logísticas asociadas a salud pública, ingresos laborales y servicios educativos.

a. Intervención de vías terciarias, terminales fluviales y aeródromos.

Con el fin de avanzar hacia una conectividad de todos los municipios se intervendrá la red de transporte en tres partes: (a) el mejoramiento de instalaciones portuarias fluviales,

Colombia potencia mundial de la vida

73

(b) vías terciarias, y (c) aeródromos, con principios de equidad, cobertura y accesibilidad a los nodos principales de oferta de salud, educación y empleo. En ese sentido, se propone establecer una metodología que permita la identificación de los principales requerimientos por municipio a partir de la revisión de criterios de funcionalidad, acceso a servicios, conectividad cultural y regional para priorizar las intervenciones en las zonas con menor conectividad y mayores dificultades de acceso a bienes y servicios.

b. Convenios solidarios:

Con el fin de avanzar en la construcción de obras, satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades a partir de la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales, se desarrollarán proyectos de infraestructura carretera mediante la suscripción de convenios solidarios. Se propone que mediante la celebración de convenios con las Organizaciones de Acción Comunal se ejecuten obras que impacten en el mejoramiento de la conectividad de las personas, generen empleo y sirvan como una herramienta de fortalecimiento de capacidades comunitarias y acceso a capacitación y educación.

c. Fuentes de pago y financiación:

Con el fin de contar con los recursos necesarios para desarrollar las intervenciones priorizadas a nivel de infraestructura de transporte de carácter social y regional se viabilizarán y estructurarán las fuentes de pago para el desarrollo de infraestructura. Para ello, (a) se elaborará una estimación de inversiones junto con la identificación y clasificación de las intervenciones; (b) se desarrollará un perfil de proyectos y un análisis tanto de fuentes de pago disponibles como de fuentes alternativas de recursos. Con lo anterior, se identificarán las fuentes de recursos para la intervención de los proyectos (carreteros o fluviales) para su desarrollo haciendo uso de las fuentes disponibles.

d. Implementación del Plan Nacional de Seguridad Vial 2022-2031

Se implementará el Plan Nacional de Seguridad vial 2022-2031 a través de sus ejes de vehículos seguros, infraestructura segura, comportamiento y velocidades, y se apoyará a las entidades territoriales en la formulación e implementación de los Planes Locales de Seguridad Vial, así como en su armonización con otros instrumentos de planeación. Se promoverá la utilización de medios de transporte con menores tasas de siniestralidad vial.

e. Fortalecimiento de la institucionalidad para la prevención de siniestros en el Sistema Nacional de Transporte

Se desarrollarán las reformas institucionales para contar con una entidad encargada de la prevención de la siniestralidad, la investigación de accidentes, el registro de siniestros y definir los requisitos técnicos mínimos de seguridad en los modos férreo, portuario y fluvial.

## 2. Seguridad humana y justicia social

74

### 14. Protección de población en situación de movilidad humana y fortalecimiento de vínculos con la colombianidad en el exterior

La seguridad humana y la justicia social de la población en situación de movilidad humana se traduce en mecanismos de protección. Para ello, se debe contar con mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de esta población, basadas en la dignificación y el respeto de sus derechos, sin xenofobia ni discriminación, esto permitirá avanzar hacia una sociedad más justa, con mejores condiciones de vida y seguridad económica para todos. Asimismo, con el fin de diseñar e implementar estrategias, políticas, programas, proyectos que permitan promover los derechos de la Colombianidad en el exterior y la población retornada se requiere conocer las características y necesidades de los mismos, ello permitirá fortalecer los vínculos de esta población con el país.

#### a. Implementación de mecanismos de protección para la población en situación de movilidad humana.

Con el fin de que todos los grupos poblacionales gocen de sus derechos, se identificará la población en situación de movilidad humana con necesidades de protección. Se priorizará aquella población en situación de irregularidad, con especial énfasis en niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados, personas mayores, mujeres cabeza de hogar y grupos étnicos.

#### b. Fortalecimiento de la cohesión social entre la población en situación de movilidad humana y la población de acogida.

Con el fin de avanzar en la reducción de la conflictividad social, se avanzará en diálogos sociales impulsados por los territorios que contemplen la prevención y mitigación de conflictos en las comunidades.

#### c. Impulso de un diálogo multilateral regional sobre movilidad humana segura.

Para avanzar en la protección de la población en situación de movilidad humana es necesario establecer en la agenda de cooperación internacional espacios de diálogo bajo el eje articulador de la responsabilidad compartida, en particular con los países vecinos.

Esto permitirá hacer frente a los desafíos relacionados con esta población en las fronteras con Venezuela, Panamá y Ecuador. Se implementará una estrategia que garantice la seguridad humana de las personas en tránsito y se garantizará el acceso a derechos de todas las personas en movilidad humana.

d. Caracterización de la Colombianidad en el exterior y retornada.

Con el fin de orientar el desarrollo de programa y proyectos que respondan a las necesidades de esta población y que permitan mantener sus vínculos con el país y garantizar sus derechos se requiere actualizar el censo de población colombiana en el exterior y fortalecer el registro de en el sistema de información de registro consular con el fin de contar con una caracterización actualizada. Esto facilitará la formulación de

Colombia potencia mundial de la vida

75

política pública en beneficio de la población retornada y de los connacionales en el exterior, atendiendo a la necesidad de diseñar y adecuar las políticas, programas estrategias y proyectos basados en la evidencia y las características de la población con el fin de ser eficientes en las respuestas institucionales.

e. Fortalecimiento de los programas para la población colombiana retornada.

Se fortalecerá el Registro Único de Retornados (RUR) por medio de la inclusión de los nuevos tipos de retorno que se enuncian en la Ley 2136 de 2021, con el fin de entregar información de caracterización que facilite la formulación de política pública en beneficio de la población retornada. La Cancillería promoverá el Registro de las personas colombianas retornadas a través de los CRORE y los Consulados mediante una estrategia de comunicación y difusión de los beneficios. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, junto con la Cancillería implementarán un programa de retorno académico según lo establecido en la Ley 2136 de 2021 tras un diagnóstico de necesidades de esta población y acorde con las necesidades del país en materia de desarrollo.

D. Protección de la vida y control institucional de los territorios para

la construcción de una sociedad segura y sin violencias

## 1. Política de drogas orientada a la regulación para la garantía de derechos y libertades

La nueva visión de la política de drogas implica un cambio cultural para dejar atrás el prohibicionismo como paradigma dominante, implementando estrategias que atiendan las causas estructurales de este fenómeno y promoviendo la regulación para construir una política de drogas con visión de largo plazo, basada en el cuidado de la vida con enfoque territorial, ambiental y diferencial. La política además se sustentará en la participación e inclusión de todos los sectores, comunidades y territorios, que contribuya a la construcción de la paz total y sea posicionada en el ámbito internacional<sup>1</sup>.

a. Marcos regulatorios de la hoja de coca y sus derivados, así como del uso adulto del cannabis, usos terapéuticos, médicos y científicos de sustancias psicoactivas.

Se modificará la legislación vigente en los siguientes temas: i) regulación de usos alternativos de la planta de coca; ii) uso adulto del cannabis; iii) usos para fines medicinales, terapéuticos y científicos de sustancias psicoactivas; y iv) protección del uso ancestral y popular, priorizando la participación de los campesinos y de las comunidades étnicas. Además, se implementará: i) el tratamiento penal diferenciado para pequeños

<sup>1</sup> Estos son espacios políticos regionales que articulan esfuerzos de integración, cooperación y desarrollo. Sirven como

herramientas para fortalecer las relaciones con América Latina y el Caribe, impulsar iniciativas y proyectos de desarrollo

económico y social y otras áreas de interés. Algunos de los mecanismos en los que participa Colombia son la Alianza

del Pacífico, PROSUR, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Proyecto Mesoamérica,

Conferencia Iberoamericana, Asociación de Estados del Caribe (AEC), entre otros.

## 2. Seguridad humana y justicia social

76

cultivadores, ii) medidas para la inclusión social y productiva, y iii) alternativas a la privación de la libertad en delitos menores asociados a drogas. s.

b. Transformación integral de los territorios, alternatividad, cuidado de la naturaleza y protección de la vida para acabar con la producción de drogas ilícitas.

Se implementará la política interinstitucional de drogas con énfasis en el cuidado a las poblaciones rurales, la naturaleza y los territorios afectados por el uso ilícito, tráfico y comercialización de sustancias psicoactivas. Además, se impulsará la implementación y sostenibilidad de la sustitución de cultivos de uso ilícito a favor de una economía productiva que dignifique a las comunidades y proteja la naturaleza. El desarrollo de estas acciones contará con espacios plurales de diálogo con actores y autoridades territoriales.

c. Redireccionamiento de la estrategia de identificación, impacto y desarticulación de estructuras multictipos relacionadas con el fenómeno de las drogas y otras economías ilegales.

En el marco de la paz total, el Gobierno nacional definirá las acciones para la desarticulación de organizaciones criminales, especialmente, a través del sometimiento individual y colectivo de las estructuras multictipos. Se estructurará la estrategia de lucha del fenómeno de las drogas, en donde la actuación del Estado se concentrará en los actores del sistema criminal que generan violencia, lavan dinero, extorsionan y se lucran de las actividades ilegales. En este sentido, la Fuerza Pública priorizará la interdicción de sustancias ilícitas y los insumos para su procesamiento, así como la destrucción de infraestructuras para su producción, y la erradicación forzosa de cultivos industriales.

d. Reducción de las vulnerabilidades asociadas al consumo de sustancias psicoactivas y protección de la salud pública.

Para mitigar el riesgo asociado al consumo de sustancias y dejar atrás la estigmatización, se desarrollarán acciones con enfoque en salud pública y derechos humanos en: i) reducción de riesgos y daños del consumidor, ii) descriminalización del consumidor, iii) prevención en niños, niñas y adolescentes, y iv) protección social de las personas que consumen sustancias psicoactivas.

e. Estrategia de política exterior para el cambio del paradigma del fenómeno de las drogas.

Se formulará una nueva agenda internacional de drogas de corto y mediano plazo orientada a liderar el cambio del enfoque global basado en la guerra contra las drogas.

2. Desmantelamiento del multictipos con énfasis en los nodos más

importantes del sistema criminal, prevaleciendo la protección integral de las poblaciones.

Con el propósito de proteger la vida, minimizar las amenazas al bienestar de las personas y de las comunidades, en especial de la población más vulnerable, se redireccionará la

Colombia potencia mundial de la vida

77

política del Estado contra las diferentes formas del multictiprimen, ampliando el enfoque y haciendo énfasis en los nodos más importantes y estratégicos del sistema criminal. En este cambio de enfoque se priorizará el sometimiento individual y colectivo, la acción judicial y la prevención, judicialización y persecución del lavado de activos para potencializar la afectación y la desarticulación efectiva de las estructuras criminales responsables Planes especiales de protección para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial, individual y colectivo.

a. Fortalecimiento de la prevención y la protección para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial, colectivo e individual.

Con el fin de proteger la vida de las personas y prevenir las afectaciones que ocasiona el multictiprimen, haciendo especial énfasis en las poblaciones más vulnerables como los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, personas en proceso de reincorporación, entre otros, se fortalecerán los programas de prevención y protección, focalizados a nivel territorial, y la capacidad de respuesta del Cuerpo Élite de la Policía. Estos esfuerzos estarán encaminados a garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la población vulnerable y se sustentarán en el diálogo permanente entre las autoridades, las comunidades y otros liderazgos.

b. Articulación interinstitucional a nivel nacional, regional e internacional para la desarticulación y judicialización efectiva del multictiprimen.

Es necesario robustecer la articulación de las entidades que intervienen en las etapas de investigación y judicialización de las estructuras multictiprimen, incluyendo a la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial. En especial, se priorizarán acciones para la



intervención de las redes de lavado de activos y extorsión por su impacto a nivel territorial y en el ejercicio de los derechos de las personas. Lo anterior, requerirá de esfuerzos en la formulación e implementación de nuevos mecanismos de medición de resultados e impacto del redireccionamiento estratégico, a través de sistemas complementarios de información y métodos de monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas, planes y estrategias. .

c. Mecanismos de cooperación internacional para desarticular las redes transnacionales de multictipos.

Para identificar, afectar y desarticular las redes transnacionales del multictipo y afrontar de manera articulada los retos comunes que estas representan, se potenciarán con entidades regionales e internacionales responsables, los mecanismos de cooperación y coordinación multilateral que permitan el mejoramiento y la transformación de las condiciones económicas en zona de frontera y el bienestar de sus poblaciones.

## 2. Seguridad humana y justicia social

78

d. Fortalecimiento de las capacidades de inteligencia, investigación criminal y judicialización para afrontar el multictipo.

En línea con el nuevo enfoque de la política contra el multictipo y su énfasis en el lavado de activos y grandes capitales provenientes de economías ilícitas, se realizará un diagnóstico de las capacidades humanas y los medios técnicos de inteligencia y contrainteligencia, así como de las capacidades de investigación criminal, judicialización y de la coordinación interinstitucional en su empleo, para afrontar de manera integral el multictipo, la corrupción y la convergencia entre ellos. Sustentado en este diagnóstico, se trazará una hoja de ruta con el conjunto de esfuerzos administrativos, presupuestales, contractuales y operacionales para el fortalecimiento de las capacidades identificadas como requeridas.

3. Tránsito hacia un nuevo modelo de convivencia y seguridad ciudadana corresponsable, participativo y garante de la vida.

Las comunidades enfrentan amenazas y riesgos que los victimizan en términos de violencias y de afectaciones humanitarias en sus territorios. Para poder identificar y responder de manera efectiva a estos riesgos y amenazas, el Gobierno nacional diseñará e implementará un nuevo modelo de convivencia y seguridad ciudadana con un enfoque desde la seguridad humana, corresponsable, multisectorial, integral, contextualizado y preventivo, que permita consolidar las condiciones necesarias para una convivencia y seguridad ciudadana garante de derechos y libertades, basada en la confianza hacia la institucionalidad, la generación de capacidades territoriales y la participación de las personas.

a. Transformación de la Policía Nacional para responder a los propósitos de la vida y generar las condiciones para la paz total

Se avanzará en el fortalecimiento del carácter civil de la institución policial y la profesionalización del servicio mediante el desarrollo humano de sus integrantes, a través de la institucionalización de un modelo de servicio de policía orientado a las personas, con enfoques de género, respetuoso de los Derechos Humanos, y con un accionar íntegro. En este marco, se desarrollarán los planes de fortalecimiento de las capacidades de la Policía Nacional para el cumplimiento efectivo de su mandato constitucional, incluyendo la revisión y ajuste de la arquitectura institucional y la creación de una fuerza orientada a la solución pacífica e inteligente de los conflictos que reemplace al Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD).

b. Fortalecimiento de la protección a la libertad de reunión, manifestación y protesta social pacífica.

Se formulará e impulsará ante el Congreso de la República un proyecto de ley estatutaria a través del cual se fortalezca la protección a la libertad de reunión, de manifestación y de protesta social pacífica, garantizando derechos y libertades de sus participantes.

Colombia potencia mundial de la vida

c. Estrategia de articulación nación-territorio para la convivencia y seguridad

ciudadana.

Se creará una estrategia corresponsable y basada en la prevención de factores de riesgo donde se brinde el acompañamiento técnico y jurídico a las autoridades locales para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación, así como el acceso a fuentes de financiación en materia de convivencia y seguridad ciudadana. De igual forma, esta estrategia requerirá el desarrollo de, entre otras, cuatro herramientas fundamentales para la respuesta a los requerimientos ciudadanos: i) la actualización del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES), ii) los lineamientos de política pública para la elaboración de acciones interinstitucionales e intersectoriales que contribuyan a la convivencia y seguridad ciudadana, iii) la incorporación de acciones específicas que permitan fortalecer las capacidades nacionales y territoriales para la prevención y atención de delitos, comportamientos contrarios a la convivencia y factores de riesgo en entornos rurales y iv) revisión de los instrumentos normativos existentes para la reglamentación de la convivencia y seguridad ciudadana.

d. Estrategia para fortalecimiento de la ciberseguridad.

En respuesta al incremento del conjunto de amenazas cibernéticas que actualmente afectan a las personas, se requiere institucionalizar una hoja de ruta de mediano y largo plazo para el fortalecimiento de las capacidades del ecosistema cibernético nacional en materia de ciberseguridad.

4. Consolidación de la defensa integral del territorio para la protección de la soberanía, independencia, integridad territorial y del orden constitucional.

La seguridad humana se sustenta en el control por parte del Estado, del territorio, los mares, los ríos, el aire, el espacio y el ciberespacio. La garantía de los derechos y libertades de todos los ciudadanos depende de que las instituciones tengan presencia y provean bienes y servicios públicos de manera permanente en todo el territorio y existan niveles de desarrollo homogéneos, incluyendo las zonas de frontera. Para garantizar esto, se hace necesario diseñar y ejecutar una estrategia de defensa integral del territorio necesaria para la salvaguarda de los intereses nacionales en temas limítrofes. Esta estrategia deberá contener, entre otros, la información de inteligencia estratégica, el apoyo técnico, el desarrollo de operaciones, los estudios técnicos y científicos, los planes de fortalecimiento

de capacidades y el desarrollo de las herramientas y la normatividad requeridas para una defensa integral de Colombia.

a. Fortalecimiento de capacidades estratégicas para la defensa nacional y del orden constitucional.

Con el fin de responder a las amenazas que pueden afectar la seguridad y defensa del país, identificadas en el contexto estratégico, se requiere avanzar en el fortalecimiento de

## 2. Seguridad humana y justicia social

80

las capacidades requeridas por las Fuerzas Militares en el marco del Sistema Integral de Defensa Nacional (SIDEN). Con la implementación de este sistema, se actualizarán, adquirirán y desarrollarán las capacidades estratégicas conjuntas para la defensa nacional. Adicionalmente, se identificarán y desarrollarán las demás capacidades de la Nación que contribuyan al apoyo del control institucional del territorio, y a la protección de las fronteras y los activos estratégicos, como aporte al orden constitucional.

b. Mecanismos internacionales para la defensa y seguridad.

Se desarrollarán acciones que dinamicen, a través de los canales diplomáticos existentes, la proyección internacional del Sector Defensa con el fin de consolidar agendas internacionales, asegurar la cooperación internacional en materia de seguridad para afrontar de manera conjunta las amenazas comunes, diversificar esfuerzos regionales y globales para el fortalecimiento y la construcción de nuevas alianzas estratégicas que mejoren las capacidades, así como el desempeño operacional y los desarrollos doctrinales para la defensa integral del territorio.

c. Ley de Seguridad Fronteriza.

Con la finalidad de reducir los factores desestabilizadores que afectan la seguridad y defensa nacional y proteger la soberanía, la integridad territorial y la presencia integral del Estado en zonas limítrofes, se desarrollará e implementará un plan integral de seguridad y defensa para las fronteras y se generarán los mecanismos de coordinación interinstitucionales. En este marco, se radicará un proyecto de Ley de Seguridad Fronteriza

que establezca el tratamiento especial de estas zonas.

d. Inteligencia estratégica y contrainteligencia como elemento fundamental para la seguridad humana.

Para reducir la incertidumbre en la toma de decisiones de política pública, anticipar las amenazas y minimizar el nivel de vulnerabilidad del Estado, en el marco del Sistema Nacional de Inteligencia y la Junta de Inteligencia Conjunta, se generará conocimiento especializado, mediante la entrega de productos de inteligencia estratégica al Gobierno nacional que involucren el análisis del entorno en relación con los diferentes sectores y actores. Estas actividades de inteligencia estratégica se centrarán en proteger la vida, los derechos y libertades de la población, en un marco de estricto acato a la Constitución, la Ley y el respeto de los DD. HH. y DIH, bajo el adecuado control y debidos procesos de transparencia con el fin de facilitar la toma de decisiones de política pública.

e. Rediseño institucional del sector de inteligencia estratégica.

En el marco del Sistema Nacional de Inteligencia y la Junta de Inteligencia Conjunta, para contribuir con la generación de conocimiento especializado, oportuno y de calidad para el Gobierno nacional, se fortalecerán las capacidades para el desarrollo de las actividades de inteligencia estratégica a través de la alineación entre la estrategia institucional, los procesos, la arquitectura institucional, la planta de personal y los aspectos técnicos,

Colombia potencia mundial de la vida

81

tecnológicos y de infraestructura necesarios. Adicionalmente, se contará con una estrategia de comunicación para la generación de una cultura de inteligencia estratégica, que asegure y garantice un adecuado flujo de información, así como la provisión de la misma para mejorar la interacción con la ciudadanía, promoviendo la transparencia y fortaleciendo la relación Estado- ciudadano, bajo las normas legales aplicables.

5. Transformaciones para la transparencia, legitimidad e integridad del

Sector Defensa

La transformación del Sector Defensa pondrá en el centro a las personas —Fuerza Pública,

sus familias y los veteranos— consolidando su bienestar, educación y trato equitativo. Adicionalmente, aumentará la confianza en sus instituciones como un pilar estratégico del Gobierno nacional, para lo cual se implementarán iniciativas en el marco del acatamiento irrestricto a los DD. HH. y al DIH, el fortalecimiento de la Justicia Penal Militar y Policial y la Defensa Técnica Especializada, la lucha contra la corrupción, la transparencia, eficiencia y la incorporación efectiva de los enfoques diferenciales. Como parte de este proceso de transformación, se fortalecerá además la industria de defensa para el desarrollo socioeconómico del país suministrando bienes y servicios a las poblaciones más apartadas y vulnerables.

a. Sistema de Bienestar Integral de la Fuerza Pública, sus familias y de los veteranos. Se diseñará una nueva política de bienestar orientada a la mejora del portafolio de servicios y su cobertura para contribuir en el incremento de las condiciones de vida, la moral y la gestión del capital humano de la población beneficiaria, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades del Grupo Social y Empresarial de Defensa (GSED) para la implementación de planes y programas de bienestar. Un componente esencial de esta política es la modernización del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para avanzar hacia un modelo de atención integral en salud, que priorice al usuario e incentive su participación, con enfoque en la promoción, prevención de riesgos y prestación de los servicios en el ámbito territorial y que incluya controles dirigidos a mitigar su riesgo financiero y presupuestal. Así mismo, la gestión del capital humano tendrá como pilar fundamental el cierre de brechas en materia de educación, por lo que se diseñará una hoja de ruta que fortalezca las capacidades de formación, capacitación, investigación, instrucción, entrenamiento y reentrenamiento de acuerdo con los perfiles y planes de carrera, que contribuyan al Sector Defensa. Finalmente, se deberá estructurar e implementar el Sistema Nacional de Atención Integral al Veterano, para asegurar lo establecido en la Ley 1979 de 2019<sup>11</sup><sup>[66]</sup>, en articulación con las entidades que integran la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano.

## 2. Seguridad humana y justicia social

b. Estrategia de fortalecimiento de la legitimidad del Sector Defensa asegurando el respeto a los DD. HH. y al DIH considerando los enfoques diferenciales.

Se fortalecerá, desde la incorporación del personal, la capacitación y entrenamiento en procedimientos y certificaciones con enfoque en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Adicionalmente, se actualizará la Política de Derechos Humanos del Sector Defensa a partir de estándares y convenios internacionales en la materia, y ésta estará articulada con la Política Nacional de Derechos Humanos. Así mismo, se profundizará la transversalización de los enfoques diferenciales en todo el Sector Defensa, fomentando la formación y su aplicación; incluida la implementación de los lineamientos de la Resolución 1305 de Naciones Unidas. Además, se robustecerán los mecanismos de denuncia de irregularidades para generación de un entorno seguro para la igualdad de género.

c. Fortalecimiento de los sistemas de Justicia Penal Militar y Policial y de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública bajo principios de calidad, eficiencia, transparencia, independencia y autonomía.

Para mejorar los procesos de investigación y juzgamiento de la Justicia Penal Militar y Policial (JPMP), y la oportunidad y transparencia en la prestación de sus servicios, se establecerán controles y evaluaciones objetivas del desempeño y se fortalecerán las competencias de los servidores judiciales. Adicionalmente, se implementarán herramientas logísticas y tecnológicas que simplifiquen y agilicen los procesos, permitan un uso racional de los recursos y disminuyan las posibilidades del error judicial. Así mismo, con el fin de atender de manera más adecuada y oportuna los diferentes casos del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, se fortalecerán las capacidades de su equipo técnico para ampliar la cobertura a procesos de las jurisdicciones ordinaria, especial para la paz y penal militar, y asuntos disciplinarios.

d. Rediseño de los criterios de ascensos de la Fuerza Pública enfocados en la meritocracia y la igualdad de condiciones.

Como parte de este rediseño institucional, se realizará una revisión de los procesos de evaluación para ascensos y cambios de categoría de los uniformados de la Fuerza Pública, en el marco del régimen de carrera, de manera que sean más equitativos y se rijan por

procedimientos sustentados en la meritocracia. Servicio militar obligatorio y nuevo servicio social para la paz.

e. Eliminación de la obligatoriedad del servicio militar y nuevo servicio social para la paz.

Con el fin de avanzar hacia la paz total, la democracia y la garantía de los Derechos Humanos, los jóvenes podrán prestar el servicio social para la paz en programas ambientales, de educación, trabajo con víctimas, alfabetización digital, entre otras. El servicio social para la paz se implementará en coordinación con las entidades del

Colombia potencia mundial de la vida

83

Gobierno nacional responsables. La eliminación de la obligatoriedad del servicio militar se hará de manera gradual y sujeta a la profesionalización de la Fuerza Pública, conservando el servicio militar como una capacidad para el mantenimiento de la seguridad y defensa.

f. Modernización del Sector Defensa para incrementar el valor público, la integridad y la transparencia.

Se fortalecerá la estructura organizacional, la gestión del conocimiento y la transformación digital, así mismo, se revisarán y ajustarán de los procesos, bajo principios de sostenibilidad y eficiencia del gasto, transparencia, gestión pública efectiva, vocación por el servicio público, participación y servicio ciudadano, integridad y reducción del riesgo de corrupción. Como complemento del fortalecimiento organizacional se realizará la construcción de un nuevo edificio para el funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional que permitirá subsanar de manera definitiva la obsolescencia física y limitaciones funcionales de los edificios del sector que estaban ubicados en el CAN.

g. Fortalecimiento de la industria y la CTel de defensa para la transformación, la conectividad y el desarrollo del territorio nacional.

Con el fin de reducir la dependencia tecnológica, obtener ventajas operacionales y contribuir con el desarrollo del país, se desarrollarán proyectos de ciencia, tecnología e



innovación (CTel) y alianzas estratégicas con los sectores público, privado y con la academia, que incorporen lineamientos para el aprovechamiento comercial de los bienes intangibles y derechos de propiedad intelectual que se desprendan de estos desarrollos. Como parte de este esfuerzo, se revisará la arquitectura organizacional y de procesos para adecuarla a los retos que implican estos proyectos. Adicionalmente, se adoptará una estrategia de fortalecimiento del GSED que contribuya al desarrollo de encadenamientos productivos de la industria de defensa (astillera, aeroespacial, metalmecánica, de comunicaciones y de transporte) con el sector productivo nacional. Por último, para incrementar la presencia del Estado en todo el territorio nacional, mejorar la conectividad y promover la competitividad regional, el Estado Colombiano hará uso de las capacidades duales de la Fuerza Pública y fortalecerá a SATENA, mediante su capitalización y la subvención de la operación de rutas aéreas sociales. Con este mismo propósito, en conjunto con las entidades territoriales, se mejorará paulatinamente la infraestructura aeronáutica existente, en el marco del Plan Estratégico 2030 de la Aeronáutica Civil.

## 2. Seguridad humana y justicia social

84

E. Justicia para el cambio social entendida como la justicia de las personas, los pueblos y sus territorios que garantice la dignidad humana, transformando el enfoque punitivo a uno que propenda por la reconciliación social

1. Reforma a la prestación del servicio de justicia a partir de las necesidades de las personas, comunidades y territorios.

Mediante la transformación de la justicia, desde un foco en la oferta de servicios a uno centrado en las personas, comunidades y territorios, los servicios de justicia serán pertinentes, diferenciales y oportunos y defenderán los intereses litigiosos de la Nación. La justicia para el cambio social tendrá estrategias orientadas a empoderar y mejorar las habilidades y competencias legales de las personas, promoverá la solución efectiva de conflictos en las comunidades y formulará, implementará y evaluará intervenciones y

políticas basadas en evidencia, priorizando las necesidades de las personas. Así mismo, reconoce la importancia de las justicias de los pueblos, y sus diferentes necesidades territoriales.

a. Reformas normativas para reorientar la prestación de servicios de justicia.

La arquitectura institucional del Sistema de Justicia requiere una renovación que racionalice sus formas y procesos. Esto permitirá que el Sistema funcione como un ecosistema institucional integrado, descentralizado y enfocado en la dignidad de las personas, la ciudadanía y los territorios. Además, se realizará una estrategia para el desarrollo de capacidades institucionales, técnicas y tecnológicas del Sistema de Justicia, para fortalecer el acceso a la justicia, la seguridad jurídica y su productividad.

b. Transformación de la prestación de los servicios de justicia centrados en las personas.

Los servicios de justicia se centrarán en las vidas y libertades de las personas, para esto, la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas estará guiada por mediciones territoriales de las necesidades, brechas y barreras que enfrentan las personas, comunidades y empresas. Lo anterior utilizando instrumentos como encuestas de percepción, índices sintéticos y modelos de optimización y la gestión y producción de información.

c. Política de apropiación y uso de los métodos alternativos de resolución conflictos.

Se extenderá y fortalecerá el uso y apropiación de métodos de resolución de conflictos como herramientas fundamentales para acercar la justicia a las personas y descongestionar los servicios de justicia. Además, se desarrollará la política para el fortalecimiento de las competencias legales de las personas y comunidades. Esta promoverá el uso pertinente de los servicios de justicia, las habilidades, los conocimientos, y las circunstancias que permitan a las personas identificar, evaluar y actuar ante sus conflictos y necesidades jurídicas.

d. Fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena, justicias propias y comunitaria, y desarrollo de justicia ambiental y jurisdicción agraria.

Se identificarán, planificarán y gestionarán fuentes de financiación efectivas y sostenibles para el funcionamiento autónomo de la Jurisdicción Especial Indígena. Se caracterizarán las justicias propias y comunitaria para robustecer su reconocimiento por las autoridades locales, con énfasis en sus prácticas, saberes ancestrales y la promoción de respuestas efectivas sus necesidades específicas. Además, se desarrollará la Jurisdicción Agraria y Rural con la finalidad resolver la conflictividad que surja del uso, tenencia, propiedad y las relaciones agrarias. Adicionalmente, promover el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

e. Sistema Nacional de Defensa jurídica del Estado

Se consolidará la estrategia de mejora de la eficiencia del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, por medio de la optimización del reporte de información, aumento tanto en la cobertura de procesos como en la transferencia de conocimiento entre las entidades que comprenden el sistema, generando ahorros al Estado en materia de los pagos evitados por sentencias, y conciliaciones y laudos arbitrales. El Sistema se orientará a la dirección, coordinación y ejecución de las políticas y acciones en materia de prevención del daño antijurídico de las conductas antijurídicas y la defensa de los intereses litigiosos de la Nación Sistema de justicia moderno sustentado en procesos de transformación digital.

2. Sistema de justicia moderno sustentado en procesos de transformación digital.

La modernización de la justicia en Colombia generará servicios de justicia efectivos, eficientes con enfoques diferenciales. El sistema de justicia moderno contará con instituciones sólidas y transparentes; garantizará servicios de justicia asequibles para las personas, empleando herramientas digitales; promoverá la seguridad jurídica, y responderá oportunamente a las necesidades diferenciales de los territorios.

a. Política de Estado de Transformación Digital de la Justicia de mediano y largo plazo

Se formulará una única política integral de Estado de mediano y largo plazo para la transformación digital de la justicia centrada en procesos de modernización y uso de herramientas TIC para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la prestación del servicio de justicia, así como orientar su diseño para que responda a las necesidades y

capacidades de las personas.

b. Conectividad integral y estrategia multicanal para los servicios de justicia digital.

Se fortalecerá la infraestructura tecnológica para ampliar la conectividad, las capacidades tecnológicas de los operadores de justicia, los servicios digitales de justicia y su uso a nivel territorial. Con lo anterior, se superarán las barreras de acceso a la justicia que enfrentan las personas minimizando las brechas digitales para no dejar a nadie atrás .

## 2. Seguridad humana y justicia social

86

c. Herramientas tecnológicas con enfoques diferenciales para la divulgación y acceso al ordenamiento jurídico.

Se formulará un plan que permita que las personas accedan y conozcan las normas vigentes, a través de los diferentes sistemas ofrecidos por las entidades del sector justicia. Además, se promoverá la mejora en la calidad jurídica de la producción normativa y su depuración con enfoque territorial.

d. Capacidades y la oferta del Sistema de Justicia.

Para integrar la prestación de los servicios de administración de justicia acorde a las necesidades de las personas, disminuir el cierre de brechas y facilitar la toma de decisiones con acceso a datos abiertos se realizará: i) un mapa de justicia con la caracterización de las capacidades de la oferta en los territorios, ii) un modelo de articulación y coordinación entre el Sistema de Justicia y los Sistemas Locales de Justicia, y iii) una estrategia diferenciada para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y tecnológicas de los prestadores de servicios. .

## 3. Política criminal y penitenciaria garante de la dignidad humana

.La política criminal y penitenciaria tendrá un enfoque restaurativo garante de la dignidad humana. Esto será posible a través de una transformación del Sistema Penal, promoviendo el uso de alternativas de la privación de la libertad , la implementación de políticas de prevención del delito y de justicia restaurativa. Teniendo en cuenta este nuevo enfoque, se garantizará la seguridad humana y justicia social con protocolos de

tratamiento penitenciario y resocialización promoviendo la inclusión social y el respeto a los derechos humanos.

a. Reorientar el enfoque reactivo de la política criminal a uno sustentado en evidencia empírica.

Para garantizar la toma de decisiones en política criminal sustentadas en evidencia se promoverá la articulación 13 de los sistemas de información de las entidades que participan en las diferentes etapas de la política criminal de adultos, y adolescentes y jóvenes. Esto a su vez facilitará la generación de análisis integrales de la criminalidad y de la gestión judicial en materia penal.

b. Robustecimiento de la alternatividad penal y prevención del delito.

Para descongestionar el sistema penal, implementar el nuevo enfoque restaurativo y propender por la garantía de los derechos procesales, se promoverá el uso de sanciones no privativas de la libertad, la aplicación de beneficios administrativos y medidas sustitutivas de la pena de prisión. De igual manera, se priorizará la ejecución de acciones articuladas entre el orden nacional y territorial para implementar la Política Pública de Prevención del Delito de Adolescentes y Jóvenes.

Colombia potencia mundial de la vida

87

c. Aplicación de la justicia restaurativa para la recomposición de los lazos sociales.

Para la aplicación de la justicia restaurativa en el sistema penal de adultos y para la implementación de la política nacional de justicia juvenil restaurativa en los territorios, se desarrollarán encuentros restaurativos promoviendo el diálogo entre los responsables, las víctimas, las familias y la comunidad; la solución de los conflictos sociales; y la recomposición de los lazos afectados por la comisión del delito.

d. Tratamiento penitenciario, resocialización y no reincidencia para un proyecto de vida digno.

Para promover las condiciones de habitabilidad y garantizar un proyecto de vida digna, se elaborará un protocolo de tratamiento penitenciario y resocialización para la población

privada de la libertad, atendiendo las necesidades y particularidades de los grupos poblaciones de género (mujeres, LGBTQ+), discapacidad, persona mayor, extranjeros, migrantes, comunidades étnicas, entre otros.

e. Fortalecimiento de la atención a la población sindicada y pospenada en los territorios.

Se garantizará la privación de la libertad de la población sindicada en condiciones dignas por medio de una estrategia entre el orden nacional y las entidades territoriales para articular esfuerzos que garanticen: i) la efectiva prestación de los servicios de salud y alimentación, y ii) la construcción de infraestructura carcelaria que promueva la educación y el trabajo. Además, se impulsará la implementación del programa de atención pospenitenciaria en los territorios para prevenir la reincidencia y garantizar la inclusión social de la población pospenada.

f. Extinción de dominio para el beneficio social.

Se realizarán ajustes normativos e institucionales para disminuir los tiempos procesales de la acción de extinción de dominio; garantizar la administración y destinación de los bienes para el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables y promoción de la economía popular.

4. Justicia transicional e implementación de las sanciones y medidas de reparación para la reconciliación social

La Justicia Transicional comprende los sistemas de Justicia y Paz, la reparación integral a las víctimas, y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. El Gobierno nacional, de forma articulada entre sus instituciones y con la colaboración armónica entre las Ramas del Poder, garantizará los enfoques diferenciales y de género, las condiciones jurídicas, económicas y logísticas para la ejecución de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación.

## 2. Seguridad humana y justicia social

88

a. Articulación de los sistemas, la oferta institucional y de los mecanismos de justicia

transicional.

Se articulará la oferta institucional de los diferentes sistemas de justicia transicional mediante la realización de ajustes normativos y de procesos para garantizar los derechos de las víctimas con verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

b. Implementación de los componentes restaurativos y de condiciones efectivas de restricción de la libertad derivados del componente de justicia del Acuerdo Final.

Se elaborarán los instrumentos normativos necesarios para determinar las competencias, tanto a nivel nacional como territorial, para la implementación del sistema restaurativo de esta jurisdicción, así como las condiciones para la materialización de condiciones efectivas de restricción de la libertad.

c. Formulación e implementación del plan de socialización y promoción de los mecanismos restaurativos en la justicia transicional.

Se realizarán socializaciones y pedagogías de los mecanismos restaurativos de la justicia transicional, además de elementos como las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, para contribuir a la reconciliación social, tanto a nivel nacional como territorial con pertinencia étnica. Esta estrategia incentivará la participación de los diferentes sectores en la implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación.

d. Desarrollo de una herramienta de monitoreo y evaluación de la justicia transicional.

Se gestionará y realizará el monitoreo, análisis y evaluación de la información sobre oferta institucional en materia de justicia transicional, a través del desarrollo de una herramienta especializada que permita activar rutas para la implementación y seguimiento de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación en el marco de la justicia transicional.

e. Fortalecimiento de los mecanismos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

Para encontrar a los desaparecidos, se realizarán los siguientes ajustes institucionales y normativos: i) articular los procesos de búsqueda de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas con la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Nacional, y ii) aumentar las capacidades técnicas e investigativas de las entidades competentes.

## HUMANO A LA

Colombia tiene altos niveles de inseguridad alimentaria. Es imperativo garantizar que toda su población <sup>1</sup> tenga una Existencia de regiones del país que no tienen una adecuada transporte de alimentos. Se debe mejorar el acceso físico a los digitales, y más adecuada infraestructura de transporte.

3

Los niveles de productividad agropecuaria son bajos en Colombia y no permiten tener una disponibilidad de alimentos adecuada. Es necesario invertir en procesos de tecnología contribuyan a que los productores mejoren su productividad, teniendo en cuenta las particularidades territoriales.

2

en el país podría a futuro aumentar la prevalencia de enfermedades no transmisibles, y por ende conducir a mayores costos de atención en salud. Se requiere promover la lactancia materna exclusiva y complementaria hasta los dos años de vida, generar entornos de desarrollo que fomenten alimentación saludable.

5

La limitada dinámica entre nación y territorio afecta la implementación de políticas para avanzar en la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación. Es indispensable mejorar la gobernanza y coordinar



mecanismos para el diseño, ejecución y seguimiento de dichas políticas.

6

La baja calidad e inocuidad de alimentos en Colombia plantea amenazas para la salud y la vida de las personas necesario adoptar buenas prácticas de producción agropecuaria, manipular adecuadamente los alimentos, crear un sistema de trazabilidad de alimentos y fortalecer el sistema de vigilancia para mejorar las respuestas ante ETA.

4

HUMANO A LA

Pobreza monetaria extrema Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años intervenidas

Producción agropecuaria de cadenas

LÍNEA BASE META CUATRENIO LÍNEA BASE META CUATRENIO

LÍNEA BASE META CUATRENIO LÍNEA BASE META CUATRENIO

Colombia potencia mundial de la vida

91

### 3. Derecho humano a la alimentación

Para convertir a Colombia en potencia mundial de la vida es importante garantizar el derecho humano a la alimentación de toda su población. El derecho humano a la alimentación implica que todas las personas tengan una alimentación adecuada, que les permita tener una vida activa y sana, que contribuya a la ampliación de sus capacidades. Esta transformación comienza por un mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector agropecuario. Es necesario transitar hacia una transformación de los sistemas agroalimentarios mediante el desarrollo de cadenas de valor agregado intensivas en innovación y conocimiento, que además de aumentar la disponibilidad de

alimentos, permitan la diversificación productiva, y la inclusión de las poblaciones en la ruralidad. Se busca desarrollar procesos agroindustriales, y consolidar una oferta agropecuaria exportable competitiva, que cumpla con los atributos y estándares de calidad, sanidad e inocuidad, que demandan los mercados. El país tiene que reducir de manera significativa la importación de alimentos básicos. Pero esta sustitución únicamente es posible si la actividad agropecuaria nacional es productiva y altamente competitiva. Las líneas de política trazadas en esta transformación se enmarcarán en la reforma rural integral y sus respectivos planes nacionales sectoriales.

El Derecho Humano a la Alimentación (DHA) tiene tres pilares soportados en una gobernanza interinstitucional: disponibilidad y acceso a alimentos, así como su adecuación a las necesidades nutricionales de la población según su curso de vida y las prácticas alimentarias territoriales. La disponibilidad se refiere a una oferta suficiente y sostenible de alimentos. El acceso se refiere a capacidad de pago (aspecto que se profundiza en la Transformación de Seguridad Humana y los temas relacionados con ingresos) y a la disponibilidad física de los alimentos. La adecuación implica que los alimentos cumplan con la calidad y cantidad suficientes, así como los nutrientes necesarios para el desarrollo físico, mental, social y cultural.

Varias razones explican la desconexión entre el potencial del país para ser despensa mundial de alimentos y su coexistencia con altos niveles de inseguridad alimentaria y nutricional.

1. En cuanto a la disponibilidad de alimentos, los factores que la afectan se resumen en que la planificación para la producción agropecuaria es deficiente, afectando su sostenibilidad y competitividad y persiste una baja cobertura en

### 3. Derecho humano a la alimentación

92

riego, Servicios Públicos de Extensión Agropecuaria (SPEA), logística, crédito y otros instrumentos financieros, además de un limitado acceso, uso y aplicación de insumos agropecuarios. La productividad del sector agropecuario colombiano es

baja; se encuentra 15 % por debajo del promedio de América Latina. Entre los factores explicativos se observa la poca articulación entre el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SCTI), lo que limita el desarrollo y transferencia de tecnología a los productores agropecuarios.

2. Existen regiones del país que no cuentan con una adecuada accesibilidad y conectividad vial, aérea y/o fluvial, que facilite el acceso físico a los alimentos.

3. En materia de adecuación de los alimentos, el país tiene una baja capacidad en la gestión de riesgos sanitarios y fitosanitarios, a lo cual se suma que carece de una política integral de inocuidad y trazabilidad agrícola y pecuaria bajo el enfoque de la granja a la mesa. Además, coexisten la desnutrición, la deficiencia de micronutrientes y sobrepeso, lo que se conoce como triple carga nutricional que afecta en mayor medida a la niñez y a la adolescencia. Estos problemas se relacionan con prácticas inadecuadas de consumo de alimentos que no cubren las necesidades de energía y nutrientes.

4. En materia de gobernanza hay una limitada dinámica entre la nación y el territorio que afectan la implementación de políticas para avanzar en la garantía progresiva del DHA.

5. La distribución de la propiedad de la tierra es muy desigual, y ello tiene implicaciones negativas en la armonía social y en la productividad. Es por ello que el cumplimiento del primer punto del Acuerdo de la Habana tiene por objeto promover una mejor distribución de la tierra, con el diseño de mecanismos que mejoren la productividad y la competitividad agropecuaria.

Todas estas dificultades generan disparidades territoriales en los aspectos relacionados con la disponibilidad, acceso físico, económico y adecuación de los alimentos como se detalla en el mapa 2.1.

## Mapa 2.1

Índice de inseguridad alimentaria, a partir de disponibilidad, acceso físico, acceso económico y adecuación

de alimentos

Fuente: DNP, 2022.

Bajo este contexto, los pueblos y las comunidades de las diferentes subregiones han identificado en los Diálogos Regionales Vinculantes la necesidad de contar con suelos para la vida, un uso adecuado con vocación productiva, la democratización del recurso de tierras, vías terciarias como soporte del sistema agroalimentario, el desarrollo de proyectos productivos con asistencia técnica de la nación y la garantía del derecho a la alimentación. Una sistematización de estas necesidades de cambio identificadas se muestra en la figura 2.1

## 3. Derecho humano a la alimentación

94

### Figura 2.1

Necesidades de cambio identificadas en diálogos regionales vinculantes alrededor del derecho humano a la alimentación

Fuente: DNP, 2022.

Para superar estos problemas y avanzar en el DHA, se trabajará en cada uno de los pilares que fundamentan este derecho. El país contará con una mejor disponibilidad de alimentos a través de la una promoción decidida del sector agropecuario y sus productores; se fortalecerá el acceso físico a los alimentos por medio de cadenas de suministro eficientes, digitales e infraestructura de transporte; se reducirá la triple carga nutricional y la mortalidad asociadas a la adecuación de los alimentos a las necesidades territoriales y poblacionales. Se contará con esquemas de gobernanza que tracen rutas claras para definir, implementar y evaluar las políticas públicas que afectan el derecho humano a la alimentación.

Para contar con mayor disponibilidad de alimentos, se buscará que Colombia se convierta

en una potencia agroalimentaria sostenible. Esto se llevará a cabo a partir de la identidad del territorio, de sus actores y sus propias dinámicas.

Para propender por el acceso, transitaremos hacia sistemas agroalimentarios que incluyen el fortalecimiento de circuitos cortos de producción, comercialización, servicios logísticos y transporte. Además de impulsar la productividad y sostenibilidad agropecuaria, es

Colombia potencia mundial de la vida

95

necesario conjugar la rentabilidad de las unidades productivas con la capacidad de pago de los consumidores. El proceso de transformación debe llevar a que los excedentes generados puedan ser comercializados en mercados externos. Se habilitará al país para participar y escalar en las cadenas globales de alimentos, en las cuales se crea mayor valor, tanto de los productos primarios, como de quienes participan en las diferentes etapas de la transformación. Se buscará, entonces, una producción agropecuaria competitiva, sostenible y amigable con el medio ambiente. Estas líneas de política contribuirán a la reducción de la pobreza.

En cuanto a la adecuación, es importante fomentar que en la producción, distribución, comercialización, y preparación se cuente con alimentos sanos y de calidad. Es importante que se adopten las buenas prácticas de producción agropecuaria (BPA), la manipulación adecuada de alimentos y la creación de un sistema de trazabilidad de alimentos de la granja a la mesa.

Además de garantizar alimentos, es indispensable que se suplan las necesidades nutricionales de la población de acuerdo con el curso de vida, para esto se implementarán en los diferentes entornos de desarrollo el Plan de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria, las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos, entre otras políticas, se trabajará en el cambio de los comportamientos hacia unos hábitos de alimentación saludable reconociendo las prácticas alimentarias tradicionales, y se realizarán intervenciones en salud y recuperación nutricional a las poblaciones que así lo requieran. Lo anterior, buscando evitar y atender la presencia de malnutrición y sobrepeso,

precursores de mortalidades por desnutrición y las enfermedades no transmisibles.

Todas estas estrategias en disponibilidad, acceso y consumo se soportarán en diferentes instancias de gobernanza en el marco de Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación. Para que el Sistema funcione de manera adecuada, es necesario que haya consolidación de la información.

#### Catalizadores

1. Generar una transformación del sector agropecuario para producir más y mejores alimentos en línea con la Reforma Rural Integral, pactada en el Acuerdo Final de Paz.

Colombia debe producir más alimentos de manera eficiente e incluyente con los pequeños productores y utilizando ciencia, tecnología e innovación.

a. Ordenar la producción agropecuaria

Para avanzar hacia Sistemas Agroalimentarios Territoriales es necesario formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar los instrumentos de ordenamiento productivo

3. Derecho humano a la alimentación

96

para la planificación de la producción agropecuaria, identificar los mejores clúster productivos y las alternativas de producción que permitan un desarrollo territorial sostenible e incluyente.

b. Proveer acceso a factores productivos en forma oportuna y simultánea.

Debe garantizarse el acceso oportuno y simultáneo a factores productivos como tierra formal (en línea con los aportes de la Transformación de Ordenamiento Territorial), riego, capital para financiamiento, tecnología, extensión agropecuaria, conectividad y servicios complementarios a la producción (asociatividad, comercialización, logística) para impulsar la productividad agropecuaria. La guía son los planes que permitan consolidar la reforma rural integral, teniendo en cuenta las vocaciones territoriales. En la modificación de las relaciones factoriales es importante el papel que cumple la política tributaria. No se trata solamente de mejorar el recaudo, sino de incidir en la relación tecnológica.

c. Sistemas Territoriales de Innovación sustentados en masificación de la CTel para el agro y fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA).

Se desarrollarán cadenas productivas agropecuarias y agroindustriales con base en la adaptación y/o adopción de tecnologías para el desarrollo sostenible, que cuente con la participación de las comunidades, enfatizando en la transferencia de conocimiento. Se impulsará de forma integral el SNIA, teniendo en cuenta el diálogo intercultural entre los saberes ancestrales y el conocimiento científico en materia de agroecología, y especialmente del manejo del agua. Así mismo, se impulsará la generación de paquetes tecnológicos agropecuarios a partir de procesos de investigación y desarrollo, que tengan en cuenta las necesidades de los territorios, sus poblaciones y sus cadenas productivas priorizadas.

d. Extensión tecnológica a pequeños productores.

Se fortalecerán los programas y actividades de transferencia tecnológica agroindustrial. Se debe incentivar el uso intensivo de datos y la adopción de tecnologías digitales para transitar hacia una economía agraria e industrial intensiva en conocimiento, que facilite procesos de reconversión productiva local y de trazabilidad del desempeño de las pequeñas unidades productivas.

e. Producción nacional de insumos y transición de insumos de origen químico al biológico.

Una industria nacional de bioinsumos y de bioproductos es de vital importancia para lograr una mayor y mejor producción agropecuaria. La demanda de insumos de base biológica es una oportunidad económica de mercado. Con el fin de reducir la dependencia a mercados internacionales de insumos agropecuarios, se fortalecerá la estrategia de producción nacional de fertilizantes como las sales potásicas, sales de fosfato de amonio, amoníaco verde y la urea.

Colombia potencia mundial de la vida

potenciar el campo colombiano.

Se implementará una estrategia para que los pequeños productores incrementen su acceso a servicios logísticos eficientes y mejoren su conexión directa con los consumidores finales a través de las tecnologías y la digitalización (Transformación de Seguridad Humana y Justicia Social).

a. Desarrollo de redes agrologísticas

Se adoptará un plan nacional de agrologística que sirva como hoja de ruta integral para facilitar el acceso físico a los alimentos a través de la priorización de proyectos, inventario y provisión de Infraestructura logística agropecuaria y de digitalización.

b. Uso de tecnologías emergentes en comercialización y cadenas logísticas.

El país implementará un plan de adopción de tecnologías digitales emergentes, que impulsen el comercio electrónico y permitan generar eficiencias y seguridad en las cadenas de suministro del campo, especialmente de pequeños productores. Se buscará que haya flujos efectivos de datos y el intercambio de información, potenciando una comunicación más eficaz entre proveedores, compañías y consumidores, y garantizando la trazabilidad de los productos.

3. Red de infraestructura para garantizar el transporte eficiente de alimentos, así como los insumos, maquinaria y equipo de la cadena logística agropecuaria.

Se requiere una red de infraestructura regional y social, basada en corredores carreteros y fluviales, así como servicios aéreos y nodos logísticos que garantice la accesibilidad física, tanto a alimentos como a los insumos y equipos utilizados en la cadena logística y de producción.

a. Intervenir la infraestructura de transporte para atender los requerimientos logísticos que generen disponibilidad de alimentos, insumos, maquinaria y equipo de la cadena agropecuaria

Se atenderán las necesidades de infraestructura para asegurar que las zonas de producción agropecuaria puedan acceder a insumos y distribuir productos en óptimas condiciones. Para ello, se desarrollarán los instrumentos de priorización, estructuración, intervención y gestión de la infraestructura regional (red terciaria, fluvial y transporte aéreo), de tal forma que se conecten con la red principal de transporte y entre los nodos



de producción.

b. Protocolo de atención prioritaria

Con el fin de garantizar el derecho humano a la alimentación se implementará un sistema de transporte y gestión que (a) atienda las regiones del país con deficiente conectividad , y (b) tque permita responder en situaciones coyunturales difíciles (desastres naturales,

3. Derecho humano a la alimentación

98

bloqueos de vía, entre otros). Se establecerá un protocolo de contingencia para la continuidad de la operación de la red logística.

c. Menores pérdidas de la producción agropecuaria y, en particular, de alimentos y de sus desperdicios

Para garantizar la disponibilidad suficiente y adecuada de alimentos, el país requiere avanzar en la reducción de pérdidas en la producción primaria, postcosecha y almacenamiento. En este sentido, las estrategias transversales que fortalezcan el crédito, la multiactividad, el fortalecimiento de la capacidad emprendedora de los productores agropecuarios, la implementación de tecnologías de la cuarta revolución industrial, y el mejoramiento de servicios de logística e infraestructura.

4. Reducir la intermediación y aumentar la rentabilidad en la comercialización de la producción agropecuaria. Se retomarán los elementos consignados en el Plan Nacional de Comercialización Rural de la Reforma Rural Integral, pactada en el Acuerdo Final de Paz.

Se fortalecerán los circuitos cortos de comercialización. Uno de los instrumentos es la promoción de la participación de pequeños productores de las compras públicas.

a. Reducir la intermediación en los vínculos comerciales del sector.

Se requiere reducir la intermediación en la comercialización agropecuaria. En este sentido, se promoverán acuerdos estandarizados para los principales productos agropecuarios, de tal manera que se avance en el acompañamiento y la asistencia técnica por parte de los aliados comerciales hacia los pequeños productores.

b. Promoción de productos con denominaciones de origen y otros instrumentos de propiedad intelectual.

Se aumentará la capacidad de generación y mercadeo de productos alimentarios y agropecuarios con denominaciones de origen, marcas colectivas y otros signos distintivos. Este propósito exige que se asesore a los pequeños productores y se les acompañe en sus procesos de asociatividad agroempresarial. Adicionalmente, se establecerán estrategias de orientación y promoción de estos productos protegidos, con campañas activas para consumidores y comercializadores, y con el establecimiento de rutas de turismo respetuosas de las características de cada territorio.

c. Fortalecer la política de comercio exterior del sector agropecuario integrando las regiones.

Promover la planificación y organización de la producción de los cultivos, unidades de producción pecuaria y acuícolas, que conforman la oferta agroexportadora del país a partir de los excedentes de producción, en las zonas de mayor aptitud y desempeño productivo. La internacionalización de la producción agropecuaria es indispensable para que haya crecimiento, y se pueda modificar la estructura de las exportaciones.

Colombia potencia mundial de la vida

99

5. Alimentos sanos y seguros que cumplan estándares en materia de sanidad e inocuidad en la cadena alimentaria.

Se priorizará la salud pública y la sanidad animal y vegetal favoreciendo el comercio local e internacional. Se realizará capacitación continua en la manipulación adecuada de alimentos en la cadena de producción, distribución, comercialización y preparación. Se creará el sistema de trazabilidad de alimentos de la granja a la mesa, el cual optimizará el sistema de seguimiento e intervención efectiva en los eventos asociados a Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA)

a. Política de inocuidad de los alimentos para el país. Se formulará e implementará la política de inocuidad de alimentos en la cual se identificarán y atenderán los

puntos críticos relacionados con la distribución y comercialización de alimentos.

La política tendrá un enfoque de prevención y de análisis de riesgo (evaluación, gestión y comunicación) de la granja a la mesa en los diferentes eslabones de las cadenas de producción, definiendo y fortaleciendo las funciones y los mecanismos de coordinación entre los actores del sistema. Esta política se alinearán con la de comercio internacional. Se fortalecerán los procesos de notificación de la comunidad sobre alimentos y bebidas, y se reorganizarán los procesos de inspección, vigilancia y control de los productos de consumo humano .

b. Asistencia técnica continua para la manipulación de alimentos.

Se desarrollará una estrategia de educación, comunicación e información dirigida a los diferentes actores de los sistemas agroalimentarios que mejore los conocimientos en manipulación adecuada de alimentos, que contemplará la utilización de plataformas digitales, de radio y televisión. Así mismo, se crearán y socializarán lineamientos para la higiene y el manejo de la cocina tradicional y artesanal bajo los estándares sanitarios vigentes.

c. Sistema de vigilancia en salud pública que responda de manera efectiva en el seguimiento e intervención de brotes de ETA, con un enfoque intersectorial y colaborativo.

Se fortalecerá el sistema de vigilancia en salud pública por medio de: (a) Generación de capacidades para la identificación oportuna del evento de ETA por parte de la comunidad y del sistema de salud. (b) Capacitación continua de equipos territoriales para realizar el rastreo y trazabilidad de los alimentos consumidos, en tiempo, lugar y población afectada. (c) Potencialización de las herramientas y lineamientos de política que permitan definir e intervenir de manera intersectorial los factores generadores de las ETA para prevenir futuros eventos. (d) Fortalecimiento de las capacidades de los equipos territoriales y laboratorios de salud pública para la recolección, transporte y análisis de las muestras que permitan la identificación de los agentes patógenos.

### 3. Derecho humano a la alimentación

6. Consumo de alimentos adecuados y adaptados a las necesidades del curso de vida, las prácticas alimentarias territoriales y poblacionales en línea con el Plan Nacional Sectorial de Alimentación derivado del acuerdo de paz.

Se implementará el plan decenal de lactancia materna y alimentación complementaria y las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAS). Se generarán incentivos políticos y poblacionales para estimular comportamientos alimentarios saludables. Se llegará progresivamente a una cobertura universal del Programa de Alimentación Escolar y se actualizarán las guías, herramientas y lineamientos que permita planificar estrategias relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada y, en caso de presencia de triple carga nutricional, se realizarán intervenciones intersectoriales focalizadas.

a. Promoción de la lactancia materna exclusiva y complementaria.

Se implementará el Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria y las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos. Se diseñará una estrategia que oriente y genere incentivos de teletrabajo o modalidades de trabajo para las mujeres en periodo de lactancia (el trabajo en casa, flexibilidad de horarios o trabajo parcial) del sector formal posterior al vencimiento de la licencia de maternidad. Se crearán incentivos para la lactancia materna en las mujeres en trabajo informal. Se aumentarán las Salas Amigas de la Familia Lactante en el entorno laboral y educativo.

b. Entornos de desarrollo que incentiven la alimentación saludable y adecuada

Se fortalecerá la formación del talento humano en salud asociada a prácticas alimentarias adecuadas (lactancia materna y utilización de las GABAS, entre otros). Se reglamentará la publicidad de alimentos y bebidas para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años en el marco de la promoción de entornos saludables. Se implementarán las GABAS a nivel territorial y poblacional. Se creará e implementará una estrategia para fortalecer las acciones de Educación Alimentaria y Nutricional en la oferta social. Desde el entorno educativo se llegará progresivamente a una cobertura universal del Programa de Alimentación Escolar (PAE), con modelos de operación diferencial, pertinencia territorial y enfoque étnico, con el fin de contribuir al derecho humano a la alimentación de las niñas, niños y jóvenes del sistema educativo más allá del calendario escolar. Se fortalecerá

el territorio, privilegiando la participación de las comunidades en la operación y el control social con transparencia del PAE y se brindará asistencia técnica a las secretarías de educación para el fortalecimiento de entornos escolares saludables y el desarrollo socioemocional orientado a la alimentación saludable, la práctica de actividad física y prácticas de higiene en el consumo de alimentos.

Colombia potencia mundial de la vida

101

c. Incentivar la modificación de comportamientos hacia la alimentación saludable y la actividad física.

Para lograr este propósito se requiere la generación de herramientas y estrategias costoefectivas

(economía del comportamiento) que incidan en el cambio de patrones de alimentación en las familias y comunidades.

d. Salvaguardia y fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia. Se implementarán el programa cocinas para la paz a partir de la cual se visibilizarán y fortalecerán las prácticas y saberes asociados a la alimentación. Además, se adaptarán las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos - GABAS y minutas a las prácticas de los territorios y poblaciones. Se potenciará la implementación de la política para el conocimiento, salvaguardia y fomento de la alimentación y cocinas tradicionales de Colombia.

e. Intervención de la población con triple carga nutricional.

Se requiere generar modelos predictivos de anticipación de riesgos que identifiquen de manera oportuna la presencia de triple carga nutricional en los diferentes entornos de desarrollo.

f. Suministro de agua apta para el consumo humano en todo el territorio nacional.

El suministro de agua en la cantidad suficiente y calidad es fundamental para la salud, la vida y la alimentación. Se actualizará el marco normativo del Sistema para la Protección y el Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, con el fin de que se armonice

con los desarrollos normativos, incluyendo el enfoque diferencial para zonas rurales y se aporten herramientas para el fortalecimiento de la red nacional de laboratorios, la gestión del riesgo y la atención de emergencias.

#### 7. Gobernanza multinivel políticas públicas asociadas al Derecho

Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA).

Se requiere definir el alcance y responsabilidad de las instituciones públicas para la garantía progresiva de este derecho.

a. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada que fortalezca la gobernanza en el diseño e implementación de políticas públicas.

Se diseñarán mecanismos que fortalezcan la exigibilidad y justiciabilidad del derecho y la participación de las entidades territoriales y las organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés y ciudadanía en los temas concernientes a la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Se elaborará y ejecutará un plan de acción para la definición de líneas estratégicas que permita la adopción de instrumentos de política, la búsqueda de recursos técnicos y financieros para la ejecución de programas y la generación de mecanismos de articulación interinstitucional. Se dará asistencia técnica continuada establecida en el marco del Plan Nacional Rural del Sistema del Garantía

#### 3. Derecho humano a la alimentación

102

Progresiva del DHAA. Participarán los comités departamentales de seguridad alimentaria y nutricional, en coordinación con los miembros de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).

b. Instituciones modernas que den respuesta a las necesidades de la población, y creación de un gabinete rural que contribuya a un gasto público más eficiente.

Se requiere impulsar el análisis territorial que articule los procesos sectoriales gracias a las sinergias que resultan de los vínculos urbano-rurales. Así mismo, se requiere crear el Gabinete Rural con el fin de coordinar las políticas intersectoriales en los territorios y que incluya trazadores presupuestales en el diseño y ejecución de programas en las zonas

rurales. El desarrollo rural trasciende al sector agricultura e implica el compromiso decidido de varios sectores de gobierno en forma coordinada.

c. Generación de información para la toma de decisiones de política pública.

Se implementará el Plan Estratégico y Estadístico Sectorial, como principal instrumento de planeación estadística, que contiene las estrategias que permitirán fortalecer la producción de información estadística del sector agropecuario y de desarrollo rural en el país. También es clave avanzar en el seguimiento del sector con instrumentos modernos, actualizados y confiables, a través del observatorio de la ruralidad y del desarrollo de una nueva métrica, en la que la evaluación se enfoque en la medición de la gestión, los resultados e impactos. Adicionalmente, se creará el Observatorio del Derecho a la Alimentación Adecuada, que permita hacer seguimiento a los planes y programas desarrollados por la CISAN o quien haga sus veces. El observatorio permitirá identificar territorios con hogares en inseguridad alimentaria y nutricional, así poblaciones con triple carga nutricional y articulará con el observatorio de la ruralidad.

d. Se recuperará el rol del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como rector del diseño de política.

El Ministerio deberá ejercer su función de coordinación y liderazgo.

Si no luchamos contra el cambio climático, la supervivencia de la especie humana como la conocemos no será viable. Por esto, la transición a una economía productiva limpia, justa y equitativa, con crecimiento sostenible y uso intensivo del conocimiento, nos llevará a que Colombia sea potencia mundial de la vida.

1

una baja competitividad y es una causa estructural de los

ocasionadas requieren de una respuesta urgente, pero progresiva, con cambios que transformen las ciudades, la energía que producimos, la forma como la producimos y como nos movemos. De manera contundente, usaremos los verde.

3

regeneración, que lleva a la inevitable disminución de los Para esto se transitará de la depredación de los recursos naturales a la protección efectiva de la megadiversidad de Colombia.

2

problema sustantivo que nos supera como país al no poderla cerrar, por ello para avanzar en la transición productiva y climática justa debemos replantear de manera radical las la valoración del patrimonio ambiental en la toma de decisiones, debido a la limitada conciencia intergeneracional, así como potenciar los instrumentos existentes al armonizarlos con las transformaciones globales y con el soporte de los bancos centrales.

5

La falta de innovación, investigación y desarrollo ha profundizado la pobreza y aumentado la acumulación de capital en actividades de baja productividad y poco basada en la bioeconomía y de acuerdo con las potencialidades regionales, accesible a toda la población, e intensiva en conocimiento y tecnología.

4

Restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados  
Porcentaje de participación de



producción de energías renovables en el

Tasa de apertura exportadora no

servicios/PIB)

Inversión en Investigación y Desarrollo Millones de toneladas de CO2 emitidas

por el sector transporte

LÍNEA BASE META CUATRENIO LÍNEA BASE META CUATRENIO

LÍNEA BASE META CUATRENIO LÍNEA BASE META CUATRENIO

LÍNEA BASE META CUATRENIO

Colombia potencia mundial de la vida

105

#### 4. Internacionalización, transformación

productiva para la vida y acción climática

Para consolidar a Colombia como Potencia Mundial de la Vida, el desarrollo económico del país y la sostenibilidad social y ambiental no pueden seguir siendo asumidos como procesos independientes. Esto implica una transformación hacia actividades productivas diversificadas, limpias, que aprovechen los recursos naturales, y sean fuertes en conocimiento e innovación a medida que se reduce la intensidad en las emisiones de carbono y se hace más resiliente ante los choques climáticos. La inclusión social tiene que ir a la par con la inclusión productiva.

Hoy partimos de un territorio con diversas necesidades de cambio asociadas a un aparato económico con baja productividad e ineficiencia en el uso de los recursos, que ha ocasionado una profunda degradación ambiental y presión sobre los recursos naturales y que, a su vez, ha ahondado en la desigualdad de derechos y en la vulnerabilidad de la población.

La puerta de entrada a esta transformación es el patrimonio natural, y en ese sentido, el país debe afrontar dos grandes crisis globales: la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos, y el cambio climático. La transformación de la matriz energética, obliga a avanzar de manera progresiva hacia una economía limpia. Los excedentes generados por

los hidrocarburos y los minerales, deben ser la base para ir modificando los patrones de producción y consumo. Se tiene que actuar tanto por el lado de la oferta, como por el de la demanda.

En el país se pierde en bosque el equivalente al área de Risaralda cada dos años, impactando la biodiversidad y servicios como la protección del agua y la producción de oxígeno, problemática que se concentra en nueve núcleos de deforestación como se ve en el mapa 3.1. Para contrarrestar estos impactos negativos de la deforestación, se han realizado procesos de restauración que son insuficientes para recuperar los beneficios que prestan los ecosistemas.

#### 4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

106

##### Mapa 3.1

Departamentos con núcleos de deforestación, 2021

Fuente: DNP, 2022, con base en el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono de Colombia, 2022.

Entre los impactos que genera la pérdida de bosques, la agricultura y los cambios en el uso del suelo está la liberación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que ocasionan el calentamiento global y que entre 2014 y 2018 produjeron el 56 % de GEI del país. Los departamentos de Meta, Caquetá, Antioquia y Guaviare concentraron el 36 % de las emisiones en 2018. El 7 % de la población del país está expuesto a desastres por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales como la ocurrida en Mocoa en 2017.

El segundo generador de GEI en el país es el sector energético con el 31 %, principalmente porque la oferta energética es 74 % fósil (petróleo, gas natural, carbón) como se muestra en la Figura 5. El sector minero energético representa el 7 % del PIB nacional, genera el 34 % de la inversión extranjera, el 56 % de las divisas, el 80 % del presupuesto de regalías y aporta más de 500.000 empleos formales.

Colombia potencia mundial de la vida

107

Figura 3.1

Matriz energética

Fuente: DNP, 2022, a partir de información BECO (2021)

Por su parte, como se muestra en la Figura 6, la matriz energética está determinada por la demanda de los sectores y los energéticos empleados en cada uno de ellos así, en donde el sector transporte se posiciona como el principal consumidor de energía.

Figura 3.2

Consumo energético por sector

Fuente. Plan Energético Nacional UPME (2020).

Colombia tiene alto potencial para la generación de energía eléctrica con fuentes renovables como el viento, el sol y el agua. El país debe garantizar la medición avanzada que permite, por un lado, la participación del usuario y, por el otro, la confiabilidad y la seguridad del servicio al 97 % de las viviendas conectadas. Preocupa la demanda de 1,6 millones de usuarios que cocinan con leña, con implicaciones en salud estimadas en \$3 billones.

En energía eléctrica, a pesar de la alta cobertura, la ineficiencia en el consumo es del orden del 67 %. En el sector industrial es del 20 %, en el residencial del 35 % y en el transporte del 70 %. Estas pérdidas preocupan porque el transporte es el principal consumidor de energía (43 %) y genera el 12,5 % de las emisiones totales GEI del país. Por otra parte, pese a que desde 2015 existe una regulación que determina la inclusión de medidas de sostenibilidad en edificaciones, en 2021 solo el 52 % contaban con algún sistema de

4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

108

ahorro de agua y/o energía. Este resultado se debe a que la aplicación de los criterios en

Viviendas de Interés Social (VIS) es voluntario y no existe un mecanismo de verificación del cumplimiento de la norma. Sumado a esto, hay rezagos en cuanto al tiempo de acceso que tienen los hogares a los equipamientos sociales y otros servicios urbanos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) 2021. Cabe destacar que la gestión de residuos en Colombia aportó el 7 % de las emisiones de GEI de 2018. Solamente el 14 % son reciclados y el 60 % de los residuos orgánicos domiciliarios no se valorizan llegando a los rellenos sanitarios. Además, la ineficiencia en la gestión del recurso deja pérdidas de agua del 40 % en los sistemas de acueducto.

Figura 3.3

Composición de la canasta exportadora y complejidad de productos, 2017-2021

Nota: Dato entre paréntesis corresponde al índice de complejidad de producto y el porcentaje a la participación en total de las

exportaciones. Los sectores que visualmente no se pueden identificar en la figura corresponden a: I. Fundición hierro y acero; II.

Azúcares y confitería; III. Cobre y manufacturas; IV. Navegación aérea o espacial; V. Plomo y manufacturas; VI. Tabaco; VII.

Preparaciones de carne, pescados; VIII. Vehículos, partes y accesorios; IX. Preparaciones alimenticias; X. Productos farmacéuticos; XI.

Aluminio y manufacturas; XII. Pescados y crustáceos; XIII. Demás productos de origen animal; XIV. Abonos; XV. Aceites esenciales, perfumería, cosméticos.

Fuente: The Observatory of Economic Complexity, DANE-DIAN.

En el país existe baja productividad y diversificación de las actividades productivas. Entre 2012 y 2021 el aporte de la productividad al crecimiento económico fue nulo (-0,01 %).

Una de las explicaciones de este resultado es la falta de diversificación de las actividades productivas y su bajo nivel de complejidad. Es notoria la concentración de las exportaciones en hidrocarburos y minería, que entre 2017-2021 representó el 71 % del total de exportaciones. La participación de la industria en el PIB se redujo del 20,1 % en 1967 al 11,5 % en 2021, mientras que en Corea del Sur en el mismo período, esta participación pasó del 16,8 % al 25,4 %.

Colombia ocupa el puesto 63 entre 132 países en el Índice Global de Innovación. En 2020 apenas invirtió el 0,24 % del PIB en actividades de Investigación y Desarrollo (I+D), estando por debajo del promedio de América Latina que es 0,65 %, y muy lejos de la OCDE que es 2,5 %.

#### Figura 3.4

Inversión en I+D como porcentaje del PIB en 2020

Fuente: DNP, 2022, a partir de RICYT y OCDE.

El reto de la bioeconomía es aprovechar el patrimonio natural en la diversificación productiva para generar riqueza. A pesar de que Colombia alberga más de 75.000 especies, y es el segundo país más biodiverso del mundo, a corte del primer semestre de 2022 apenas contó con 148 bioproductos nuevos, principios activos, bioproductos en etapa de precomercialización y comercialización y ampliación de registros a nuevos mercados nacionales e internacionales .

En Colombia hay 38 millones de hectáreas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales y son de los mayores atractivos naturales del país . Por el turismo de naturaleza ingresaron unos USD 3.000 millones en el primer semestre de 2022. Las potencialidades son enormes, pero su infraestructura es limitada y los costos de mercadeo son altos (Estrada Rudas, 2022). Adicionalmente, menos del 2% de las áreas con alto potencial forestal en el país son aprovechadas y no hay institucionalidad pública que potencie el desarrollo de la economía forestal (DNP y GGGI, 2019).

En Colombia, en los últimos diez años 322 personas han sido asesinadas por el trabajo de proteger la tierra y el ambiente. Además, se han registrado 163 casos de conflictos ambientales por minería, por manejo de residuos y agua, agricultura, silvicultura, cambio en el uso del suelo, combustibles fósiles, aspersión aérea, infraestructura y construcción, industria y servicios públicos . Por otra parte, para cumplir la ambición climática del país, plasmada en la contribución nacional determinada de 2015, Colombia deberá invertir

#### 4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

110

anualmente \$5,1 billones para todos los sectores de la economía que tienen compromisos. Sin embargo, la brecha anual se estima en \$2,9 billones.

En este contexto los pueblos y las comunidades de las diferentes subregiones han identificado en los Diálogos Regionales Vinculantes la necesidad de impulsar la transición a partir del uso de energías limpias y renovables, así como desarrollar procesos productivos con un menor impacto ambiental, el fomento de la economía circular, la conservación de las fuentes hídricas y el manejo adecuado de residuos sólidos. Una sistematización de estas necesidades de cambio identificadas se muestra en la figura 3.5.

Figura 3.5

Necesidades de cambio identificadas en diálogos regionales vinculantes alrededor de la economía productiva para la vida y la acción climática

Fuente: DNP,2022.

#### Catalizadores

Se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, y aumente la riqueza al tiempo que es incluyente. Es importante dejar atrás la dependencia de actividades extractivas abriendo paso a nuevas actividades económicas

#### Colombia potencia mundial de la vida

111

que aprovechan las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza. ,Para lograrlo, se requiere que esta transformación cumpla con los siguientes cinco pilares:

1. Lograr un proceso sólido y efectivo de regeneración de la naturaleza con inclusión social, que incluye tanto las intervenciones de conservación y restauración ecológica, así como el freno a la deforestación.
2. Avanzar hacia una transición energética que integre de manera eficiente más energía renovable. Se requiere infraestructura y tecnología avanzada para atender el desarrollo productivo diversificado e industrializado. Al mismo tiempo es

importante la construcción de territorios resilientes al clima, y de ciudades y hábitat sostenibles.

3. Diversificar la economía a través de la reindustrialización, incluyendo actividades económicas que promuevan el uso sostenible de la biodiversidad, y que sean intensivas en conocimiento e innovación.

4. Disponer de una gobernanza inclusiva, así como de los entornos y recursos para el financiamiento como mecanismos habilitantes para lograr una economía productiva.

5. Realizar la transformación energética de manera progresiva, de tal forma que los excedentes del petróleo y del carbón contribuyan a la financiación de las economías alternativas.

Alcanzar esta transformación requerirá crear un lenguaje común y estrechar los lazos internacionales, especialmente con los países de América Latina y el Caribe, de tal manera que se acelere la productividad, el fomento de la cultura y del conocimiento, que junto con la protección de los ecosistemas serán una alternativa efectiva y pacífica para dejar Para esto, Colombia liderará la gran alianza de protección y recuperación de la Amazonía, territorio compartido con ocho países y que es la clave para regular el clima global y salvaguardar el patrimonio biológico y cultural de la humanidad. Además, liderará la planificación de un mercado regional latinoamericano de energía, fundamentado en el desarrollo prioritario de fuentes renovables, considerando que en 2019 Colombia se unió a la Coalición de Transición Energética donde nueve países establecieron la meta de alcanzar el 70% de penetración de renovables en América Latina para 2030<sup>1</sup> y ese mismo año se integró a la coalición Three Percent Club junto con 15 países, gobiernos, empresas e instituciones comprometidos con mejorar 3% cada año la eficiencia energética <sup>2</sup>.

Sumado a esto, una alianza con los países de América Latina y El Caribe será fundamental para el aprovechamiento del potencial minero energético de la región permitiendo una transición energética eficiente, asequible y confiable.

Es así como en el actual contexto macroeconómico, con incremento de los costos de producción y reducción de los salarios reales, profundizar en la integración regional, tomando ventaja de la estructura existente, buscando nuevas oportunidades y

#### 4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

112

alineándose con los incentivos nacionales será una prioridad para acelerar la transformación productiva. Colombia tendrá que aprovechar las oportunidades que se presentan en los acuerdos multilaterales o la Comunidad Andina de Naciones y la Alianza del Pacífico, que le permitan acceder a nuevo conocimiento, mejores prácticas y mayor acceso a mercados, contribuyendo de manera rápida y efectiva a la integración del país en Cadenas Regionales y Globales de Valor, la complementariedad productiva, la diplomacia sanitaria, la certificación de calidad y la promoción de reglas de origen.

Las relaciones internacionales se orientarán a la transformación productiva, se avanzará en el cumplimiento de la ambición climática de Colombia pactada en el Acuerdo de París donde se comprometió con la reducción en un 51% de sus emisiones de GEI en 2030 y ser carbono neutral en 2050. Además, bajo el marco de los compromisos del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) que reúne a 196 países lideraremos la negociación de los países megadiversos, para construir las metas globales de protección y el uso sostenible de la biodiversidad, avanzar en la implementación de los acuerdos de Sendai, especialmente en lo concerniente a la resiliencia climática para la reducir el riesgo de desastres y de manera contundente contribuiremos, en el marco del acuerdo de Escazú, a garantizar la justicia y el acceso a la información en asuntos ambientales.

Este propósito, además, se refuerza con las demás transformaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en particular, las relacionadas con el Ordenamiento Territorial hacia la Paz Total, Seguridad Humana y Justicia Social, Derecho Humano a la Alimentación y la Convergencia Regional.

Esta transformación se concreta a través de 11 catalizadores que se desarrollarán en los próximos cuatro años:

#### F. Regeneración de la naturaleza con inclusión social

##### 1. Programa nacional de conservación y restauración ecológica

Colombia conservará su patrimonio natural mediante la contención de la deforestación y avanzará en la restauración para reducir la brecha de 123 mil hectáreas netas que se



pierden al año.

a. Contener la deforestación.

Se detendrán las actividades criminales y se evitará la expansión de la frontera agropecuaria con la implementación del plan de contención de la deforestación en los 9 núcleos activos de deforestación, con énfasis en la Amazonia, para transfórmalos en núcleos de manejo forestal sostenible, reconociendo los saberes y conocimientos tradicionales y ancestrales de las comunidades.

Colombia potencia mundial de la vida

113

b. Restaurar ecosistemas y áreas ambientalmente estratégicas.

Se implementarán procesos de restauración y conservación de la base natural para compensar el impacto de la deforestación y del cambio climático. También se promoverán estrategias complementarias de conservación, acuerdos comunitarios e incentivos a la conservación. Así mismo, se actualizará e implementará el plan nacional de prevención, control de incendios forestales y restauración de áreas afectadas.

G. Transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima

1. Avanzar en la carbononeutralidad de la economía y en una sociedad resiliente al clima.

Se aumentará la productividad nacional con la acción conjunta de sectores, territorios y actores privados en la reducción de sus emisiones de GEI mediante la descarbonización de los sistemas productivos y su captura y almacenamiento en la vegetación y en el suelo. En complemento, el país se anticipará a los choques climáticos para afrontar y reducir sus impactos a través de la gestión y el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el clima cambiante en la construcción de la resiliencia.

a. Descarbonizar los sectores productivos y gestión de sus riesgos climáticos

Se desarrollarán acciones conjuntas para que las emisiones de GEI sean proporcionales a su captura. En concreto, para la actualización de la Contribución Nacional Determinada

(NDC, sigla en inglés) de 2025 se desarrollará la metodología para definir intersectorialmente la meta y se estructurarán lineamientos para incorporar las obligaciones, los estándares y los principios de derechos humanos en su construcción. Se ampliará el alcance de la estrategia de fortalecimiento del sector empresarial en la gestión de los riesgos climáticos a los sectores energía y transporte. Al tiempo que se implementarán las acciones de la hoja de ruta de esta estrategia para los sectores de agua, agropecuario, desarrollo urbano y financiero.

b. Construir un territorio y una sociedad resiliente al clima.

Se implementará una estrategia para la resiliencia climática territorial con enfoque comunitario que incluya proyectos, financiamiento y fortalecimiento de capacidades. También se desarrollarán indicadores de impacto y de resultado sobre la reducción de la vulnerabilidad y de la capacidad de adaptación frente a choques climáticos. Se desarrollará la medición de umbrales de transformación de ecosistemas para orientar la toma de decisiones intersectoriales y territoriales. Así mismo, se construirá el marco de política pública para la implementación de soluciones basadas en la naturaleza en Colombia.

4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

114

Además, se implementará la estrategia para incorporar en los procesos de planificación territorial criterios estandarizados en gestión del riesgo de desastres y cambio climático. Igualmente, se implementarán los centros nacionales de logística y de entrenamiento para el manejo de desastres.

c. Adaptarse al cambio climático y reducir las emisiones de la infraestructura de proyectos públicos y de asociaciones público privadas.

Se desarrollarán lineamientos metodológicos para la gestión del riesgo de desastres tecnológicos y naturales en la estructuración de proyectos de infraestructura con participación privada. Además, se fortalecerán las capacidades para implementar estándares de cumplimiento de normas de desempeño, salvaguardas ambientales y

sociales. Se introducirá el uso de certificaciones, mejores prácticas y metodologías de diseño para desarrollar infraestructura pública sostenible y que fomente el uso de energías renovables y la economía circular.

Por otra parte, para normatizar y estandarizar la incorporación de los análisis de riesgo de desastres en proyectos de inversión pública se reglamentará el artículo 38 de la Ley 1523 de 2012.

2. Acelerar una transición energética justa, con seguridad, confiabilidad y eficiencia.

A partir de la revisión y actualización de la Política de Transición Energética, el país acelerará la integración de mayor energía renovable en la matriz energética y el sistema energético contará con infraestructura y tecnología avanzada que atienda la demanda cumpliendo los compromisos ambientales y garantizando la seguridad, confiabilidad, asequibilidad y eficiencia del servicio de energía.

a. Generación de energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

El Gobierno Nacional impulsará la incorporación de nuevas fuentes de generación de energía eléctrica a partir de FNCER, ajustando e implementando las hojas de ruta del hidrógeno y la energía eólica costa afuera. También, se definirán e implementarán hojas de ruta y programas para la biomasa, el biogás, los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, la geotermia, energía proveniente del océano, y los biocombustibles avanzados.

Para contar con el desarrollo de nuevas plantas de generación con FNCER se determinarán e implementarán los mecanismos regulatorios y de mercado, así como las condiciones para su vinculación al sistema energético nacional. Se establecerá el marco regulatorio y el programa para la valorización energética de los residuos sólidos lixiviados y biogás en rellenos de basuras y plantas de tratamiento de aguas residuales para la

generación de energía. Se implementarán líneas de crédito y programas que financien el desarrollo de estos proyectos.

**b. Seguridad y confiabilidad energética**

Priorizando el uso de recursos energéticos locales, se garantizará la estabilidad y el respaldo del sistema eléctrico a través del abastecimiento de gas y los energéticos requeridos para tal fin, sistemas de almacenamiento energético e infraestructura de transporte y distribución del sistema. Se establecerán los lineamientos de política y las medidas regulatorias para determinar las condiciones de prestación del servicio de los sistemas de almacenamiento energético.

Se monitorearán los resultados de los contratos de exploración y producción vigentes con el fin de realizar una evaluación y balance oferta/demanda del gas y crudo que sea necesario para la toma de decisiones en pro de garantizar la soberanía energética de corto mediano y largo plazo. Se realizará un inventario de campos susceptibles de desarrollar proyectos de recobro mejorado y un acompañamiento para ejecutar un programa de estudio e implementación de proyectos a partir de tecnologías de recobro avanzadas.

**c. Participación de la demanda de energía en la transición energética.**

Se avanzará en la universalización del servicio de energía eléctrica implementando planes de energización, regulando el modelo de comunidades energéticas y propiciando el ingreso de recursos energéticos distribuidos, así mismo se avanzará en la ampliación de cobertura de gas. También se adelantará un programa intersectorial de sustitución de leña, promoviendo el cierre de brechas energéticas.

Se creará una Mesa Nacional de Transición Energética como instancia de alto nivel, que articule el desarrollo de medidas intersectoriales, apoyada con grupos técnicos para el análisis y la formulación de proyectos sectoriales. Se definirá el esquema institucional y de gobernanza de la transición energética; sumado a esto, se convocará una misión de expertos que valoren y planteen las condiciones requeridas a fin de evaluar la reglamentación y garantizar el proceso de consulta previa con las comunidades y su vinculación al desarrollo de proyectos minero-energéticos.

**3. Desarrollo económico a partir de eficiencia energética, nuevos energéticos y minerales estratégicos para la transición.**

Se implementarán acciones que generen nuevos recursos económicos a partir del aprovechamiento sostenible y agregación de valor de recursos minero–energéticos disponibles, y se incrementarán los recursos para lograr una integración mineroenergética regional que promueva el desarrollo de infraestructura y promover la transición energética.

#### 4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

116

##### a. Diversificación productiva

Se ejecutará una estrategia de diversificación productiva y de reconversión laboral con enfoque territorial y diferencial de los empleos del sector minero y de hidrocarburos impactados por la transición energética. Se establecerán acuerdos bilaterales para lograr una integración minero-energética regional que promueva el desarrollo de infraestructura y conformar un mercado energético internacional de comercialización de excedentes que puedan aportar recursos económicos adicionales al país.

Para ampliar el conocimiento de nuestros recursos y reservas se adelantará el Plan Nacional de Geología. Se actualizará la política minera con énfasis en mecanismos para el ordenamiento minero ambiental, reconociendo derechos mineros ancestrales, así como para fortalecer el uso de tecnologías para la fiscalización y para promover y priorizar la extracción y comercialización formal de minerales estratégicos como oro, cobre, níquel, cobalto, litio, tierras raras, entre otros. Se adelantará la reforma de la normativa minera con el fin de crear instrumentos para la gestión y restauración de sus pasivos ambientales, la promoción y el fomento de la pequeña minería. Se estructurará e implementará un fondo que provea la financiación a proyectos asociados a transición energética, eficiencia energética, incorporación de renovables y cierre de brechas energéticas. De igual manera, se definirá la hoja de ruta para la digitalización del sector minero-energético.

Adicionalmente se desarrollarán cadenas de valor añadido para minerales incentivando la producción de coque, talla de gemas y refinación de metales, insumos asociados a materiales de construcción, entre otras. Se creará la empresa nacional de minerales con

el fin de promover las cadenas de comercialización formal.

Se en la producción de hidrógeno como vector energético y con enfoque en su aprovechamiento en todos los sectores, incluyendo aquellos de difícil electrificación y su proyección de uso en producción de fertilizantes. También se promoverá el desarrollo de la tecnología de captura, utilización y almacenamiento de carbono (CCUS).

b. Eficiencia energética y del mercado como factor de desarrollo económico.

Se avanzará en la promoción de eficiencia energética en procura de la reducción del consumo energético. Se establecerán metas de ahorro energético para todos los sectores económicos a partir de los potenciales de ahorro identificados en el PAI-PROURE y en las auditorías energéticas. Se diseñarán e implementarán nuevos programas para financiar y subsidiar el recambio de equipos de iluminación y refrigeración ineficientes en estratos 1, 2 y 3. Así mismo, se establecerán mecanismos financieros para que las entidades públicas puedan adelantar proyectos de eficiencia energética y para el reemplazo de las luminarias tradicionales del alumbrado público por tecnologías LED o aquellas más eficientes en su consumo energético por parte de las entidades territoriales. Se realizará una revisión del mercado eléctrico colombiano, así como de los mecanismos de estabilización de precios

Colombia potencia mundial de la vida

117

de los combustibles y su esquema en zonas de frontera, con el fin de dinamizar la transición energética.

4. Ascenso tecnológico del sector transporte y promoción de la movilidad activa.

Con el fin de promover la eficiencia energética y la descarbonización del sector transporte, se avanzará en la transición progresiva hacia formas de movilidad de cero y bajas emisiones en todos los segmentos, medios y modos.

a. Fortalecimiento del marco normativo e incentivos para la descarbonización del sector transporte

Se fortalecerán y crearán incentivos, fuentes de pago y mecanismos de financiación para

infraestructura de carga y vehículos de cero y bajas emisiones, priorizando tecnologías eléctricas y de hidrógeno en todos los servicios de transporte. Así mismo, se revisará, implementará y operativizará el Fondo para la promoción de ascenso tecnológico creado a través del artículo 33 de la Ley 2169 de 2021, con el fin de integrar este con otros fondos de similar naturaleza para otros modos y modalidades. De igual manera se fortalecerá la política nacional para la cofinanciación de sistemas de transporte público. Se revisará y articulará la regulación, con énfasis en metas, incentivos, exenciones, restricciones, entre otras acciones. Adicionalmente el sistema de información SICE – TAC será un parámetro de referencia para calcular los fletes dentro de los que se puedan incorporar, entre otras, eficiencias operativas, descarbonización del sector, tipología vehicular y las demás que el Ministerio de Transporte establezca.

b. Implementación de infraestructura de carga para el ascenso tecnológico del sector transporte.

En los proyectos de infraestructura de transporte de obra pública o con vinculación de capital privado, será obligatorio el desarrollo e implementación de zonas y servicios destinados a infraestructura de carga, para vehículos de cero y bajas emisiones para los diferentes modos y medios, previo a los análisis técnicos, legales y financieros.

c. Implementación de modos de transporte más eficientes a nivel operativo y energético.

Se priorizarán y desarrollarán en la red de infraestructura nacional proyectos férreos, fluviales y aéreos que por sus características operativas reduzcan emisiones contaminantes y costos logísticos y de transporte.

d. Fortalecimiento de la industria nacional y capacidades técnicas para el ascenso tecnológico del sector transporte.

Se crearán mecanismos para promover la industria nacional y el desarrollo de competencias y cualificaciones, con enfoque diferencial, en tecnologías y vehículos de

#### 4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

ceros y bajas emisiones, priorizando las tecnologías eléctricas y de hidrógeno, considerando los objetivos de la Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional.

e. Fortalecimiento de la movilidad activa en ciudades y regiones sostenibles.

Se implementarán y priorizarán acciones enfocadas a promover los viajes a pie y en bicicleta de pasajeros y de carga, en concordancia con las propuestas de la Estrategia Nacional de Movilidad Activa. Así mismo, se revisará el estado de las Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación (NAMAS) MOVE, TOD y TAnDem para viabilizar su implementación.

5. Construir ciudades y hábitats resilientes.

Se adoptará un enfoque de economía circular que permita aprovechar al máximo los materiales y recursos con el fin de mantenerlos el mayor tiempo posible en la economía. Se promoverá el crecimiento de las ciudades integrado eficazmente con la planificación urbana y con edificaciones sostenibles e infraestructura verde aprovechando los recursos físicos y humanos locales.

a. Reducir el impacto ambiental del sector residencial y promoción del hábitat verde

El Gobierno Nacional impulsará acciones sectoriales que reduzcan el impacto ambiental de las edificaciones en todas las fases de su ciclo de vida y que permitan extender la incorporación de criterios de sostenibilidad a todo el parque inmobiliario y sus entornos, aprovechando los recursos físicos y humanos locales. Se logrará un avance en la calidad de vida de los hogares, gracias al que contarán con un mejor confort en sus viviendas y entornos, y una reducción en el pago de sus servicios públicos. Así mismo, se tendrá una estrategia para generar intervenciones con un enfoque de sostenibilidad, adaptación al cambio climático, y reducción de la vulnerabilidad sísmica para el país.

b. Formular lineamientos para la conformación de hábitat próximos y diversos accesibles e incluyentes.

Se busca que las ciudades colombianas contribuyan al mejoramiento de las condiciones ambientales mediante la generación de áreas verdes y espacio público, la configuración de barrios diversos y vitales que faciliten el mayor uso de modos de transporte no motorizados, la reducción de tiempos para acceder a bienes, espacio público y servicios de inclusión social en todas las áreas de la ciudad. Es una oportunidad para reducir las emisiones y permitir el acceso a toda la población a entornos de bienestar.



c. Uso eficiente de los recursos para el desarrollo de ciudades circulares.

Mediante el apoyo a la economía popular del reciclaje, la transformación de rellenos y botaderos en parques tecnológicos de valorización de los residuos orgánicos, el desarrollo de alternativas de reúso de aguas residuales tratadas y el fomento de la digitalización e innovación del sector agua y saneamiento básico, se contribuirá al

Colombia potencia mundial de la vida

119

desarrollo de ciudades circulares que aporten al carbono neutralidad y la resiliencia climática.

H. Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía

1. Reindustrialización: hacia una economía del conocimiento, incluyente y sostenible.

Se requiere una producción industrial sostenible, cerrar brechas tecnológicas, impulsar encadenamientos productivos para la integración regional. Se deben diseñar mecanismos de financiación que contribuyan a fortalecer la calidad de nuestros productos y la defensa de una mayor competencia económica. Todo lo anterior atendiendo la heterogeneidad existente en las unidades productivas ubicadas en los territorios, así como en el desarrollo productivo regional del país.

a. Reindustrialización para la sostenibilidad, el desarrollo económico y social

Esta política contendrá instrumentos para proveer bienes públicos transversales y sectoriales al sector productivo, y estará enfocada en tres dimensiones: (a) apuestas sostenibles y basadas en conocimiento: bioeconomía, transición energética, movilidad sostenible, desarrollo de medicamentos y vacunas y agroindustria, la cual se desarrolla en la transformación del derecho humano a la alimentación; (b) instrumentos de apoyo a procesos regionales de desarrollo, como fortalecimiento de aglomeraciones productivas y programas de transferencia de conocimiento y tecnología; (c) un énfasis en diversificar la matriz exportadora y productiva; (d) reconociendo las diferencias y heterogeneidad productiva y regional del país y sus oportunidades de especialización productiva.

b. Diversificación productiva y exportadora

Se materializará por medio de encadenamientos y conglomerados productivos, integración de unidades de menor desarrollo en la cadena de proveeduría y la producción a nivel local de insumos y bienes finales. Este componente se desarrolla en la transformación de Convergencia Regional (Fortalecimiento de las cadenas productivas en las regiones).

c. Políticas de competencia, consumidor e infraestructura de la calidad modernas

La dinámica cambiante de los mercados requiere de política fortalecida institucional y técnicamente, que reduzca el comportamiento rentista de los agentes y promueva la productividad. Se fortalecerá la imparcialidad en decisiones de la autoridad de competencia, se ampliarán los instrumentos de prevención y masificarán las evaluaciones de la competencia. Además, se deben hacer análisis y monitoreos de mercados digitales, construir mecanismos de autorregulación que fortalezcan la protección del consumidor y de la competencia. Por su parte, para modernizar el Subsistema Nacional de la Calidad y sus componentes (metrología, acreditación, certificación y normalización), se promoverá el uso de tecnologías avanzadas. Así mismo, se fortalecerá la institucionalidad del

4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

120

subsistema para identificar y fusionar procesos y competencias duplicadas entre actores.

Además, se otorgarán facultades al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia para proveer servicios de acreditación mediante los procesos que emita para ello.

d. Impulso a la industria de las tecnologías de la información (TI).

El Gobierno nacional fortalecerá la industria TI del país a través del desarrollo de una estrategia que involucre aspectos normativos, regulatorios, de financiamiento y cultura empresarial, de tal forma que la industria TI responda a las demandas de adopción de tecnologías digitales por parte de los sectores productivos y se consolide a Colombia como un país exportador de bienes y servicios tecnológicos y de información.

2. Reindustrialización en actividades conducentes a la sociedad del

conocimiento.

El país duplicará la inversión en investigación y desarrollo (I+D), cerrará las brechas tecnológicas y actualizará el marco regulatorio para la investigación y la innovación con el fin de sofisticar el aparato productivo, habilitando la migración hacia una economía del conocimiento. En línea con la política de reindustrialización, el país implementará el enfoque de políticas de ciencia, tecnología e innovación orientadas por misiones para impulsar la transformación productiva a partir de la generación, uso y apropiación de conocimiento.

a. Concurrencia de recursos alrededor de inversiones estratégicas en CTI.

El país priorizará esfuerzos y recursos en investigación e innovación alrededor de misiones estratégicas en: (a) biodiversidad y ecosistemas naturales; (b) derecho humano a la alimentación; (c) transición y eficiencia energética; (d) salud y bienestar social; Esto se complementará con un programa estratégico de ciencia para la vida y la ciudadanía.

También se implementará un marco de inversión en CTI en el Presupuesto General de la Nación, que defina anualmente los recursos que cada sector administrativo destine a CTI.

Se implementará una agencia ejecutora para el sector CTI que permita especializar la ejecución de este sector, se fortalecerán los mecanismos para incrementar el impacto, eficiencia y eficacia del gasto público, a través de mejoras en el diseño de instrumentos de desarrollo productivo y CTI. Se optimizará el proceso de acceso a beneficios tributarios, regalías y demás recursos orientados a CTI.

b. Cierre de brechas tecnológicas en el sector productivo.

Como componente de la política de reindustrialización se incrementará la innovación empresarial, a partir del escalamiento de capacidades y servicios de extensión tecnológica que permita el cierre de brechas para el desarrollo productivo regional. Se articularán instrumentos entre entidades, y se incluirá el desarrollo de capacidades gerenciales y servicios de asesoría sobre propiedad intelectual y vigilancia tecnológica. La adopción y transferencia de estas innovaciones deberá llegar al sector agropecuario (ver

transformación del Derecho Humano a la Alimentación) y a las MiPYMES. Además, se atraerá Inversión extranjera directa que sea intensiva en la transferencia de conocimiento y tecnología al sector productivo. También se implementarán incentivos y estrategias para movilizar inversión del sector privado hacia investigación, desarrollo e innovación.

c. Actualización del marco regulatorio para investigar e innovar.

El país modernizará la normatividad para el desarrollo de actividades de CTI, que ya tiene más de 30 años. Entre otros, se reglamentará el artículo 5 de la Ley 29/90, y se diseñará un régimen especial de control para las compras públicas de innovación. Adicionalmente, se alinearán y visibilizarán los incentivos de investigadores para fomentar transferencia de conocimiento y tecnología a la sociedad. Se realizarán ajustes normativos para fomentar la apropiación de recursos externos adicionales en institutos públicos de I+D, y para que el Fondo de Investigación en Salud sea parte del sector CTI sin afectar su techo presupuestal.

d. Desarrollo científico y fortalecimiento del talento en tecnologías convergentes

Se impulsará el desarrollo de conocimiento científico, básico y aplicado, esto será a partir del fortalecimiento de ecosistemas científicos y de las instituciones generadoras de conocimiento, como los centros de investigación. Se promoverá la formación de talento en tecnologías convergentes y digitales emergentes, y en áreas STEAM en todos los niveles educativos. Se fortalecerán los programas nacionales de doctorado incrementando el relacionamiento con sociedad civil, sector privado y gobierno. También se habilitará un proceso de convalidación rápida de títulos de posgrado obtenidos a través de becas o créditos condonables financiados con recursos públicos o entidades aliadas.

e. Institucionalidad en temas especiales.

El Gobierno Nacional, en articulación con el sector productivo y la academia, creará una Entidad que establezca la gobernanza e institucionalidad del sector espacial. Así mismo, diseñará e implementará estrategias de desarrollo productivo en el sector espacial, teniendo en cuenta la industria, los procesos de ciencia, tecnología e innovación y los instrumentos de cooperación internacional.

3. Consolidar el modelo de bioeconomía incluyente basada en el

conocimiento y la innovación.

Se intensificará la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, creando modelos de negocios incluyentes, con enfoque de circularidad, generando encadenamientos productivos de alto valor agregado en el sector agropecuario, forestal,

#### 4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

122

pesquero, farmacéutico, textil, de turismo de la naturaleza y otros sectores de la bioeconomía, dirigidos a los mercados nacionales y extranjeros.

a. Transformar la agricultura y ganadería a modelos de producción sostenible y regenerativos.

Se adoptará la Ley de agroecología hacia la transición de la agricultura convencional a la producción agroecológica. para aumentar la productividad del suelo, reducir la degradación ambiental y aumentar la resiliencia climática

Se impulsará la actualización de estudios físicos y químicos de los suelos a escala 1:25.000 en zonas con mayor potencial productivo y se desarrollará el plan de reconversión agropecuaria hacia modelos regenerativos en áreas ambientales estratégicas. Así mismo, se facilitará el uso de tecnologías para la pesca sostenible aumentando la productividad.

b. Turismo sostenible e incluyente

Se generarán lineamientos para mejorar la infraestructura vial y de servicios de los destinos de turismo de naturaleza requiere lineamientos claros. Esto debe venir acompañado de productos turísticos y asistencia técnica para fortalecer y ampliar los planes de desarrollo turísticos, con el máximo beneficio para las comunidades locales. Por otra parte, se implementará un sistema para la evaluación y monitoreo de la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo de naturaleza y de los destinos turísticos. Se aprovechará el turismo de la naturaleza para la diversificación productiva basada en el conocimiento.

La riqueza natural del país comprendida en los diferentes ecosistemas estratégicos y áreas ambientales se usará sosteniblemente para generar mejores fuentes de ingresos y salvaguardar el patrimonio natural del país. Para esto, se implementarán productos

turísticos basados en el potencial natural de cada región, con infraestructura liviana y procesos que minimicen los impactos en el ambiente, se llevará a cabo asistencia técnica para fortalecer y ampliar los planes de desarrollo turísticos en las zonas prioritarias. Por otra parte, se implementará un sistema para la evaluación y monitoreo de la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo de naturaleza.

c. Economía forestal y bioproductos.

Se implementarán modelos de negocios basados en los recursos biológicos renovables soportados en el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación. Así mismo, se aprovechará la vocación forestal de los suelos, y para ello se creará el Servicio Nacional Forestal y se incluirá el Sistema de Extensión Forestal para bosque natural articulándolo al Sistema Nacional de Innovación para el Sector Agropecuario (SNIA). Además, se desarrollarán las cadenas de valor de productos maderables y no maderables del bosque haciendo uso de los saberes tradicionales.

Por otra parte, se priorizarán 10 bioproductos con potencial de alcanzar 10 millones de dólares en exportación y se implementarán programas de apoyo y promoción de modelos

## Colombia potencia mundial de la vida

123

de negocio incluyentes y encadenamientos de alto valor agregado para la exportación. Igualmente, se realizarán convocatorias de investigación y desarrollo tecnológico para bioeconomía, así como la formación de capital humano para la generación de conocimiento y uso de la biodiversidad e implementará una misión de CTI para ecosistemas naturales y territorios sostenibles. Para movilizar la gestión de recursos se realizarán programas de promoción de inversión extranjera directa y de innovación, que aseguren una alta productividad y competitividad.

d. Economía circular basada en la producción y el consumo responsable.

El país usará eficientemente los recursos, e incorporará los materiales recuperados en nuevas cadenas de valor y reducirá su disposición final con especial énfasis en los plásticos de un solo uso. Con este fin, se presentará la Ley de Gestión Integral de Residuos con

enfoque en economía circular para orientar la inversión en el desarrollo de modelos de negocio para su aprovechamiento. Además, se formulará la Política Nacional de Producción y Consumo Responsable para desarrollar el modelo de economía circular y se estructurarán proyectos estratégicos regionales para el desarrollo de la infraestructura de gestión de residuos, con enfoque de cierre de ciclos.

Así mismo, se implementará una estrategia para el tratamiento de aguas residuales industriales con el fin de prevenir las emisiones de metano y cubrir la demanda energética de las plantas de tratamiento de aguas residuales.

I. Gobernanza inclusiva y financiamiento del desarrollo como mecanismo habilitante para una economía productiva

1. Fortalecer la justicia ambiental y la gobernanza inclusiva.

El país garantizará el tratamiento justo de todos los colombianos a través de la participación efectiva, inclusiva y diferencial de las personas en la toma de decisiones sobre el desarrollo ambiental, asegurando la transparencia y el acceso a la información y el control efectivo de la gestión pública.

a. Implementar el acuerdo de Escazú.

Se creará la comisión interinstitucional de Escazú encargada de la formulación del plan de implementación.

b. Democratizar el conocimiento, la información ambiental y de riesgo de desastres.

Se implementarán sistemas de gobernanza territorial diferencial, con enfoque de derechos y justicia ambiental y se fortalecerá el observatorio de conflictividad social y ambiental. Además, se formulará la política para la gestión de la información ambiental y se ejecutará una estrategia de comunicación y apropiación de información de instrumentos de fijación de precios al carbono para promover la transparencia en la gestión.

4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

124

Se ampliará la cobertura de las mesas agroclimáticas y se estandarizará una metodología

para la toma de decisiones informada por parte de los productores y las entidades públicas alrededor de la variabilidad y cambio climático. Se realizará el monitoreo y seguimiento a la deforestación con nuevos métodos de medición. Y para garantizar que las inversiones en proyectos de restauración sean efectivas y transparentes, se implementarán una plataforma tecnológica de seguimiento.

c. Modernizar la institucionalidad ambiental.

Se dispondrá de un presupuesto más amplio y con mejor capacidad de ejecución de las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA), así como el fortalecimiento de los procesos de control y vigilancia y su coordinación sistémica e integradora.

Se modificará la Ley 99 de 1993 que crea el SINA y se implementará un nuevo modelo de gestión y de operación de Parques Nacionales Naturales. Además, se creará un vehículo financiero que canalice las diferentes fuentes de recursos de orden nacional e internacional con autonomía administrativa, jurídica y financiera, sin principio de anualidad. También se ajustarán los reglamentos operativos y de funcionamiento del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y del Fondo de Compensación Ambiental (FCA). Así mismo, se garantizará la viabilidad financiera, técnica y administrativa de la integración entre el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), así como una mejor articulación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

d. Fortalecer los instrumentos de control y vigilancia ambiental para la resiliencia.

Se ampliarán y modernizarán los procesos de licenciamiento ambiental y sus instrumentos de evaluación, seguimiento y control, para incluir nuevas actividades de los sectores agropecuario, hidrocarburos, minero, turismo, manufacturero, infraestructura y de comunicaciones. Además, se evaluará el proceso de licenciamiento ambiental y sus instrumentos técnicos para ampliar y fortalecer la participación de las comunidades en las decisiones ambientales.

Se realizarán ajustes técnicos y normativos de las tasas por uso del agua y retributiva para diferenciar el coeficiente de uso por sector, y se desarrollarán mecanismos para definir estándares ambientales en aire, agua y suelo en los territorios con modelos de ordenamiento alrededor del agua.



De igual manera, se fortalecerá el suministro de información para el reconocimiento, vigilancia y monitoreo, y se ampliará el alcance de los centros integrados de información para la protección al ambiente y la gestión del riesgo de desastres.

Colombia potencia mundial de la vida

125

2. Aumentar el financiamiento para un nuevo contrato social, ambiental y económico.

Se cerrará la brecha de financiamiento para el desarrollo y se modificarán patrones de producción y consumo, estableciendo un entorno favorable para una economía productiva, descarbonizada y resiliente.

a. Financiamiento neto para el desarrollo sostenible.

Se sentarán las bases para llegar al financiamiento neto del desarrollo sostenible. Desde el lado de la oferta se crearán los incentivos y mecanismos habilitantes para facilitar que los bancos nacionales de desarrollo y la banca de primer piso implementen líneas de crédito más amplias y con tasas compensadas, fondos de financiamiento combinado, tecnología blockchain. Estos mecanismos permitirán que los proyectos tengan flujo de inversión positiva y reduzcan su riesgo en implementación, acordes con la taxonomía verde de Colombia, ampliando su alcance a los módulos de agricultura, forestal y otros usos del suelo (AFOLU), economía circular, adaptación y biodiversidad.

Desde la demanda, se diseñará el mecanismo de destinación de recursos a incubadoras y aceleradoras que apoyen la formulación, el acceso a financiación y la implementación de proyectos sectoriales y territoriales. Se analizarán los instrumentos económicos y financieros existentes y su contribución al cumplimiento de metas de desarrollo sostenible y se modificarán o eliminarán aquellos que sean perjudiciales.

b. Fortalecimiento de la banca de desarrollo e implementación de instrumentos alternativos de financiamiento para la reindustrialización.

Se implementarán estrategias de conexión de actividades productivas y MiPymes sostenibles con fuentes de financiamiento. Adicionalmente, se fomentará el crecimiento

de fondos de capital privado y capital emprendedor diferenciando su marco regulatorio, e impulsando la inversión de impacto y el apoyo a emprendimientos innovadores.

Se desarrollarán estrategias para ampliar y diversificar la base de actores, actualizando la estructura del mercado de capitales, introduciendo mejoras en el diseño institucional de las entidades de regulación, supervisión y autorregulación y emitiendo y/o modificando la reglamentación necesaria para extender la cobertura de estos instrumentos. Además, se regulará la incorporación de criterios ambientales, sociales y de gobierno corporativo (ASG) en la gestión de las empresas como política misional.

También es necesario Implementar una estrategia de gestión y aseguramiento del riesgo en el sector empresarial. A partir de información que el DANE profundice, se fortalecerá la caracterización de los riesgos que las unidades productivas y sus cadenas de valor enfrentan y el desarrollo de productos que permitan la gestión adecuada de los riesgos. Se proporcionará claridad jurídica para el desarrollo de seguros paramétricos.

#### 4. Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática

126

##### c. Política exterior para luchar contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

Se fortalecerán los diálogos con la comunidad internacional para orientar la agenda de cooperación hacia las prioridades nacionales y territoriales para la conservación de ecosistemas del país y se intensificará la búsqueda de recursos de cooperación internacional con énfasis en la preservación de la Amazonía y el Darién . Se desarrollará el marco reglamentario para el canje de deuda pública por conservación y su estrategia de implementación. Se buscarán mecanismos que faciliten la negociación internacional en igualdad de condiciones para el desarrollo de la bioeconomía y la participación justa y equitativa en los beneficios del acceso a recursos genéticos. Se promoverá la diplomacia cultural-ambiental a través del Plan de Promoción de Colombia en el Exterior con un enfoque de lucha contra el cambio climático y la defensa por la biodiversidad, esto con el fin de visibilizar a Colombia como el segundo país más biodiverso del planeta y su

compromiso con el desarrollo sostenible para el año 2030.

d. Creación de un mercado de carbono justo, equitativo e incluyente.

Se ampliarán y articularán los instrumentos como el impuesto nacional al carbono, su mecanismo de no causación y el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE), que incluye la definición del precio de los instrumentos y la creación o ajuste de la arquitectura institucional necesaria para su implementación. Entra estas medidas se buscará la validación de los certificados de carbono que aporten a la adaptación climática.

e. Reducir la vulnerabilidad fiscal ante riesgos climáticos y desastres.

Se implementarán instrumentos de protección financiera territoriales y sectoriales a través de seguros paramétricos y no paramétricos, créditos contingentes y bonos catastróficos.

En este proceso se reglamentarán las subcuentas del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se garantizará la concurrencia de las fuentes entre los fondos nacional y territoriales. Además, se implementará la metodología de estimación del pasivo contingente por desastres.

También, se desarrollará una estrategia de gestión y aseguramiento del riesgo en el sector empresarial, y se proporcionará claridad jurídica para el desarrollo de seguros paramétricos.

## SOCIAL-REGIONAL

El acceso a oportunidades, y la provisión de bienes y servicios públicos, no se garantiza de manera equitativa y diferencial, propiciando brechas territoriales y socioeconómicas que fragmentan el tejido social. Por esto, avanzar hacia una convergencia regional fortalecerá los vínculos entre territorios, el Estado y los ciudadanos, contribuyendo a mejorar el bienestar integral, la cohesión social, la

productividad, la competitividad y la innovación de las regiones.

1

Las disparidades territoriales en productividad y competitividad se deben a la falta de conectividad física, digital y de comunicaciones entre los territorios, así como a la falta de economías de escala, encadenamientos productivos regionales e internacionalización. Para contrarrestar lo anterior, se requieren fortalecer los vínculos interregionales, a partir de sistemas de productividad, conectividad, competitividad e innovación, que permitan el progreso incluyente y los encadenamientos entre el campo, las ciudades y el mundo, con base en las potencialidades y vocaciones sociales y productivas de los territorios.

3

El bajo relacionamiento entre territorios y poblaciones mayor desarrollo social y económico, se irradian a todo el país, propiciando brechas socioeconómicas y territoriales. Es necesario fortalecer vínculos intraurbanos, urbano-rurales y construida, la implementación de modelos de desarrollo supramunicipal y el impulso a un hábitat integral, construido con y para los ciudadanos, y más si se tiene en cuenta la identidad territorial.

2

Injusticias históricas ligadas a la violencia y la escasa oferta de oportunidades, bienes y servicios en territorios excluidos han contribuido a la fragmentación del tejido social, evitando que las comunidades se conviertan en agentes promotores de su propio desarrollo. Para revertir esta tendencia de deterioro del capital social, se pondrán en marcha políticas públicas diálogo, la memoria y la reconciliación, el acceso efectivo de

integral, y la integración de personas que dejan las armas y se incorporan a la vida civil.

contribuyen a las disparidades socioeconómicas y 5 territoriales, reduciendo la satisfacción de las necesidades, expectativas y percepciones de la ciudadanía. Las instituciones de los órdenes nacional y territorial demandan de una modernización, bajo un modelo de gobernanza descentralizado, que promueva transformaciones encaminadas a establecer marcos normativos y arreglos transparentes, promoción en el desarrollo de capacidades para la toma de decisiones, enfoques de innovación y participación ciudadana.

4

SOCIAL-REGIONAL

construidas)

Porcentaje del costo logístico sobre las ventas

Brecha IPM en territorios PDET

LÍNEA BASE META CUATRENIO LÍNEA BASE META CUATRENIO

LÍNEA BASE META CUATRENIO LÍNEA BASE META CUATRENIO

LÍNEA BASE META CUATRENIO

Colombia potencia mundial de la vida

129

## 5. Convergencia regional

La convergencia regional es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar a todos los territorios y las personas un acceso diferencial a oportunidades, bienes y servicios, promoviendo así un mayor bienestar integral y mejorando la calidad de vida de los habitantes en todos los

territorios. Para garantizar esta convergencia, es necesario avanzar en el fortalecimiento de los vínculos territoriales (intra e interregionales); junto con un cambio de las instituciones y la gestión estatal, con el fin de reducir factores que generan segregación socioeconómica y espacial. El avance hacia la convergencia está estrechamente relacionado con la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Por ello, se requiere trabajar en el fortalecimiento de las apuestas y cadenas productivas, considerando las vocaciones y potencialidades territoriales y las sinergias entre los campos, las ciudades y el mundo, manteniendo un equilibrio con la conservación ambiental. Aquí se precisa que el Sistema de Ciudades ha puesto en evidencia interacciones entre las aglomeraciones, y entre la ciudad y el territorio; adicionalmente ha mostrado la existencia de flujos laborales, de pasajeros y carga, que ayudan a entender las dinámicas urbano/regionales.

Se requiere avanzar en una política para construir y mejorar el hábitat desde un nuevo enfoque de gestión orientado a ordenar el territorio a partir de la protección del recurso hídrico, la conservación de la biodiversidad y la integridad del sistema ambiental, que priorice los territorios históricamente marginados, la ciudad de origen informal y la ruralidad, y permita el pleno goce de derechos de los habitantes en cada uno de los territorios.

La convergencia territorial y social no podrá tener lugar ni ser efectiva sin garantizar que todos los actores puedan concurrir en la gestión del desarrollo para la definición de un futuro colectivo que haga primar el bien común. Las injusticias y las inequidades históricas no podrán revertirse sin el involucramiento de la ciudadanía, la comprensión de las afectaciones que esto ha tenido en ellas de manera colectiva e individual, el reconocimiento de sus particularidades y el amparo de sus visiones de territorio, de futuro y de desarrollo.

En una sociedad injusta y fragmentada, la percepción del otro como competidor por unos recursos escasos ha sido una constante, lo que ha generado una fragmentación y atomización del tejido social, un relacionamiento poco empático y una falta de

## 5. Convergencia regional

130

reconocimiento de vulnerabilidades en poblaciones específicas. Converger social y territorialmente deberá traducirse también en la recuperación de la mutualidad y la solidaridad entre las personas.

Todas estas apuestas requieren de la transformación de las instituciones y la gestión de lo público, que ha estado permeado por la corrupción y la defensa de intereses particulares. Lo anterior con base en el desarrollo de un modelo de descentralización diferencial que permita la promoción de la autonomía territorial. Es claro que avanzar en este saneamiento de lo público es una apuesta de largo aliento que implica transformaciones estructurales, principalmente culturales. Se debe buscar que las instituciones públicas pongan al ciudadano en el centro de su accionar, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, lo que redundará en una futura recuperación de la confianza en las instituciones; como producto del efectivo goce de derechos de los habitantes en los territorios.

Figura 4.1

Dispersión municipal del índice de pobreza multidimensional

Fuente: CNPV (2018)

Las disparidades en Colombia se expresan en temas socioeconómicos y territoriales. El 82 % de los más de mil municipios del país se encuentran por encima del promedio nacional de pobreza multidimensional (26%) y dentro de estos, 281 municipios tienen incidencias de pobreza dos o más veces por encima de la media nacional. En la misma línea, la pobreza multidimensional rural (y la de territorios PDET) es alrededor de 20 puntos porcentuales mayor que la urbana.

De manera similar, la brecha urbano rural es de 22 puntos porcentuales para agua potable, 18 pp para saneamiento básico, y 70 pp en recolección de basuras. La proporción de familias que reside en viviendas inadecuadas en el campo triplica el porcentaje que presentan las ciudades y el déficit de vivienda en los municipios por fuera del Sistema de Ciudades es de 53,8%, comparado con el 42,1% de las ciudades uninodales y el 19,7% de las aglomeraciones urbanas (Mapa 6)

Colombia potencia mundial de la vida

131

Mapa 4.1

Déficit de vivienda en el sistema de ciudades

Fuente; DNP, 2022, con información de DANE, 2018.

Figura 4.2

Dispersión del índice de ciudades modernas

Fuente: DNP, 2022.

En términos de desarrollo integral y físico de los municipios, también se observan diferencias. En las principales aglomeraciones urbanas del país no se cuenta con sistemas de transporte masivo regionales ni una institucionalidad especializada para la planeación y gestión a escala regional, que permita generar vínculos eficientes intra regionales (intraurbano, urbano rural, subregional). En infraestructura para la movilidad, el 21% de las vías primarias, el 66% de las secundarias y el 97% de las terciarias se encuentran sin

## 5. Convergencia regional

132

pavimentar, generando problemas de transpirabilidad, conectividad y baja resiliencia a los eventos climáticos.

Los territorios no aprovechan sus potencialidades y vocaciones productivas, ni los beneficios del encadenamiento entre los campos, las ciudades y el mundo, de forma que hay ausencia de vínculos interregionales e internacionalización, encaminados a la generación conjunta de valor. El Índice de Ciudades Modernas 20205 (ICM) (grafica 5), muestra que los municipios rural disperso tienen el menor desarrollo, con 12 puntos por debajo del de ciudades y aglomeraciones; así mismo, se presenta una amplia dispersión en municipios dentro del mismo dominio geográfico con diferencias entre el máximo y mínimo ICM de 30 puntos. La infraestructura de transporte determina de manera



importante la brecha de productividad regional. Sólo el 17% (192km) de la red ferrea activa cuenta con operación permanente. El 90% de las instalaciones portuarias fluviales está en mal estado. Los canales de acceso a los puertos marítimos de Barranquilla, Buenaventura y Tumaco no cuentan con la profundidad necesaria para el ingreso de buques de carga, por citar ejemplos importantes.

Ahora bien, las grandes desigualdades socioeconómicas y territoriales expuestas anteriormente también provienen de injusticias históricas ligadas a la violencia y al conflicto. Esta situación se ha profundizado debido a arreglos institucionales que han excluido a comunidades y regiones de participar en las decisiones sobre su desarrollo, rompiendo los vínculos entre el Estado, el territorio y la ciudadanía.

Según el índice de capacidades para la innovación pública, las entidades colombianas tuvieron una calificación promedio de 62/100, mostrando las limitaciones para responder de forma ágil y eficiente a las necesidades y problemas complejos de la ciudadanía en el territorio. A ello se le suma una baja presencia física y digital del Estado en el territorio: menos del 10% de los trámites pueden ser atendidos presencialmente en departamentos distintos a Cundinamarca, y sólo el 3% de los trámites pueden ser realizados totalmente en línea. Mientras el Índice de Gobierno Digital para las entidades públicas del orden nacional es de 85,5, en las entidades públicas territoriales dicho índice es de 60,3.

La falta de efectividad de las acciones institucionales ha redundado en un deterioro de la confianza de la ciudadanía y en una falta de credibilidad en los mecanismos democráticos de participación e incidencia en lo público. De acuerdo con mediciones de la OCDE, sólo 2 de cada 10 colombianos confía en el Gobierno siendo Colombia el resultado más bajo de los países encuestados. En materia de involucramiento ciudadano en la gestión de lo público, sólo el 50% de los colombianos considera que la participación ciudadana permite solucionar las problemáticas que los afectan. Cerca del 60% de los encuestados considera que los ciudadanos participan siempre y cuando tengan un beneficio particular. Es notoria la baja participación e incidencia que tiene la población en las decisiones y la gestión de su territorio.

Las brechas territoriales y la desconfianza con las instituciones del estado han propiciado entre otros, los fenómenos continuos de violencia y revictimización. En 2021 se registró un 52 % más de hechos victimizantes que en 2020. Además, ha habido pocos avances en la reparación integral de las víctimas, pues solo el 14% han sido indemnizadas y, por lo tanto, 7,4 millones de víctimas no han accedido aún a la medida.

Todo lo anterior se traduce en un círculo vicioso en el que la falta de efectividad y de impacto de la acción institucional en la vida de las personas resulta en grandes desigualdades y mina la confianza en las instituciones. Esto crea condiciones favorables para que la regulación social la realicen actores ilegales, a través de medios violentos que terminan fragmentando el tejido social de las comunidades y profundizando las injusticias y desigualdades.

En el marco de este contexto los pueblos y las comunidades de las diferentes subregiones han identificado en los Diálogos Regionales Vinculantes la necesidad de contar con más y mejor educación superior, vías de acceso, infraestructura vial, transporte multimodal, agua potable y saneamiento básico, así como mayor participación ciudadana. Una sistematización de estas necesidades de cambio identificadas se muestra en la Figura 15.

Figura 4.3

Necesidades de cambio identificadas en diálogos regionales vinculantes alrededor de la convergencia regional

Fuente: DNP, 2022.

## 5. Convergencia regional

### Catalizadores

La convergencia regional implica fortalecer y consolidar vínculos espaciales y poblacionales, a diferentes escalas, con el fin de lograr la integración socioeconómica intrarregional (intraurbana, urbano-rural, y regional), la productividad, competitividad e

innovación y el acceso a bienes y servicios. Estos cambios deben ir acompañados de una reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento institucional, garantizando la participación ciudadana en las decisiones territoriales. De esta manera, la convergencia regional trabaja sobre los cimientos de los siguientes bloques estratégicos:

1. Integración intrarregional (intraurbano, urbano-rural, subregiones) a partir del aprovechamiento de la ciudad construida como parte del propósito del desarrollo de ciudades más sostenibles, compactas y equitativas. Ha ido ganando relevancia los modelos de desarrollo supramunicipales que fortalezcan los vínculos y aprovechen las economías de escala, las particularidades regionales y las características socioeconómicas de sus habitantes, así como de la construcción de hábitat integrales.

2. Integración interregional y con el mundo (productividad, competitividad e innovación) a partir de sistemas nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación que permitan el encadenamiento entre los campos, las ciudades y el mundo, mediante el fortalecimiento de instancias, actores territoriales y de apuestas productivas construidas desde los territorios, en equilibrio con los objetivos de conservación ambiental.

Estos bloques estratégicos que generan vínculos espaciales se logran consolidar gracias a un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre éstas y las instituciones. En efecto, las visiones de las poblaciones de los territorios y el reconocimiento de sus especificidades permitirán la materialización de las integraciones regionales. De forma transversal, y con el fin de generar convergencia regional y social, se trabajarán los siguientes bloques estratégicos:

1. Respuesta eficiente de las instituciones públicas, que atienden efectivamente a las expectativas y necesidades ciudadanas, encontrando soluciones a problemas sociales complejos. La ciudadanía confía en el Estado si éste va siendo más transparente e incluyente. Los sistemas de información y las soluciones digitales ayudan a la política pública y, además, mejoran la confianza.

2. Participación ciudadana para garantizar que, además de los procesos electorales, las personas puedan incidir en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones institucionales que impactan sus vidas en lo cotidiano. Es

Colombia potencia mundial de la vida

135

necesario fortalecer la democracia representativa y darle un verdadero valor y reconocimiento a la democracia participativa.

3. Reconstrucción del tejido social, transformando valores, creencias y actitudes para lograr un relacionamiento pacífico entre las personas, que permita una interacción respetuosa de la diversidad y de la pluralidad que caracterizan nuestra nación.

Figura 4.4

Esquema de convergencia

Fuente: DNP,2022.

1. Aprovechamiento de la ciudad construida, participativo e incluyente, para el fortalecimiento de los vínculos intraurbanos.

Con la participación incluyente y activa de los ciudadanos, se optimizará el uso de las áreas urbanas existentes a partir de las oportunidades y condiciones particulares de sus diferentes zonas, como parte del propósito de construcción de ciudades más sostenibles, adaptadas al cambio climático, pacíficas, compactas y con mayor equidad socioespacial, y como una forma de controlar la expansión desmedida de la mancha urbana.

a. Gestión de los centros de las áreas urbanas.

Se planificarán y gestionarán participativamente los centros de las áreas urbanas, para recuperar su atractividad, sostenibilidad y productividad acorde con sus particularidades y tipologías. Se tienen que desarrollar estrategias para su puesta en valor, mediante la combinación de usos y actividades con énfasis en la vivienda, la recuperación de su calidad urbana y ambiental, la gestión del riesgo, la integración social, la cualificación de las actividades económicas, entre otros.

5. Convergencia regional

b. Revitalización en los procesos de transformación y aprovechamiento de la ciudad construida.

Se conformarán áreas urbanas diversas, con integración social, adaptadas al cambio climático y que ponen en valor la estructura ecológica. Entre las herramientas para lograrlo está el mejoramiento de barrios, la renovación urbana y la consolidación de la ciudad construida. Es importante que haya una vinculación activa de los ciudadanos, de tal manera que la dotación de las infraestructuras públicas sea acorde con las necesidades de los habitantes.

c. Provisión de servicios sociales y equipamientos colectivos multifuncionales y con proximidad física y digital.

Las ciudades distribuirán espacialmente los equipamientos colectivos (bibliotecas, centros de atención infantil, colegios, centros de desarrollo comunitario, equipamientos deportivos y culturales, hospitales, parques, entre otros) de manera equitativa.

2. Construcción e implementación de modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios.

Los territorios contarán con modelos de desarrollo supramunicipal, contruidos desde las particularidades y visiones territoriales, que aprovechen las economías de escala y su vocación productiva para reducir las brechas regionales y la segregación socioespacial y socioeconómica.

a. Integración de territorios bajo el principio de la conectividad física multimodalidad.

Se desarrollará una red de infraestructura multimodal y de servicios de transporte basada en corredores férreos y fluviales que conecten los puertos marítimos con Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE), puertos secos y nodos generadores y atractores de carga, que permita avanzar en la convergencia entre regiones y mejorar la productividad de sectores económicos a partir de la reducción de costos logísticos y la eficiencia energética. La implementación de los corredores férreos y su integración con la red de infraestructura de transporte se realizará a partir de la reactivación de los corredores actuales y la estructuración e implementación de nuevas líneas complementarias, garantizando

confiabilidad en la operación sobre la infraestructura existente. Adicionalmente, se reglamentarán las ILE como nodos de intercambio modal eficientes que promuevan el desarrollo de servicios logísticos de valor agregado en zonas vulnerables e históricamente excluidas a los mercados nacionales e internacionales.

Así mismo, se impulsarán los sistemas y servicios regionales de transporte público de cero y bajas emisiones donde los patrones de movilidad cotidiana superan los límites políticosadministrativos de las entidades territoriales.

Colombia potencia mundial de la vida

137

b. Fortalecimiento de las relaciones funcionales de los territorios.

Se aprovecharán las relaciones funcionales entre territorios tales como aglomeraciones urbanas, subregiones rurales, y rurales dispersas, entre otras, con el fin de generar complementariedades y extender los beneficios de la urbanización. Se hará una planeación territorial inteligente. La prestación complementaria de bienes y servicios se apoya en el aprovechamiento de los datos y tecnologías digitales. Se debe actualizar el Sistema de Ciudades, de tal forma que sirva de base para el desarrollo de proyectos regionales, y para el fortalecimiento de las competencias y funciones de los esquemas asociativos territoriales y otras formas de coordinación supramunicipal.

c. Acceso a servicios públicos a partir de esquemas diferenciados acordes con las capacidades y necesidades de los territorios.

Se requiere implementar esquemas diferenciales urbanos y rurales, y fortalecer las organizaciones comunitarias. Se apoyará técnica y financieramente a los municipios PDET, ZOMAC, poblaciones indígenas, y comunidades organizadas y en general territorios priorizados con la Guajira, Pacífico, entre otros.

Asimismo, se actualizará el sistema de focalización de subsidios públicos con el fin de disminuir los errores de inclusión y reconocer las características particulares y diferenciales de cada territorio y sus habitantes. Se darán los pasos necesarios para consolidar, junto

con la DIAN, una declaración universal de ingresos. De acuerdo con esta información anual, unas personas pagarán impuestos, y otras recibirán subsidios.

d. Integración de los territorios más afectados por el conflicto a las apuestas estratégicas de desarrollo regional.

Se adelantarán acciones dirigidas a revertir los niveles de pobreza, la afectación derivada del conflicto, la debilidad institucional y la presencia de economías ilegales en estos territorios.

Para ello, se ejecutarán los 16 Planes Nacionales Sectoriales del Acuerdo de Paz, y se focalizará y hará seguimiento a la oferta institucional en las iniciativas estratégicas y dinamizadoras en cada subregión de los municipios PDET, de manera que las comunidades conozcan el nivel de cumplimiento y cierre de las iniciativas PDET.

### 3. Formulación e implementación de una política de hábitat integral.

Se promoverá el acceso a soluciones habitacionales y entornos dignos, que consideren enfoques diferenciales y prioricen los territorios históricamente marginados y la ciudad de origen informal, para su transformación en territorios de paz. Así mismo, se facilitará el acceso a bienes y servicios y espacios públicos de calidad, con criterios de adecuación cultural, sostenibilidad económica y ambiental, adaptación y mitigación del cambio climático, equidad, participación comunitaria y reconstrucción del tejido social.

## 5. Convergencia regional

138

a. Participación de la comunidad y saberes populares en la política integral del hábitat.

Se generarán mecanismos para incorporar procesos asociativos, autogestionarios y de autoconstrucción de vivienda y hábitat, que permitan la gestión del conocimiento, el acompañamiento técnico de las intervenciones, procesos de formación y la participación de la comunidad en todas las fases de la construcción y del mejoramiento, fomentando el uso de mano de obra local. El proceso debe ayudar a la construcción de tejido social para la sana convivencia.

b. Formulación e implementación de un programa integral de mejoramiento de

viviendas, entornos y titulación.

Se articularán los procesos de legalización de barrios, titulación de predios y el mejoramiento de vivienda y entornos, sobre la base de la gestión comunitaria, incluyendo la gestión del riesgo mitigable, la recuperación de la calidad ambiental, la promoción de la sana convivencia y la provisión de equipamientos. Esto para garantizar un entorno adecuado, que incluya el acceso a bienes y servicios públicos.

c. Fortalecimiento de mecanismos diversos de acceso a la vivienda (vivienda nueva y usada, arrendamiento social y autoconstrucción).

Se desarrollarán los componentes del Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda usada, arrendamiento, autoconstrucción, compra de materiales y adquisición o urbanización de terrenos, teniendo en cuenta su integración con modelos participativos de generación de oferta que permitan llegar a los territorios y mejorar la asequibilidad de la vivienda. Se promoverá la oferta de VIS, y se orientarán los procesos de reasentamientos, entre otros.

d. Fortalecimiento de la banca pública de vivienda para democratizar el acceso a crédito de la población, especialmente aquella que hace parte de la economía popular.

Se promoverán figuras que mejoren la elegibilidad de los hogares, tradicionalmente excluidos del mercado hipotecario formal, a un crédito hipotecario, ya sea para la adquisición, autoconstrucción o mejoramiento de vivienda. Se fortalecerá el uso de los esquemas de ahorro voluntario, líneas de crédito con tasas preferenciales o de redescuento, otorgamiento de coberturas crediticias y participación de nuevas entidades financieras (microfinancieras).

e. Provisión y mejoramiento de vivienda rural

Se implementarán programas orientados al mejoramiento de vivienda, la construcción en sitio propio y el acceso a crédito hipotecario, para remontar la desigualdad y la exclusión de la población rural. Se avanzará hacia el cálculo del déficit habitacional de grupos étnicos para generar información para el diseño y seguimiento de políticas públicas con enfoque diferencial.



f. Vivienda de Interés Cultural y Vivienda Productiva.

Se promoverán proyectos de vivienda con enfoque diferencial, considerando las técnicas tradicionales de construcción sostenibles. Adicionalmente, se promoverán proyectos en los que se pueda integrar la vivienda y las actividades productivas.

4. Reestructuración y desarrollo de sistemas nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación.

Se fortalecerán las instancias de articulación y coordinación que promueven apuestas y cadenas productivas construidas desde los territorios, teniendo en cuenta sus potencialidades con mayor productividad y el encadenamiento entre los campos, las ciudades y el mundo, en equilibrio con los objetivos de conservación ambiental. Se busca generar economías de escala, internacionalización y desarrollar el turismo, al tiempo que se garantiza la conservación y la sostenibilidad de los recursos naturales que soportan las actividades económicas y sociales.

a. Transformación productiva de las regiones.

Los territorios construirán de forma colectiva, a través de sus instancias de productividad, competitividad e innovación, las apuestas productivas regionales y los conglomerados productivos a partir de los saberes locales, las vocaciones, ventajas comparativas y los vínculos económicos entre los territorios. Se desarrollarán estrategias para la transformación y fortalecimiento de las cadenas productivas regionales, a partir de CTI e internacionalización, implementadas mediante instrumentos nacionales y regionales y apalancadas en financiamiento público e inversión privada. Se garantizará una mayor eficiencia en el gasto y en la implementación de programas mediante la integración de Colombia Productiva e iNNpulsa.

b. Inserción de las regiones en cadenas globales de valor

Se fomentará la actividad exportadora en las regiones para mejorar el entorno de las cadenas productivas, mediante el fortalecimiento y creación de programas, consolidación de instancias de apoyo al comercio exterior y a los acuerdos comerciales vigentes (con socios regionales, por ejemplo, Venezuela), revisión de medidas arancelarias y no

arancelarias, armonización y facilitación de trámites y requisitos para el comercio exterior, adecuación de instrumentos de atracción de la inversión con enfoque en generación de conglomerados productivos regionales y aumento de exportaciones. Se busca la complementariedad en comercio de bienes y servicios, transferencia de tecnología y desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas y la diversificación de la canasta exportadora.

## 5. Convergencia regional

140

### c. Consolidación del desarrollo sostenible y responsable del turismo, incluyente con las comunidades

Se aprovechará la riqueza natural y cultural del país para generar empleo, bienestar social, inclusión y cohesión social, al tiempo que se deberá preservar la biodiversidad y el patrimonio. Así mismo, se contemplará el extensionismo tecnológico a toda la cadena de valor turística, la digitalización y el turismo inteligente, para la prestación de un servicio diferenciado e incluyente. Se consolidarán rutas turísticas culturales que resalten y rescaten el valor de la riqueza multicultural y biodiversidad del país en los territorios, a través de las expresiones artísticas y los saberes y en concordancia con la capacidad de carga y el régimen de uso del suelo. Este componente se desarrollará con detalle en cinco estrategias del Plan Sectorial de Turismo 2022-2026, documento que hace parte integral del PND de acuerdo con la Ley 300 de 1996.

### d. Infraestructura y servicios logísticos.

Se garantizará cobertura y presencia de operadores logísticos que actúen con base en las necesidades puntuales de los productores y comercializadores de bienes. Se implementará un programa de cualificación y apoyo a emprendedores prestadores de servicios logísticos de pequeña escala y de valor agregado a la producción de bienes.

Se diseñará e implementará un programa para la cualificación y adopción de buenas prácticas para eficiencia logística y el incremento de los ingresos de las MiPymes y para la capacitación de las empresas en la medición su desempeño logístico. Se actualizará y

ajustará el mecanismo para el cálculo de las tarifas de transporte de carga como referencia para el cálculo de fletes en todos los modos de transporte.

Se avanzará en la digitalización de las cadenas de suministro a través de la promoción de la utilización masificada de tecnologías 4.0 en el sector público y privado, la interoperabilidad de los sistemas de información asociados a la logística y a las actividades de comercio exterior, y se promoverá la consolidación de comunidades portuarias y aeroportuarias y sus respectivos sistemas de información.

e. Desarrollo de un esquema de compensación para territorios con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Se diseñarán mecanismos de compensación que permitan la redistribución equitativa de las cargas por la conservación de ecosistemas que proporcionan beneficios a escala local y global, así como el despliegue de estrategias de gestión que integren a las comunidades locales como actores activos de los procesos conservación y restauración de estas áreas.

Colombia potencia mundial de la vida

141

5. Fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado-Ciudadanía.

Se realizarán ajustes institucionales y culturales profundos para recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y retomar una senda de crecimiento inclusivo y de mayor bienestar. Se cimentará el camino para dar transformar la relación de las instituciones públicas con la ciudadanía, buscando dar respuestas oportunas a problemas sociales complejos, se diseñará una regulación eficiente y de impacto, y se avanzará en términos de transparencia, digitalización, capacidad de desarrollo inclusivo e innovación para combatir de manera eficaz las diferentes formas de corrupción.

a. Lucha contra la corrupción en las entidades públicas nacionales y territoriales.

Se adelantará un trabajo articulado entre las instituciones públicas y la ciudadanía, para garantizar el acceso a información clara, consolidar el papel de las veedurías ciudadanas

y observatorios para el control social, así como disponer de canales de denuncia y protección al denunciante. Se implementarán estrategias sectoriales de medición y seguimiento al impacto específico de la corrupción en el goce de derechos y se avanzará en los análisis comportamentales que permitan entender la afinidad social e institucional con actitudes y comportamientos corruptos. Adicionalmente, se fortalecerán las diferentes instancias de coordinación institucional, tanto en lo preventivo como en el control, investigación y sanción de casos de corrupción en los territorios.

b. Entidades públicas territoriales y nacionales fortalecidas.

El Gobierno Nacional impulsará una estrategia integral para el fortalecimiento de las capacidades de las entidades públicas orientada a mejorar la eficiencia institucional en el marco de un Estado Abierto, con énfasis en los territorios , que incluya la puesta en marcha de una hoja de ruta para el desarrollo de la innovación pública, un plan para la simplificación efectiva de los trámites de alto impacto para ciudadanía y empresas, la aplicación de prospectiva y estudios de futuros en planeación y la misionalidad de las entidades, el desarrollo de las competencias de servidores y colaboradores públicos en habilidades y herramientas digitales y demás habilidades afines con la industria 4.0. Así mismo, se integrará en un único sistema la inversión pública de las diferentes fuentes de información y de financiación de los planes, programas y proyectos, contribuyendo a la aplicación efectiva de presupuesto por resultados, el Estado abierto, la transparencia en el acceso a la información y la simplificación de los reportes de las entidades del orden territorial. Se ejecutarán estrategias para apoyar a los territorios en el desarrollo de su tejido institucional en materia de productividad y CTI facilitando la asistencia técnica, integración de mecanismos de gestión y financiación. Por otro lado, se fortalecerá el liderazgo de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI) y de los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecti).

## 5. Convergencia regional

142

c. Calidad, efectividad, transparencia y coherencia de las normas.

Se impulsará el uso de herramientas de mejora en los procesos de producción y evaluación de las regulaciones, el uso de evidencia, así como la consolidación de un inventario normativo único, completo y articulado entre el nivel nacional y el territorial y entre las ramas del poder público.

d. Gobierno digital para la gente.

Se diseñará e implementará una estrategia que acelere la digitalización de trámites e impulse el desarrollo de modelos de identidad digital y la masificación de servicios ciudadanos digitales. Asimismo, se adelantarán ajustes normativos e institucionales que favorezcan la compra y uso inteligente y estratégico de las TIC para proveer productos y servicios innovadores que resuelvan problemáticas y generen valor público.

6. Fortalecimiento de los dispositivos democráticos de participación:

decisiones desde y para el territorio

Se garantizará una participación incidente, amplia y plural, que permita que todos los actores se reconozcan como parte de la gestión de lo público, para reparar las inequidades y responder a las reivindicaciones históricas de manera coherente con las realidades y expectativas de la ciudadanía, y así construir visiones conjuntas de desarrollo a favor del cambio. El bienestar en los territorios sólo puede garantizarse en conjunto con sus poblaciones, en el marco de su diversidad.

a. Fortalecimiento de capacidades organizativas y ciudadanas

Se implementará una política pública que, de manera sistemática, fortalezca las capacidades tanto de las múltiples expresiones asociativas de la sociedad civil como de la ciudadanía no organizada. Esto permitirá no solamente su incidencia en las políticas públicas sino que también facultará la materialización de verdaderas alianzas públicocomunitarias

y de otros modelos de colaboración entre actores institucionales y ciudadanos que permitan tener un impacto efectivo en aquellas comunidades que más lo necesitan.

b. Promoción de la efectividad de los dispositivos de participación ciudadana, política y electoral

Se garantizará el derecho a la participación ciudadana y política por medio del fortalecimiento del sistema político y electoral que asegure y proteja el voto libre e informado, la democratización interna de las organizaciones políticas, la transparencia en

la financiación de las campañas y la ampliación de la participación ciudadana en los espacios de representación política. De igual forma, el gobierno diseñará una metodología de evaluación para determinar la suficiencia, calidad y efectividad de las Instancias reglamentadas de participación ciudadana para elaborar y generar procesos de mejora en su funcionamiento y su articulación con espacios espontáneos de diálogo social y nuevas expresiones ciudadanas.

Colombia potencia mundial de la vida

143

#### c. Consolidación de la planeación participativa

Se avanzará en la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación Participativa para garantizar una adecuada articulación entre las instancias de los distintos niveles territoriales dispuestas para este propósito. Se garantizará la representatividad de los distintos sectores y poblaciones en estos y se articularán las iniciativas de presupuestos participativos con aquellas de planeación participativa en los territorios.

#### 7. Consolidación del diálogo, la memoria, y la reconciliación como políticas de estado y reivindicación de los derechos de los grupos más afectados, para reconstruir el tejido social

Para contrarrestar la tendencia de deterioro del capital social, el creciente oportunismo y atomización de las relaciones sociales, se pondrán en marcha políticas públicas robustas, articuladas y adaptadas a las dinámicas territoriales, con el fin de transformar la manera cómo nos relacionamos y recuperar la confianza entre las personas. Se hará un esfuerzo concreto para reivindicar, garantizar los derechos y enmendar las injusticias sufridas por grupos específicos como las víctimas del conflicto y las comunidades étnicas. Se ampliarán los espacios de escucha y de reconocimiento de estas poblaciones a partir de la verdad de lo ocurrido y el impulso a la memoria histórica, que permita a las siguientes generaciones la no repetición de estos hechos y la construcción de una paz sostenible en los territorios.

#### a. Articulación de políticas y estrategias para reconstruir el tejido social a través del diálogo, la memoria, la convivencia y la reconciliación

Se implementará la política de diálogo social, orientada a la construcción y avance eficaz de una sociedad de derechos, que comprenderá entre otros, el Sistema nacional de convivencia para la vida. Estos esfuerzos serán potenciados por la política de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización establecida en el Acuerdo de Paz, promoviendo herramientas para un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad entre las personas. Se formulará la política de verdad y memoria, así como una estrategia para la implementación progresiva de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad (CEV), que permitirán avanzar en la reconciliación de las comunidades y facilitar la integración regional y social. Por último, se impulsará la creación de ecosistemas regionales de paz en los territorios y se potenciarán las Alianzas Público Comunitarias y los diálogos entre los diversos actores.

b. Acceso efectivo de las víctimas del conflicto armado a las medidas de reparación integral

Se impulsará la implementación y cierre de los planes de reparación colectiva, se fortalecerá el acompañamiento de la población víctima para que se retorne, reubique y se integre localmente bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, y se adoptarán medidas para optimizar la entrega de una indemnización oportuna y reparadora.

5. Convergencia regional

144

c. Inclusión de las personas que han dejado las armas y potenciar su participación en las comunidades y territorios donde habitan.

Se llevará a cabo la construcción e implementación del Programa de Reincorporación Integral; el desarrollo y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Reincorporación; la culminación exitosa de la ruta de reintegración de las personas que aún se encuentran en este proceso; la consolidación y fortalecimiento de la Ruta de Reintegración Especial de Justicia y Paz, y el fortalecimiento del Proceso de Atención Diferencial de personas de GAO, estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto o delincuencia común

que se acojan a la a justicia

## MACROECONÓMICA

### Implicaciones

146

Colombia potencia mundial de la vida

147

### 6. Estabilidad macroeconómica

La estrategia macroeconómica 2022-2026 se enmarca en una mayor responsabilidad social y fiscal, sustentada en fuentes sostenibles de crecimiento. El objetivo de este apartado es presentar un conjunto de apuestas en materia económica para garantizar la disponibilidad de los recursos públicos que permitirán financiar las transformaciones, y las cuales están enmarcadas en la actual coyuntura económica global, regional y nacional.

#### A. Expectativas de crecimiento para el periodo 2022 – 2026

##### 1. Contexto internacional 2022-2023

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2022), se espera que el crecimiento mundial se desacelere de 6,0 % en 2021 a 3,2 % en 2022 y a 2,7 % en 2023, debido a la desaceleración en las principales economías. En América Latina y el Caribe se prevé una desaceleración mayor, al pasar de 6,9 % en 2021 a 3,5 % en 2022 y a 1,7 % en 2023; explicada en gran parte por las reducciones tasas de crecimiento de Brasil y México, países que observarán una caída en la tasa de crecimiento entre 2021 y 2022 de 1,8 y 2,7 puntos porcentuales, respectivamente. Y en el caso de Colombia, se estima que la expansión de la economía observada en 2021 (10,7 %) disminuya en 2022 y 2023, mostrando tasas de



7,6 % y 2,2 %, respectivamente.

Junto con la desaceleración económica se pronostica que la inflación mundial aumente hasta alcanzar niveles por encima del objetivo de los bancos centrales, pasando de 4,7% en 2021 a 8,8% en 2022, y a 6,5% en 2023. En las economías emergentes y en desarrollo, se espera que la inflación aumente del 5,9 % en 2021 a 9,9 % en 2022, y a 8,1 % en 2023. Para América Latina y el Caribe, se estima un incremento entre 2021 y 2022 al pasar de 9,8 % a 14,1 %, con un descenso posterior en 2023 (11,4 %).

## 2. Colombia: crecimiento 2022-2026

Dentro de este complejo panorama internacional, el primer reto para que Colombia logre un crecimiento económico acorde con un potencial de entre el 3% y el 4%, compatible con mayores niveles de empleo formal, menor pobreza e inflación para el año 2026, es lograr un aumento de la productividad entre 0,6% y 1%. Esta meta es consistente con mayores niveles de empleo y de inversión, que serán una realidad gracias a las apuestas descritas en la transformación 4 de las bases del PND 2022-2026. Se estima que los incrementos en productividad y empleo conllevarán a una tasa de inversión del 24,6 %

## Implicaciones

148

del PIB en 2026 y una tasa de desempleo de 8,5 %, lo cual es meritorio dado el contexto de desaceleración e inflación de la economía mundial entre 2023 y 2024.

Las proyecciones por el lado de la demanda se sustentan en un impulso de parte de la inversión y las exportaciones, como resultado de los cambios en la estructura productiva, donde las exportaciones no tradicionales y de servicios tendrán un mayor crecimiento en la mayor parte del período. Las exportaciones aumentarán a una tasa promedio mayor que las importaciones teniendo en cuenta que se requerirán menores importaciones de alimentos, bienes de consumo y de algunas materias primas. Los crecimientos de la inversión, la demanda, las exportaciones y la economía conllevarán a una generación de entre 1,7 y 2 millones de empleos, formales en su mayoría; lo cual implica reducciones en la tasa de informalidad, en las incidencias de pobreza monetaria y pobreza extrema. Es

así como la estrategia macro también está alineada con las grandes apuestas de generación de valor en industrias y sectores económicos, que permitirán llevar a cabo las transformaciones de este documento.

De un lado, en términos de la composición de la canasta exportadora de bienes y servicios, si las exportaciones tradicionales reducen su participación en el total de exportaciones de bienes y servicios; las exportaciones no tradicionales y de servicios tendrán más participación, y se espera que incrementen significativamente sus ingresos, los cuales representan el 51,3 % de los ingresos totales de las exportaciones. Esto será posible gracias a la diversificación productiva y exportadora, que será complementada con una estrategia de inserción más eficiente de la industria, la agricultura y los servicios en las cadenas globales de valor, según se describió en la transformación 4 de este documento. De otro lado, la inversión pública proyectada será mayor que los promedios históricos y tendrá un incremento importante, derivado de las inversiones financiadas con el presupuesto público (general de la nación, regalías, recursos de las entidades, inversiones de las grandes empresas) y las apuestas de la transformación productiva. Por su parte, la inversión privada tendrá aumentos compatibles con el crecimiento de la economía y las tasas de inversión señaladas.

Bajo este panorama es preciso señalar que, las conclusiones presentadas en este apartado suponen ciertas condiciones adicionales, como se señala a continuación. En primer lugar, el objetivo de una política pública orientada al cambio estructural debe estar orientada a modificar y mejorar la dotación de factores, como por ejemplo la distribución de la tierra o las facilidades de crédito con garantía estatal. En segundo lugar, las estrategias que se adopten deberán garantizar una correspondencia entre la dotación de factores y los sectores productivos. Y, en tercer lugar, hay que definir estrategias que den prioridad a

Colombia potencia mundial de la vida

149

sectores productivos que hacen uso intensivo un factor que abunda en la economía, como es el caso de la mano de obra o la tierra productiva<sup>2</sup>.

Con base en estas conclusiones, se recomienda que desarrollos posteriores de visiones de largo plazo para la economía colombiana contemplen, como lo hace este documento, también la mejora en la dotación factorial, por medio del aumento de la productividad agrícola en conjunto con un incremento de la productividad manufacturera<sup>3[2]</sup> y un cierre de brechas de productividad entre estos dos sectores, que favorezcan el cambio tecnológico y la diversificación productiva.

De esta forma, se espera que en las próximas décadas la economía continúe creciendo con base en los sectores relacionados con la provisión de servicios y en un mayor dinamismo de los sectores de la agricultura y la industria, los cuales aumentarían su contribución al crecimiento gracias a la diversificación productiva y a una mayor inversión en actividades de Investigación y Desarrollo.

### 3. Progresividad fiscal y consolidación

La reforma tributaria propuesta por el Gobierno tiene tres grandes propósitos: (a) incidir de manera efectiva en la distribución del ingreso, poniendo a pagar más a quienes más reciben y más riqueza tienen; (b) acelerar el proceso de transición energética con el fin de impulsar la transformación productiva, complementada con las estrategias de inclusión de economía popular; (c) inducir a una mejora en las condiciones con inversiones sociales en para los hogares más pobres, así como el financiamiento de una política social más efectiva para corregir las desigualdades y mejorar el acceso a educación, a la salud y a un mejor Estado.

Así las cosas, la reforma en ingresos es fundamental para mejorar la equidad y para conciliar una activa política social con la estabilidad y la responsabilidad fiscal para dar certidumbre al cumplimiento de los derechos de las personas. Y de forma paralela, el ajuste fiscal es la base para mejorar el financiamiento de las inversiones públicas y privadas que impulsarán el desarrollo en los próximos años.

Adicional, es preciso señalar que las grandes apuestas descritas en los apartados anteriores requieren que el Estado cuente con una mejor financiación en todos sus niveles. El Gobierno nacional ya ha dado el primer paso con la reforma tributaria, también se espera un mayor fortalecimiento de los recursos locales por la implementación del catastro multipropósito y la reforma agraria, y una mejor integración productiva entre los

2 Los autores sostienen que estrategias que dan prioridad a sectores productivos que hacen uso intensivo de un factor

del que carece la economía no son sostenibles a mediano plazo.

3 Ley de Kaldor-Verdoorn. Esta ley establece una relación de largo plazo entre la tasa de crecimiento de la productividad

industrial y el crecimiento del producto manufacturero (Moreno, 2008, p. 140).

## Implicaciones

150

territorios. De esta forma, además de contemplar una estructura progresiva y más equitativa, se requiere la concurrencia de todas las fuentes de recursos para financiar proyectos catalizadores de gran impacto regional, que promuevan sostenidamente el bienestar económico, social y ambiental, de forma inclusiva.

### B. Proyecciones fiscales

Las proyecciones fiscales de esta sección partirán del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2023 – 2033, adicionado para el período 2022 – 2026 con las nuevas fuentes de recursos provenientes de la reforma tributaria y los mayores gastos que demandará la agenda social, el impulso a la infraestructura productiva y la reforma agraria. Además, en las proyecciones se cumple con lo estipulado en la Ley en materia de responsabilidad fiscal, lo cual conlleva a una mayor certeza y confianza en cuanto a los compromisos adquiridos con las comunidades y los diálogos sociales.

En materia de gasto, se asume una reforma integral entre el mercado de trabajo y la política de protección social en salud, pensiones y riesgos profesionales que aumentará la productividad y para tener un modelo consistente entre llevar una vida saludable en la época activa del trabajador y su vejez y que en esta última etapa el trabajador cuente con el producto de su ahorro y la ayuda del Estado para no caer en la pobreza.

Por último, la inversión pública se estima que estará en niveles entre el 6% y el 7% del PIB, consistente con una tasa inversión al finalizar el periodo de 24% del PIB, la cual permitirá financiar la construcción de infraestructura para apoyar la transformación productiva, la transición energética, la red terciaria, vivienda social, una mayor

conectividad principalmente en zonas rurales y una mayor inversión en ciencia y tecnología.

#### C. Balance de ahorro e inversión

Dados los niveles de inversión proyectados de 24,6 % del PIB, se precisa que se supone un aumento en inversión que estará financiado principalmente con ahorro doméstico, el cual aumentará a 21,6 % del PIB. El ahorro externo para financiar el faltante oscilará de 5,2 % a 3,0 % del PIB.

Desde el punto de vista de la composición del balance ahorro inversión, entre el sector público y el sector privado, se proyecta que la inversión privada se eleve a 17,5 % del PIB, en tanto que la tasa de ahorro privado aumentará 17,2 % del PIB en 2026. De esta forma, el balance del sector privado requerirá será el mayor demandante de fuentes de financiación principalmente externa, a través de Inversión Extranjera Directa – IED, por lo que liberará recursos de crédito interno para facilitar la financiación del sector público. Por su parte, el sector público tendrá un ajuste principalmente entre 2022 y 2023, de tal manera que su déficit estará alineado después de 2025 con las metas de la senda de

Colombia potencia mundial de la vida

151

deuda y balance primario señalados en la regla fiscal. Ello implica, el fortalecimiento de ingresos de acuerdo con lo aprobado en la reforma tributaria, recursos por mayor gestión de la DIAN, mayor formalización económica y tributaria, y mayor eficiencia de la administración de las empresas del Estado. Estas fuentes serán la base de la financiación de un mayor gasto social. Así el ahorro público pasará desde 0,4 % en la actualidad a 4,4 % en 2026.

El ajuste en las cuentas del sector público a partir de este fortalecimiento en los ingresos permitirá que la inversión pública se sitúe entre el 6% y 7% del PIB, lo cual equivale a un poco más de la cuarta parte de la inversión total que hará la economía en los próximos cuatro años, en el marco de este Plan Nacional de Desarrollo. Este proceso de apalancamiento de la inversión pública junto con la mayor generación de ahorro de la

economía será la base para el mayor crecimiento y la transformación de la economía hacia fuentes más sostenibles.

En síntesis, el balance indica un esfuerzo de ajuste macroeconómico en el corto plazo, pero en los siguientes años tanto de la inversión como del ahorro aumentarán para garantizar el rediseño de la política social y el mayor crecimiento. Este ajuste también señala que en el corto plazo el mayor esfuerzo de inversión vendrá del sector público con una política contracíclica, dada la desaceleración mundial, que afectará a Colombia en 2023 y parte de 2022.

Este escenario es consistente con unos supuestos de expectativas de inflación, las cuales se reducirán gradualmente en el mediano plazo, con un tipo de cambio consistente para amortiguar los impactos en los términos de intercambio, consistente con la reducción del déficit en la cuenta corriente, cual convergerá a niveles sostenibles al igual que la inflación, la cual se situará de acuerdo con las expectativas de largo plazo.

Implicaciones

152

Implicaciones

154

Colombia potencia mundial de la vida

155

## 1. Paz total

Desde los años 1980 se han efectuado múltiples esfuerzos de avanzar en una senda que permita cesar con la confrontación armada e instaurar la paz. Algunos procesos han sido más exitosos que otros, pero todos han tenido algunos elementos comunes: (a) han sido acuerdos pactados con actores específicos en cada caso y, por tanto, las condiciones, engranaje institucional y normatividad para su cumplimiento se han acotado a cada uno de esos procesos; (b) en todos los casos ha habido dificultades para el cumplimiento de lo pactado y ello ha minado la confianza en este tipo de procesos; (c) los actores han visto sus vidas e integridad amenazadas.

Estas características comunes han tenido como consecuencia que no se haya logrado garantizar el derecho fundamental a la paz en el territorio colombiano. Aunque entre 2001 y 2021 más de 76.000 personas han dejado las armas, ello no ha garantizado que la violencia disminuya de manera sostenible en algunas zonas del país. En particular, en relación con los recientes procesos de Justicia y Paz y de la firma del Acuerdo Final de Paz del Teatro Colón, las instituciones han tenido dificultades para garantizar un efectivo control territorial. La presencia estatal ha sido débil y no se ha garantizado la provisión de bienes y servicios en las zonas más impactadas por la violencia. El retorno del conflicto a estos territorios ha redundado en el resquebrajamiento del tejido social, en un aumento de la población víctima y en la desconfianza en la capacidad del Estado de garantizar el cese definitivo de la violencia en el país.

Entre 2017 y 2021, la afectación de la población por causa del conflicto se ha mantenido en niveles elevados en 155 municipios, mientras que en 23 adicionales ha aumentado. Esto implicó el ingreso de 156.086 nuevas víctimas al registro único de víctimas (RUV) en el 2021. Por su parte, los esfuerzos por combatir el narcotráfico como fuente de financiación de los grupos armados no han dado los resultados esperados, pues entre 2020 y 2021 se reportó un crecimiento del 43% de hectáreas con cultivos de coca en 181 municipios.

La presencia de economías ilegales, principalmente aquellas relacionadas con los cultivos de uso ilícito, son indisociables de las afectaciones de la guerra en la población civil. La lucha por el control de estos territorios no solamente implica enfrentamientos entre actores que luchan por obtener sus réditos, sino que también implica un control de las

dinámicas sociales, que han propiciado estructuras de para-Estados en las cuales los actores ilegales dirimen conflictos cotidianos, y son los primeros que atienden las

## Implicaciones

156

necesidades básicas de la población. Adicionalmente, las poblaciones ven sus derechos afectados por la presencia de minas antipersona, minas sin explotar y otros artefactos de similares características, utilizados para proteger los intereses de estos actores.

Las consecuencias de la exclusión histórica de los territorios más afectados por el conflicto dentro de las dinámicas estratégicas de desarrollo regional persisten, y se reflejan en que, en 2021, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en el área rural fue de 31,1%, en contraste de la población urbana, con un 11,5%; por su parte, en los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) el 21,7% de la población que reside en el área urbana se encuentra en pobreza multidimensional, mientras que en el área rural este porcentaje asciende al 38,2%. Cabe mencionar, en todo caso, que las dinámicas violentas han propiciado nuevas necesidades de focalización y priorización de territorios afectados, que no fueron contemplados en los ejercicios e iniciativas vigentes. En estas circunstancias, algunas zonas del país no se sienten parte integral de las apuestas por la paz implementadas hasta el momento.

Se requiere una intervención profunda y coordinada que incluya a todas las poblaciones afectadas por la violencia, tanto en zonas rurales como urbanas. Todos los actores violentos deben tener las oportunidades para hacer un tránsito hacia el Estado de derecho, y se espera que aporten a la verdad y contribuyan la reparación de a las víctimas.

La paz total exige cumplir con lo acordado en el Teatro Colón y trascenderlo mediante la negociación con otros actores del conflicto, considerando a las comunidades desde el inicio y a lo largo de estos procesos, para poder avanzar hacia una paz, en la que la vida sea prioridad y se forje una cultura de convivencia. El cumplimiento de las apuestas estratégicas consagradas en las cinco transformaciones y en el capítulo de víctimas de este Plan, crea las condiciones propicias para que las comunidades se apropien del



territorio, y los excedentes se reflejen en mejores condiciones de vida.

Consolidar la paz será un trabajo de generaciones que implicará: (a) desescalar la violencia mediante negociaciones con todos los actores armados del país, y el diseño de nuevos modelos de seguridad en armonía con el cuidado de la naturaleza. (b) Cumplir con lo pactado en el Acuerdo del Teatro Colón para resolver las causas estructurales de la violencia. (c) Instaurar cambios culturales que erradiquen la violencia como herramienta de trámite de conflictos. (d) Impulsar ajustes institucionales que permitan instaurar la paz como política de Estado.

Avanzar hacia la paz total requiere de un cambio de paradigma para enfrentar la violencia que persiste en algunos territorios. El nuevo enfoque, centrado en la seguridad humana, prioriza el diálogo como mecanismo principal para comprender las causas que originan y mantienen los actos violentos. Así se abre el camino a nuevas negociaciones que permitan ponerle fin a la insurgencia armada, y consolidar procesos pacíficos de desmantelamiento

Colombia potencia mundial de la vida

157

del crimen organizado y sometimiento a la justicia de sus miembros. El Gobierno nacional apuesta a que estos nuevos acuerdos se concebirán de tal manera que garanticen el cese de las acciones violentas, tanto urbanas como rurales, pues ambas son indisolubles, asegurando que se dará cabal cumplimiento a lo pactado. El reconocimiento y reparación a las víctimas es una prioridad de una paz sostenible.

Las transformaciones propuestas en el Plan, junto con el Plan Marco de Implementación, son la mejor garantía de la implementación integral del Acuerdo del Teatro Colón. En lo relacionado con la Reforma Rural Integral, la democratización de la tierra, entendida como el derecho a la tierra de las familias rurales y a la formalización de la propiedad, tiene que estar acompañada del acceso a activos productivos y, en general, al desarrollo social de las zonas respectivas.

El nuevo contrato social que propone el Plan Nacional de Desarrollo requiere consolidar un profundo cambio cultural, en el cual las relaciones entre el Estado y la ciudadanía

propicien entornos pacíficos, seguros, de respeto a la diferencia y la diversidad. No se trata de un reto menor, pues implicará modificar los valores, las creencias y las actitudes afines a las prácticas violentas ya arraigadas en el país. En esta dinámica se reconocerá la centralidad de las víctimas, de tal manera que se pueda reivindicar su memoria y reconocer la verdad de lo ocurrido para garantizar la no repetición. Para avanzar en estos propósitos también se hace necesario repensar la arquitectura institucional existente, con el fin de corregir las debilidades que se han evidenciado hasta el momento y articular los esfuerzos para incluir actores y territorios que permitan la consecución de la paz.

#### 1. Violencia en desescalamiento

La violencia en el país tiene diversas manifestaciones y complejas especificidades regionales. La violencia rural está íntimamente relacionada no solamente con la de la ciudad, sino también con factores exógenos y con dinámicas internacionales que inciden en su perpetuación.

Con el objetivo de consolidar el cese de la violencia en el territorio nacional, es necesario que los actores se desarmen, se acojan a la legalidad y liberen el control territorial al Estado, para que se restablezca la presencia institucional y las comunidades puedan acceder a condiciones de bienestar integral, desde el punto de vista de la seguridad humana y de la justicia ambiental. Este gobierno pretende encaminar conversaciones diferenciadas, por un lado, para asegurar el cese de la confrontación armada y hostilidades mediante acuerdos humanitarios, negociaciones con grupos armados con objetivos políticos y, por otro, adelantar procesos de sometimiento a la justicia con los actores con intereses económicos ilegales, y así evitar una paz fragmentada que recicle guerras en espacios liberados.

#### Implicaciones

158

En esta dinámica se reconoce que la violencia es distinta, aunque encadenada, a lo largo del territorio nacional. Se tienen que diseñar mecanismos que permitan articular acciones diferenciadas de acuerdo con las necesidades y dinámicas violentas en los territorios. Se

comenzará con regiones de paz para avanzar en diálogos regionales y construir planes con las voces de las comunidades, víctimas y ciudadanos que viven en los territorios afectados por la violencia.

Así mismo, se garantizará la inclusión de las personas que han dejado las armas y se potenciará su participación en cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final. Es importante identificar los ajustes institucionales y normativos para avanzar en una ruta de justicia transicional que incluya a los nuevos firmantes y a otras personas que dejen las armas. Esto permitirá recobrar la confianza en los diálogos con nuevos actores, avanzar en la reconciliación, la reconstrucción de tejido social, y al mismo tiempo contribuirá a evitar el retorno de estas personas a la ilegalidad. Se destaca la implementación del Programa de Reincorporación Integral, así como el desarrollo y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Reincorporación.

Otro elemento fundamental para garantizar la sostenibilidad de estos procesos consiste en desplegar una estrategia interinstitucional sólida de prevención del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes como mecanismo para evitar la violación sistemática de sus derechos y el impacto de la guerra en las generaciones futuras. Esta será coordinada desde la Cipruna, que le dará impulso a acciones específicas de prevención, a partir del robustecimiento de estrategias de oportunidades para niñas, niños y adolescentes, de manera que la guerra no sea una opción de vida.

Adicionalmente, esta instancia deberá avanzar en la promoción de la alternatividad penal y prevención del delito en adolescentes y jóvenes que forma parte de la política criminal y penitenciaria garante de la dignidad humana. En esa línea, el Gobierno avanzará en una estrategia integral para que los jóvenes no hagan parte de la guerra y se creará el servicio social para la paz, que promoverá, entre otros, la alfabetización, la protección de la naturaleza, el cuidado a la población con discapacidad y la implementación de los acuerdos de paz, involucrando activamente a las nuevas generaciones en la construcción de la paz total.

Por otra parte, la convivencia pacífica solo es sostenible si se eliminan los factores que han producido violencia sistemática como el narcotráfico. Es claro que esta lucha no puede librarse exclusivamente desde el interior del país, por lo que deberá avanzarse en liderar el debate en el escenario internacional sobre un cambio de paradigma en materia

de drogas.

Paralelamente, como parte de la nueva política nacional para afrontar el multictímen, una de las apuestas más relevantes será el fortalecimiento de la prevención y la protección

Colombia potencia mundial de la vida

159

para poblaciones en situación de vulnerabilidad, haciendo especial énfasis en los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, personas en proceso de reincorporación, entre otros, por lo que se fortalecerán los programas de prevención, se formularán planes interinstitucionales focalizados a escala territorial y se fortalecerá la capacidad de respuesta del Cuerpo Élite de la Policía y de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz. Dichas estrategias requerirán del impulso y reactivación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Nacional de Garantías, creados en el Acuerdo de Paz.

De igual manera, en la reforma progresiva del sector defensa para una era de paz se fortalecerá el Comando Conjunto Estratégico del Transición (CCOET), con el propósito de avanzar en la terminación del conflicto y la construcción de la paz total. Además, se consolidará el relacionamiento de la Fuerza Pública con las comunidades y autoridades territoriales con el fin de reconstruir confianza y tejido social.

Por su parte, actualizar la Política de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) posibilitará la atención de las necesidades de las comunidades y territorios afectados actualmente por la presencia de Minas Antipersonal (MAP) y de Municiones Sin Explotar (MUSE), y facilitará la implementación de otras políticas y programas para la construcción de paz.

Por último, la paz no solo comprende la vida humana sino también la relación con el entorno y un avance efectivo hacia la justicia ambiental. Es por ello que el país desarrollará un programa nacional estratégico de conservación y restauración ecológica como alternativa a la guerra, orientado a contener la deforestación y avanzar en la restauración de aquellas áreas transformadas, por medio del tránsito de núcleos activos de

deforestación a núcleos de manejo forestal sostenible, considerando los saberes tradicionales y ancestrales, y fortaleciendo la gobernanza de las comunidades.

Se acelerarán las acciones de trabajo interinstitucional entre los sectores de agricultura y ambiente para potenciar los resultados y usos de la zonificación ambiental en la planeación territorial de los municipios PDET. Además, se avanzará en la restauración de ecosistemas y áreas ambientalmente estratégicas, implementando procesos de restauración y conservación de la base natural para compensar el impacto de la deforestación y del cambio climático; y se promoverán estrategias complementarias de conservación, acuerdos comunitarios e incentivos a la conservación.

## 2. Territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo del Teatro Colón

El Acuerdo de Paz será la piedra angular para poder avanzar hacia la paz total, ya que tiene como objetivo último transformar los territorios más afectados por el conflicto y corregir las injusticias e inequidades históricas a las que han sido sometidos.

## Implicaciones

160

El Plan Nacional de Desarrollo habilitará el logro de las grandes apuestas del Acuerdo para implementar la Reforma Rural Integral y poner fin al problema de las drogas ilícitas. Se buscarán mecanismos que promuevan la integración y la convergencia regional, intervenciones en el ordenamiento territorial que faciliten la democratización de la tierra, acciones que garanticen el derecho humano a la alimentación, y el cambio de paradigma en la política de drogas que habilite modelos de desarrollo territorial en zonas afectadas por las economías ilícitas.

Para lograr que la reforma rural integral sea una realidad en 2031, en estos cuatro años se avanzará, por un lado, en implementar modelos de desarrollo supramunicipales que fortalezcan vínculos urbano-rurales y contribuyan de forma definitiva a superar las inequidades estructurales de las zonas más afectadas por el conflicto. A su vez, la aceleración de los PDET, a partir de la implementación de las iniciativas de tierras,

infraestructura, desarrollo social, derecho humano a la alimentación, economía campesina, y, de la mano de la participación efectiva de las comunidades, transformará las condiciones de estas regiones priorizadas por el Acuerdo de Paz. De esta manera se buscará una verdadera transición hacia la paz total, donde la pobreza multidimensional en zonas rurales disminuya al avanzar hacia una economía productiva, en la que las alianzas público-comunitarias permitan dignificar el quehacer de estas poblaciones y se construyan ecosistemas de paz

La consolidación de la implementación del Catastro Multipropósito y el tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT), permitirán optimizar la formalización, adjudicación y legalización de la tenencia en el campo. Estas condiciones acelerarán la implementación de la Reforma Rural Integral, al permitir que los campesinos y las comunidades accedan y logren seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y puedan hacer uso productivo de ella para dinamizar los modelos de desarrollo territorial y el cierre de brechas regionales.

Sumado al impulso de modelos de desarrollo territoriales y de mecanismos de democratización de la tenencia de la tierra priorizando a las mujeres, la reforma rural integral avanzará al transformar a Colombia en una potencia agroalimentaria sostenible y garantizar el derecho humano a la alimentación para todos los habitantes. Se permitirá el acceso de los productores de la economía familiar, campesina y comunitaria a factores productivos como soluciones de riego, tecnología, extensión agropecuaria, conectividad y servicios complementarios a la producción.

Finalmente, se promoverá una nueva política de drogas orientada a la regulación para la garantía de derechos y libertades, sentará las bases para una solución definitiva a este problema y promoverá espacios plurales de diálogo y concertación con actores y autoridades territoriales para el diseño, implementación interinstitucional y seguimiento de la política de drogas, con especial énfasis en la alternatividad, la protección de la

Colombia potencia mundial de la vida

naturaleza, las poblaciones rurales y los territorios afectados por el uso ilícito, tráfico y comercialización de sustancias psicoactivas. Se continuará impulsando la implementación y sostenibilidad del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales, a favor de una actividad productiva que dignifique a las comunidades y proteja la naturaleza. Lo anterior deberá ir acompañado de ajustes normativos para la descriminalización, el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y la regulación de usos alternativos.

### 3. La cultura de paz en la cotidianidad de poblaciones y territorios

La consolidación del diálogo, la memoria, y la reconciliación como políticas de Estado contribuirá a la construcción de una cultura de paz y al fortalecimiento del tejido social. Se impulsarán ecosistemas de paz para evitar la reproducción de las violencias en los territorios, en armonía con el contexto socio ambiental y con nuevos enfoques de seguridad. Estas políticas incorporarán el reconocimiento de la diferencia cultural, la diversidad y el conocimiento de los pueblos, por lo que la participación política y los procesos de reparación a las víctimas previstos en el Acuerdo de Paz, se transformarán en espacios de acción ciudadana, deliberación, reconocimiento de lo ocurrido en el conflicto para garantizar la no repetición.

La política de diálogo social orientará la construcción y avance eficaz de una sociedad de derechos, en el marco de la Seguridad Humana, que es el camino a una verdadera democracia. Se creará el sistema nacional de convivencia para la vida, como elemento articulador de acciones, lo que contribuirá a aumentar la confianza de las personas en las instituciones.

A su vez, la política de verdad y memoria, y el avance progresivo del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, articularán los esfuerzos, conocimientos y expresiones de los territorios para reconocer lo ocurrido, contribuyendo a garantizar la no repetición. Finalmente, se avanzará hacia una justicia transicional para la reconciliación social y construcción de paz, que permitirá articular las intervenciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto armado (SNARIV), para optimizar la ruta de reparación a víctimas del conflicto armado.

### 4. La paz en la esencia del Gobierno

Instaurar la paz como una política de Estado y cumplir a cabalidad los Acuerdos de Paz, requerirá una institucionalidad más articulada en lo nacional y territorial y bajo el liderazgo estratégico del Gabinete de Paz. Desde esta instancia se orientará la concurrencia de las entidades territoriales y otros actores internacionales, nacionales o locales, que aportarán para que la paz sea real en las comunidades, y se identificarán

## Implicaciones

162

oportunidades para optimizar y adecuar las instancias y mecanismos creados para la implementación de lo pactado o requeridos para las nuevas negociaciones. Además, el Gobierno fortalecerá los instrumentos para el seguimiento de la política de paz para garantizar su legitimidad y sostenibilidad. En primer lugar, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz liderará un proceso para fortalecer el Plan Marco de Implementación (PMI) con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación. En segundo lugar, el Departamento Nacional de Planeación liderará una estrategia para que las entidades territoriales incorporen en sus instrumentos de planeación las apuestas para avanzar en la construcción de paz y sigan los compromisos del PMI. En tercer lugar, el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO) incorporará el monitoreo de otras apuestas de construcción de paz como los aportes de las entidades territoriales, el avance en los PDET, el modelo de sustitución de cultivos ilícitos y la estrategia para implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Las instancias de participación y veeduría creadas por el Acuerdo Final se fortalecerán y darán mayor legitimidad a la implementación de los compromisos. La activación y dinamización de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) permitirá socializar y discutir anualmente los avances a los firmantes del Acuerdo. A su vez, la activación de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) habilitará el seguimiento participativo de los compromisos con los pueblos y comunidades étnicas que han sufrido un daño desproporcionado por el conflicto armado. Se fortalecerán, además, la instancia de género y otros espacios de



participación en los territorios como los Consejos de Paz, los Consejos de Reincorporación y los Grupos Motor de los PDET.

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de Transparencia, liderarán una estrategia de transparencia de la información para potenciar el seguimiento de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. Así, tanto la ciudadanía como las entidades públicas tendrán claridad de las inversiones que se realizan y se podrán focalizar los esfuerzos en aquellos territorios que históricamente han estado rezagados en la asignación de recursos para la construcción de paz. De esta forma, se profundizará el esquema de planeación y monitoreo actual, promoviendo una asignación y ejecución transparente, apegada a las necesidades de la comunidad y coherente con la propuesta de vivir en un país en paz. Esta estrategia tendrá un componente dirigido al seguimiento de los recursos de cooperación internacional, que será liderado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, en articulación con la Oficina del Alto Comisionado de Paz y DNP; en línea con la estrategia para la paz liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.; y con el apoyo de la comunidad internacional.

Colombia potencia mundial de la vida

163

Del mismo modo, el Ministerio de Relaciones Exteriores coordinará una estrategia de diplomacia pública de la paz para lograr el acompañamiento de la comunidad internacional en torno a temas estratégicos como las negociaciones con nuevos actores, un cambio de paradigma en el tratamiento global de las drogas, procesos de movilidad académica, priorizando territorios y poblaciones afectadas por el conflicto. Así mismo, para garantizar el apalancamiento estratégico de la implementación del Acuerdo del Teatro Colón, el Gobierno nacional canalizará el apoyo de la cooperación internacional a las prioridades establecidas en el Plan Marco de Implementación, los planes nacionales sectoriales y los PDET.

## Implicaciones

164

### 2. Las mujeres, potencia del cambio

El cambio que propone este Plan es con las mujeres, quienes siendo más de la mitad de la población, representan un potencial de desarrollo y buen vivir que no puede ser dejado atrás. Sin embargo, hoy enfrentan enormes brechas en lo económico, lo social, lo político y lo cultural. Situaciones históricas de desventaja, construidas y sustentadas en prácticas de discriminación contra ellas.

No podemos pensar en desarrollo económico cuando la mayoría de las mujeres afronta barreras para integrarse a los mercados, tener trabajo decente e ingresos propios que les permita tener autonomía económica y tiempo para su bienestar. El desempleo femenino siempre ha sido superior a dos dígitos y la brecha con los hombres en 2021 fue de 6,7 puntos porcentuales, reflejando una demanda laboral desigual en contra de las mujeres, siendo más crítico para las mujeres jóvenes donde el desempleo llega al 28%. En relación con la propiedad rural, el 36% de los predios titulados son de mujeres y persisten limitaciones de acceso al crédito y a activos productivos. Hoy las mujeres destinan más del doble del tiempo que los hombres a actividades del cuidado de manera no remunerada, reflejo de una menor participación en el mercado laboral y a la baja valoración del cuidado, y su importancia en la sociedad y la necesidad de redistribución para brindarles mayores oportunidades en distintas esferas de la vida.

Para lograr una democracia real e incluyente, es necesaria una mayor representación de las mujeres en cargos públicos en todos los niveles y las ramas del poder. En 2022 las mujeres representan tan solo el 30% en el Congreso y el 18% de los cargos de elección popular a escala local. Aunque su participación ha aumentado en la toma de decisiones, hoy la representatividad de las mujeres en los cargos de decisión del Estado no alcanza el 50% y queda un amplio camino para asegurar su lugar de liderazgo en las diversas instancias de participación a escalas nacional y local.

Y no podríamos hablar de paz total mientras las mujeres sigan siendo violentadas por razones de género, con actos de violencia sexual, física, psicológica y económica, tanto

en sus hogares como fuera de ellos, llegando en muchas ocasiones hasta el feminicidio. Debemos avanzar hacia una sociedad que garantice su derecho a la educación, a la salud, a la cultura y a vivir en condiciones dignas; una sociedad que fortalezca los proyectos de vida de las mujeres y sus comunidades, que reduzca el embarazo adolescente, el matrimonio infantil, las uniones tempranas y las dificultades para ejercer de manera libre sus derechos sexuales y reproductivos.

Colombia potencia mundial de la vida

165

Las transformaciones que requiere el país para ser potencia mundial de la vida estarán fundamentadas en cambios profundos en las estructuras culturales y sociales para superar esas situaciones de discriminación y desventaja. En estos cuatro años las mujeres estarán en el centro de la transformación productiva del país hacia una sociedad que garantice la seguridad humana, el buen vivir y el derecho humano a la alimentación; y aquellas que impulsen la economía popular y la sostenibilidad en armonía con el medio ambiente. Se brindarán oportunidades por igual para las mujeres, impulsando su participación efectiva en los espacios de toma de decisiones para el ordenamiento del territorio y la definición de apuestas que lleven al cierre de brechas y la convergencia social.

Las mujeres contarán con mayores oportunidades de participación política y económica, con un aumento del empleo, remuneración y liderazgo, una mejora de las condiciones de trabajo, así como su posibilidad de disfrute del tiempo libre y de mayor bienestar. Esto partirá de reconocer y redistribuir el trabajo de cuidado, así como un cambio cultural que lleve a eliminación de estereotipos y situaciones de discriminación. Se hará más amplio su liderazgo en sectores no tradicionales, y que representen apuestas de crecimiento para el país como el crecimiento verde, y el desarrollo digital, partiendo desde una educación y formación pertinentes y llegando hasta la ocupación de cargos de toma de decisión. Su representación también estará en la esfera política, donde tendrán mayor representación como candidatas y en los diferentes niveles de cargos del Estado a escala nacional y territorial. Se trabajará para garantizar ambientes libres de violencia política.

Las mujeres serán prioridad en las políticas y programas de acceso a la tierra, logrando aumentar no solo la titularidad en tierras de mayor extensión y con potencial de producción, sino las condiciones equitativas para su uso productivo. Habrá más empresas y proyectos propios o asociativos de mujeres, participando en compras públicas para la producción de alimentos y con posibilidades reales de comercialización.

La justicia será más efectiva para resolver los casos de violencia de género y proteger a las víctimas; desde la prevención se logrará reducir todos los tipos de violencia, con énfasis en la eliminación del feminicidio. Así mismo, las mujeres podrán ejercer sus liderazgos políticos y en la defensa de los derechos humanos de manera libre y segura, con un rol de agencia en la construcción de la paz. Las niñas y mujeres tendrán autonomía sobre sus cuerpos y se avanzará en la eliminación de las prácticas nocivas. Este Plan le apunta, desde acciones integrales e intersectoriales, a la prevención de los embarazos de niñas y adolescentes, así como a mejorar su salud física y mental, reduciendo la mortalidad materna y aquellas enfermedades de alta prevalencia en mujeres.

#### 1. Mujeres como motor del desarrollo económico sostenible

La participación en la esfera política y económica del país inicia con una sociedad cuidadora. A través del Sistema Nacional de Cuidado se deberán articular las acciones de

#### Implicaciones

166

distintos sectores para que se asegure el aumento de los servicios de cuidado en el área urbana y rural, y su coordinación con otras ofertas públicas de formación, entrenamiento, acompañamiento, formalización, participación y empleo. Como se plantea en las diferentes transformaciones, particularmente en la de seguridad humana, el cuidado será elemento central en el sistema de protección social, y del desarrollo en sectores como el de vivienda, transporte y en la planeación del ordenamiento territorial.

Las oportunidades de trabajo e inclusión productiva requieren fortalecer la formación y cualificación dirigida a las mujeres, para que tengan real participación en ello. Las estrategias para fortalecer el acceso, pertinencia y promover la movilidad educativa,

permitirán, de manera inclusiva y sin sesgos, que las mujeres puedan desarrollarse en su diversidad, promoviendo además la certificación de competencias a aquellas que se han dedicado a actividades no remuneradas del cuidado y la economía popular.

Se articularán programas de inserción laboral y empleabilidad de mujeres en áreas no tradicionales y de alto potencial para el país, particularmente desarrollo digital y empleos verdes. Los programas de empleo temporal o de emergencia le darán prioridad a las mujeres, particularmente a quienes tienen mayores barreras como las jóvenes, adultas mayores, con discapacidad y mujeres trans. En el marco del sistema educativo, desde la primera infancia hasta la educación superior, y en articulación con la empresa privada, se trabajará en estrategias de formación docente, incentivos y referentes para niñas, adolescentes y jóvenes para promover más mujeres en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM) y programas de educación pertinentes. Se fortalecerá la vigilancia y control sobre prácticas de discriminación y se escalarán los programas de equidad laboral. Así mismo, se reglamentará el trabajo sexual desde un enfoque de género y diversidad sexual.

Bajo el liderazgo del Fondo Mujer Emprende, se adelantarán estrategias de articulación de instrumentos financieros, transferencia de capacidad y pruebas de alternativas innovadoras de financiamiento y asesoría para el fortalecimiento del tejido empresarial femenino. Se definirán programas de acompañamiento a empresas de mujeres para su participación en las compras públicas bajo los beneficios ya creados por ley, sobre todo en sectores masculinizados y de alta demanda potencial y en la economía popular. Se adelantará la reglamentación sobre eliminación de prácticas de discriminación por género en los servicios financieros y se tendrán instrumentos específicos para facilitar el acceso a créditos de mayor monto.

Las mujeres en situación de más vulnerabilidad estarán protegidas por un sistema de protección adaptable y una oferta social que no reproduzca situaciones de discriminación por género. Se priorizará a mujeres cabeza de familia que tiene condiciones de pobreza y vulnerabilidad en la oferta social de ingreso mínimo garantizado y de acompañamiento

familiar y comunitario. Se aumentará la cobertura del sistema pensional con especial atención a las barreras de las mujeres en la acumulación de derechos.

El mayor acceso y uso de la tierra tendrá como prioridad a las mujeres rurales, con programas de acompañamiento jurídico y cambio de normas sociales. Se potenciarán los fondos como el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR) y otros para impulsar proyectos productivos de mujeres para su integración en las cadenas de valor para la producción agroalimentaria, energía sostenible y otras grandes apuestas. Se definirán esquemas de aseguramiento para mujeres rurales que reconozcan su actividad productiva no remunerada. Las mujeres serán líderes de la transición energética, la lucha contra el cambio climático y la economía productiva con cuidado del medio ambiente, lo que será impulsado a través de la formulación participativa e implementación del Plan de Acción de Género y Cambio Climático.

## 2. Mujeres en el centro de la democracia y garantes de la paz

La representación política será más diversa, con al menos 50% de las mujeres en cargos del Estado, exigencia que será monitoreada sistemáticamente por la función pública y otras instancias para las ramas legislativa y judicial. Los programas de formación política promoverán la participación de mujeres diversas, rurales, étnicas, jóvenes, y deberán asegurar su conexión con los partidos y espacios de decisión política, evaluando su efectividad. Se adelantará un plan nacional para la eliminación de la violencia política y se fortalecerá el seguimiento a recursos para el fomento de la participación política. Se buscará también la paridad en los consejos de planeación y cargos de dirección en las instancias comunales y se identificarán e impulsarán organizaciones de mujeres en su diversidad, articulándolos a las instancias de participación nacional y local. Se asegurará la formulación y recursos del Plan Integral de Garantías Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos. Los proyectos con participación comunitaria (infraestructura, vivienda, minas y energía, agua, entre otros) tendrán que tener cláusulas para promover participación efectiva de mujeres y se deberán definir lineamientos para superar las barreras de participación de mujeres en la planeación territorial y posibilidad de incluir el enfoque de género en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Se desarrollará el plan de acción de la Resolución 1325 frente a la participación de las mujeres en los procesos de paz y se implementará el capítulo de género del Acuerdo de Paz y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en torno a los asuntos de género en la implementación del mismo.

3. Hacia la eliminación de la violencia contra las mujeres y garantía de sus derechos sexuales y reproductivos

Las mujeres tendrán autonomía y libertad sobre sus cuerpos y para emprender proyectos de vida en ambientes sanos. Para ello se actualizará la política de derechos sexuales y

## Implicaciones

168

reproductivos, de carácter intersectorial e integral, articulada a otras políticas de salud mental, género, LGBTIQ+ y niñez, que incorporará la reducción del embarazo adolescente, la eliminación de embarazo infantil, la erradicación del matrimonio infantil y uniones tempranas, la educación integral para la sexualidad, la gestión menstrual, el acceso efectivo a anticonceptivos y a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), la prevención de violencia obstétrica y la implementación de servicios de salud pertinentes, con enfoque de género y diversidad sexual. Se definirá un Plan Integral de Eliminación de la Violencia de Género, en el marco del Mecanismo de abordaje intersectorial de la violencia de género y un Programa Nacional de Ciudades y Territorios Seguros. Se escalarán los programas de prevención de violencias en la ruralidad y de nuevas masculinidades. Se promoverá, desde las competencias socioemocionales, las relaciones libres de violencia de género. Así mismo, se tendrán instrumentos de valoración del riesgo actualizados y un sistema predictivo conectados al sistema de alertas, el cual será fortalecido, integrando al mismo, tejidos comunitarios regionales. Se creará un sistema de seguimiento a medidas de protección interoperable con los ya mencionados, fortaleciendo comisarías de familia y capacidades territoriales para implementar medidas como casas refugio y asesoría jurídica a víctimas. En el marco de la lucha contra el multicitrimen, se implementarán acciones intersectoriales contra la trata de personas y la explotación sexual, con un

enfoque territorial y atención a las situaciones de migración.

#### 4. Sociedad libre de estereotipos y con gobernanza de género

Se deberá trabajar desde diferentes ámbitos por el cambio cultural desde los hogares, comunidades, instituciones públicas y empresa privada de manera directa, como desde las comunicaciones masivas. Esto a través de estrategias de incorporación del enfoque de género en toda la institucionalidad. Se fortalecerán los sistemas de información y registros administrativos con variables de género y todos los sectores que intervengan en las políticas de género, deberán disponer de instancias o un comité sectorial de género y deberán fortalecer la planeación y asignación de presupuestos, haciendo uso del Trazador Presupuestal de Género. Se crearán incentivos y normativa para que la empresa privada y medios de comunicación promuevan formas de relacionamiento sin sesgos de género.

#### 5. Hacia una política exterior con liderazgo del país en temas de género

La política exterior del país debe permitir la promoción de las iniciativas en temas de equidad de género a través de una política bilateral y multilateral con enfoque de género. En los ámbitos multilateral y bilateral, Colombia buscará construir una política exterior feminista, interseccional y transversal, que aborde los nudos estructurales de la igualdad de género y contribuya al avance en la región de los compromisos de la agenda regional de género, que garantice la promoción y protección de los derechos humanos, e involucre a mujeres, jóvenes, a la comunidad LGBTIQ+, entre otros grupos en condición de vulnerabilidad, en el proceso de toma de decisiones. Así mismo, se implementará una

Colombia potencia mundial de la vida

169

estrategia de cooperación internacional para alinear los cooperantes bilaterales y multilaterales en el fortalecimiento de las capacidades nacionales en la generación y en la ejecución de políticas y estrategias públicas para la equidad de género (ODS 5), se promoverán actividades culturales y deportivas en el exterior con enfoque de igualdad de género para visibilizar el rol de la mujer como protagonistas de la cultura y se promoverá la participación equitativa de la mujer en la agenda de paz y seguridad, entre otras.



## Implicaciones

170

### 3. Reparación efectiva e integral a las víctimas

Cerca del 20% de la población colombiana ha sido víctima de la violencia. En efecto, 9,36 millones de personas son víctimas del conflicto. Esto da cuenta de una sociedad y de una institucionalidad que, históricamente, han sido incapaces de evitar que la guerra impacte la vida de los civiles inocentes y no han podido garantizar que estas atrocidades dejen de repetirse, pues el número de víctimas del conflicto armado del país aumenta a diario.

Lo anterior adquiere mayor relevancia si se considera que, entre las víctimas, se encuentran sujetos de especial protección constitucional y en condiciones de vulnerabilidad, como las niñas, niños y adolescentes, las mujeres y los pueblos y comunidades étnicas. La guerra ha sido responsable del desplazamiento forzoso de cerca de siete millones de personas, profundizando la condición de vulnerabilidad y afectando el goce efectivo de sus derechos.

Son múltiples los esfuerzos que se han hecho desde hace más de 20 años para intentar devolver la dignidad a esta población. La política de víctimas colombiana no solo es una de las más longevas en términos de su implementación, sino una de las más garantistas, siendo ejemplo a escala mundial. Sin embargo, los avances en su cumplimiento siguen siendo incipientes, pues su efectividad requiere no solamente de una institucionalidad robusta, organizada y articulada, sino también de la voluntad de otorgar carácter prioritario a su implementación.

Reparar a las víctimas no debe ser solamente un requisito de ley, sino que debe asumirse como una obligación moral y ética de la sociedad en su conjunto. Entender que se trata de conciudadanos que han vivido horrores de una manera injusta, a causa de las debilidades institucionales y sociales, y que es deber de todos no solamente conocer la historia para comprender lo ocurrido, sino resarcir ese daño, será una premisa para reconstruirnos como sociedad y alcanzar la anhelada paz. Es esencial entender que las

víctimas han visto afectados sus derechos individuales, así como aquellos de carácter colectivo, provocando afectaciones del tejido social y de sus comunidades.

La implementación de la normatividad y de las disposiciones de política pública vigentes no es un reto menor ni depende exclusivamente de la voluntad política, evidenciado en la efectividad de ciertas medidas, considerando los niveles de avance totales a la luz del presupuesto hasta ahora destinado para este fin. Aunque entre 2002 y 2022 se han destinado 219 billones de pesos en su implementación, solamente se ha indemnizado un 14% del total de las víctimas y un 83% de la población desplazada continúa estando en

Colombia potencia mundial de la vida

171

situación de pobreza. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, si el número de víctimas dejara de aumentar hoy, reparar integralmente a las víctimas podría tomar 67 años y costar (solo en el rubro de inversión) 142 billones de pesos.

Por lo anterior, revisar los dispositivos y capacidades institucionales actuales no puede hacerse al margen de las personas y poblaciones afectadas. Así, las víctimas del conflicto armado no solamente deben ser el centro de las intervenciones para lograr una reparación efectiva y la de sus territorios, sino que también deben ser protagonistas en el seguimiento, la evaluación permanente y la corrección de rumbo de las medidas que deben afectarlos positivamente. Solo con su concurso podrá lograrse el restablecimiento de sus derechos y la reconstrucción de sus proyectos de vida para asegurar un mejor porvenir en las siguientes generaciones.

Esto implica fortalecer los procesos organizativos de las víctimas del conflicto, cualificar sus herramientas para que puedan hacer una mayor incidencia en las políticas públicas tanto en lo nacional, como en lo territorial, garantizándoles las condiciones de seguridad necesarias para proteger el liderazgo y asimismo poder establecer alianzas con los diferentes niveles administrativos para la operación directa de recursos enfocados a la reparación de las poblaciones víctimas. También deberán garantizarse las acciones diferenciales para grupos poblacionales diversos en la medida en que los procesos de

reparación no pueden estandarizarse con base en las visiones tradicionalmente hegemónicas, sino que deben respetar procesos culturales propios de las comunidades y los pueblos y sus saberes ancestrales. En esa medida, se deberán fortalecer los procesos de reparación colectiva, tanto étnicos como no étnicos, de manera que se logren producir avances significativos para estas comunidades que han sido afectadas de manera desproporcionada por la violencia y por la defensa de la vida y los territorios.

Además de las acciones diferenciales orientadas a los grupos étnicos, también se deben definir aquellas que respondan a las diferentes condiciones y capacidades de los grupos sujetos de especial protección constitucional, la población víctima en condición de discapacidad, víctimas con orientaciones sexuales e identidad de género diversos, adulto mayor, con el fin de garantizar un acceso efectivo y pertinente las medidas de la política pública.

Nada de lo anterior podrá desligarse de la búsqueda de la paz total, pues esta será necesaria para que la reparación a las víctimas sea una realidad que permanezca en el tiempo. Si la violencia sigue activa en el territorio, si las instituciones del Estado no hacen presencia efectiva y si no se garantiza una provisión de bienes públicos que permita garantizar las condiciones necesarias para la eliminación de la violencia en todas sus formas, así como sus causas, el número de víctimas de la violencia en el país seguirá aumentando.

## Implicaciones

172

Estos cuatro años serán insuficientes para reparar a toda la población víctima del conflicto, sin embargo, se sentarán las bases necesarias para que esto se pueda lograr en el menor tiempo posible. No es admisible que las víctimas terminen su vida sin haber recibido las medidas de reparación a las que tienen derecho. Los derechos de las víctimas no pueden quedarse en un papel o en una ley, deben materializarse en elementos tangibles e intangibles que les permitan avanzar en sus proyectos de vida, dejando atrás el dolor de la guerra y evitando nuevas formas de violencia en el país.

La reparación integral a las víctimas requiere de la intervención de todas las entidades del Estado, pues se trata de contribuir a la reconstrucción de los proyectos de vida, así como de intervenciones institucionales que contribuyan a recuperar y restablecer las condiciones necesarias para una vida en paz en los territorios tradicionalmente olvidados por el Estado.

Para lograr lo anterior, este Plan Nacional de Desarrollo propone varios aspectos relacionados, principalmente con el territorio, entre estos, el fortalecimiento de los procesos de retorno y reubicación, así como la restitución de tierras y derechos territoriales, de tal forma que se logre revertir el desarraigo ocasionado por la violencia y así lograr que las víctimas del conflicto recobren su capacidad y vocación productiva y, sobre todo, que estos procesos sean sostenibles en el tiempo. Esto implica la necesidad de definir acciones específicas en materia de salud, educación, vivienda, generación de ingresos, de manera que logremos avanzar en la estabilización socioeconómica de la población víctima, garantizando condiciones de vida dignas. También requerirá del establecimiento de acciones que permitan preservar la vida y garantizar condiciones de seguridad y libertad para toda la población, así como el fortalecimiento de la reparación no material y las garantías de no repetición.

En el corto plazo deben redoblar los esfuerzos para lograr la superación de la situación de vulnerabilidad de esta población; en el mediano y largo plazo, la institucionalidad del país deberá garantizar que esta sea incluida y contribuya a las apuestas de desarrollo de la nación en su conjunto.

Los territorios y las víctimas del conflicto armado son los mayores aliados en la lucha por la mitigación del cambio climático, es por ello que este Plan permitirá establecer acciones que les permitan acceder a los servicios por compensación desde su vocación y prácticas de conservación, preservación y de restauración en zonas de especial protección, entre otras, como el Amazonas y el Chocó, partiendo del reconocimiento de sus aportes y el fortalecimiento de sus habilidades a partir del diálogo intercultural y la promoción de los saberes ancestrales.

### 1. Reparación transformadora

La reparación integral solo será posible si se logra avanzar en las medidas más rezagadas que, por diversos factores, no han contado con el impulso necesario para lograrlo. Este gobierno es consciente de la deuda que el Estado tiene con la población afectada por el conflicto armado y es por esto que, de manera decidida, se ha propuesto acelerar la implementación de las medidas con mayor deuda y que pueden producir un mayor impacto en la reconstrucción de los proyectos de vida de la población. Sin embargo, como punto de partida se hace necesario desarrollar una medición que permita conocer cuántas víctimas y de qué forma han avanzado en la reparación administrativa, a través del acceso a bienes y servicios concretos, de acuerdo con las obligaciones del Estado para tal fin, de manera que podamos identificar objetivamente los avances y estancamientos en esta materia, así como la definición de metas específicas que se deben formular para lograr la reparación integral.

En primer lugar, se acelerarán los pagos de indemnización administrativa a las víctimas del conflicto. No es admisible que luego de más de diez años, apenas se haya indemnizado al 14% de la población. Es por ello que se aplicarán las herramientas técnicas, operativas y presupuestales para lograr el mayor avance posible en esta medida, sentando además las bases para que los próximos gobiernos puedan continuar con su implementación de manera acelerada. Al final del gobierno un número significativo de víctimas del conflicto habrán sido indemnizadas administrativamente, resolviendo además las dificultades e inconformidades operativas que las víctimas han planteado en las diferentes jornadas de diálogo para la construcción de este Plan Nacional de Desarrollo.

Se avanzará decididamente en la formulación e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), pues solamente se ha podido reparar al 6% de los sujetos colectivos. Al terminar el gobierno, se habrán implementado y cerrado un número considerable de PIRC, para lo cual se fortalecerán los procesos de diálogo y construcción colectiva con sujetos que aún no disponen de un Plan, y se desarrollarán las acciones necesarias para garantizar y acelerar el cumplimiento de los compromisos de las diferentes

entidades del Estado en los PIRC que ya se encuentran formulados. De esta manera no solo se avanzará en la reparación, sino que, además, se fortalecerá la formulación de los demás planes de manera que sea posible lograr un mayor cumplimiento, incluso una vez haya finalizado este gobierno.

La tercera apuesta para la consolidación de la reparación a las víctimas es la implementación y sostenibilidad de los planes de retorno y de reubicación. La importancia de esta apuesta radica en que el desplazamiento forzado ha afectado a cerca de dos de cada diez colombianos, principalmente en las áreas rurales del país, obligando a población con vocación productiva tradicionalmente agrícola, a asentarse en condiciones

## Implicaciones

174

de miseria en las ciudades, perdiendo no solo sus medios de producción, sino obligándolos, en muchos casos, a la mendicidad. Al finalizar el cuatrienio, un número significativo de hogares habrá retornado, se habrán reubicado o integrado localmente, de manera sostenible, lo cual implica la coordinación e implementación de acciones de parte de todas las entidades del Estado, pues no solamente se trata de movilizar a las personas a determinados lugares, sino de garantizar que cuenten con las condiciones necesarias para llevar una vida digna y en paz.

Adicionalmente, se articularán los planes de reparación colectiva con otros procesos de planeación y acción institucional como los PDET, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), planes de retorno y reubicación, entre otros, y donde haya lugar se tendrán en cuenta las herramientas para comunidades y grupos étnicos como los Planes de Salvaguarda y los Planes Específicos de Atención y Protección. Así, se evitará duplicar oferta hacia las comunidades y se avanzará hacia la consolidación de una estrategia de reparación en donde la integralidad sea un eje central de la política y no solo un adjetivo inocuo.

Finalmente, se realizarán los esfuerzos necesarios para acercar las medidas de la política pública de víctimas a los connacionales víctimas en el exterior. Este trabajo parte de

mejorar la atención y orientación que se brinda a esta población en los diferentes consulados y embajadas de Colombia en el mundo, el cual debe incluir su participación, articulando las acciones del Gobierno nacional con las organizaciones de víctimas en los diferentes países, con el fin de construir de forma conjunta y diferenciada modelos de intervención que acerquen a los connacionales víctimas en el exterior a Colombia y a las diferentes medidas de la política pública a la que tienen derecho.

## 2. Estabilización socioeconómica para las víctimas

La pobreza y exclusión social a la que se ha visto forzada la población víctima requiere de la movilización de la oferta social del Estado para contribuir de manera efectiva al restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de la población, de manera que puedan mejorar sus condiciones y reconstruir sus proyectos de vida, rompiendo además con los círculos de pobreza a los que se ven sometidos tras los hechos victimizantes sufridos.

Para ello, el esfuerzo de este Gobierno estará centrado en la optimización, priorización y focalización de la población víctima en la oferta social, junto con la creación de componentes diferenciados dentro de esta oferta, de tal forma, que se logre avanzar en la garantía de los derechos socioeconómicos más rezagados, como lo son los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos. Garantizar este último implicará dotar de capacidades a la población víctima a partir de sus necesidades y de las necesidades y características del territorio en donde se implementen, con tal fin que se pueda garantizar

Colombia potencia mundial de la vida

175

su autosostenimiento. Adicionalmente, fortaleceremos el acceso a la educación como elemento necesario para la superación de la pobreza y la movilidad social en el mediano plazo.

## 3. Restituimos la tierra para armonizar la vida

Las víctimas de despojo y abandono forzado deben ser parte central de la transformación del campo y de las reformas que se propongan para el fortalecimiento de las actividades

agropecuarias. En esta medida, se robustecerán las acciones desde la etapa administrativa para que las víctimas de despojo y abandono puedan iniciar los trámites para la recuperación de sus tierras y la consolidación de sus derechos territoriales. De igual forma, se revisarán los principales cuellos de botella que impiden el avance en los procesos de restitución de tierras y se enfocarán los esfuerzos en el cumplimiento integral de los fallos de restitución para que las personas y las comunidades restituidas cuenten con una restitución material e integral de sus predios, lo que permitirá su desarrollo humano y la reconstrucción y transformación de sus proyectos de vida. Así mismo, se promoverá una estrategia que permita a las comunidades y grupos étnicos la consolidación de sus derechos territoriales y que reivindique su incansable labor como defensores de la vida y el medio ambiente.

#### 4. Vida, seguridad y libertad de los territorios

Bajo ninguna lógica resulta plausible pensar que se puede concebir una política de atención y reparación a víctimas sin estrategias que cesen las victimizaciones. Una de las mayores deudas que enfrentamos como sociedad es garantizar que no se generen nuevas víctimas, pero además que aquellas personas que han sufrido los vejámenes de la guerra no tengan que enfrentar la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes.

Es por ello que este Plan Nacional de Desarrollo orientará todos los esfuerzos institucionales hacia la construcción de estrategias de paz en los territorios. Lo anterior, se buscará promoviendo el cese de la confrontación armada y hostilidades mediante negociaciones con grupos armados con objetivos políticos y procesos de sometimiento a la justicia con los actores con intereses económicos ilegales. Se impulsará, además, la construcción una cultura de paz para reconstruir el tejido social y la confianza en los territorios, y se fortalecerán nuevos modelos de seguridad y desarrollo territorial que permitan sustituir las economías ilegales que han permitido a estos grupos armados consolidar control territorial en detrimento de la vida y la libertad de las comunidades. Igualmente, se avanzará decididamente en la consolidación de un territorio pensado para la vida, libre de Minas Antipersona (MAP), Municiones Abandonadas sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y estrategias de seguridad que permitan garantizar la vida de los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos



## Implicaciones

176

humanos, líderes y lideresas ambientales, reclamantes de tierras y líderes y lideresas étnicos.

De otra parte, se avanzará en el empoderamiento de las formas propias de control territorial (guardias indígenas, cimarronas, campesinas y de mujeres) como estrategia de protección territorial y de fortalecimiento a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades, ya que la defensa de la vida y el territorio no puede seguir siendo un factor de riesgo.

### 5. Colombia potencia de la vida a partir de la no repetición

La página de la violencia no se va a lograr pasar siempre y cuando no se establezcan las condiciones necesarias para que esta no se repita. Esto implica acciones para proteger a nuestros niños, niñas y adolescentes y evitar que sean víctimas de actividades delincuenciales, no mediante amenazas o castigos, sino con una oferta integral del Estado que valore y fortalezca procesos educativos formales y no formales, y actividades culturales y deportivas en el territorio nacional, rescatando así las costumbres de las diferentes regiones y fortaleciendo los procesos comunitarios que permitan reconstruir el tejido social. Adicionalmente, se fortalecerán los actos de reconocimiento y de reparación simbólica, tanto para contribuir a la reparación individual de las víctimas, como a la difusión de los hechos que suscitaron violencia, de manera que toda la población sea consciente de lo que, por ningún motivo, nos debemos volver a permitir.

### 6. Hacia la superación de la deuda histórica con los pueblos y territorios

étnicos

“Por mi raza, por mi tierra” ha sido la consigna histórica de la Guardia Indígena, esa que junto a la Guardia Cimarrona, a las organizaciones étnicas y a todos los pueblos y comunidades étnicas han resistido las violencias que, desde la conquista, los han condenado al desdén y al abandono; es por ello que en este Plan Nacional de Desarrollo se propenderá por resarcir varios siglos de opresión y violencia.

En tal sentido, se consolidará una propuesta de armonización de herramientas que

permita articular la política de víctimas, con la política de paz y con lo ordenado por la Corte Constitucional en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional frente a la población desplazada, así, se construirá de manera dialógica con los pueblos y sus autoridades una estrategia que permita que los PIRC, los planes de retorno y reubicación, los PATR y los planes de salvaguarda y planes específicos confluyan hacia la materialización de los derechos a la autonomía, la identidad cultural y el territorio y permitan garantizar su pervivencia física y cultural.

Colombia potencia mundial de la vida

177

Implicaciones

178

4. Niñas, niños y adolescentes amados,  
protegidos e impulsados en sus proyectos  
de vida con propósito

El informe final de la Comisión de la Verdad, “No es un mal menor”, muestra la magnitud de la violencia contra nuestras niñas, niños y adolescentes de Colombia, hasta ahora condenados a una orfandad permanente. Relata el impacto del homicidio de los padres y de seres queridos, la angustia e incertidumbre ante su desaparición, las violencias y en especial la violencia sexual hacia las niñas y las adolescentes, la tragedia del desplazamiento, del reclutamiento forzado, y la obligación de hacerse adultos antes de tiempo para llegar a nuevos territorios a enfrentarse a la pobreza, la discriminación y a nuevas violencias. Un círculo que se ha reproducido constantemente en Colombia.

De 1985 a 2018, 64.084 niños y adolescentes perdieron la vida por el conflicto; de 1985 a 2016, 28.192 fueron desaparecidos de manera forzada; de 1990 a 2018, 6.496 sufrieron secuestro; de 1990 a 2017, 16.238 fueron reclutados por grupos armados y de 1985 a

2019, 3.049.527 fueron víctimas de desplazamiento forzado. Uno de cada cinco niñas, niños y adolescentes de Colombia es víctima.

Pero esta no es la única situación de dónde partimos para construir un cambio profundo por la vida. Encontramos situaciones muy preocupantes que han sido agravadas por el Covid-19. La pobreza en la niñez es extendida, mucho más de la tercera parte (38,4%) de ellos y ellas están en esa situación, careciendo de sus derechos fundamentales y de las oportunidades para desarrollarse plena e integralmente. El embarazo, incluso en las más pequeñas, se ha incrementado y el 13% están obligadas a estar en una unión temprana. El trabajo infantil es una situación no superada y los oficios en el hogar han sido invisibilizados en las cifras y en la institucionalidad, uno de cada diez trabaja en Colombia. Este es solo un breve panorama de una situación muy compleja, al que hay que agregar a quienes han sido víctimas de las violencias (física, sexual y psicológica). De hecho, casi la mitad de nuestras niñas, niños y adolescentes lo han sido (41,5%), pero en mayor medida la población femenina. También debemos incluir la crisis por el hambre, que ha implicado la muerte de decenas de menores de edad, y altas prevalencias de desnutrición; el 10,8% de menores de 5 años ha sufrido desnutrición crónica.

La emergencia del COVID-19 ha agravado esta situación, con aumento de la deserción, la disminución del aprendizaje, problemas en la salud mental y crecimiento de las vulneraciones. Por ejemplo, el 15% de las familias colombianas perciben riesgos de

Colombia potencia mundial de la vida

179

reclutamiento forzado para sus hijas e hijos. Estas son solo unas cifras de una situación que debe ser transformada.

Debemos mencionar una nueva crisis que está afectando gravemente a nuestras niñas, niños y adolescentes: la desestructuración de las familias y el desdibujamiento de la figura masculina. Por ejemplo, entre enero de 2017 y julio de 2021, 3.785 fueron abandonados, más del 10% de los adolescentes en la zona urbana permanecen solos luego de la jornada laboral y la mayoría de las violencias citadas ocurren en los propios hogares.

Esto se ha tornado aún más grave debido a las violencias, los fallecimientos de abuelos y abuelas, padres, madres y cuidadores por el COVID-19, la dinámica adversa de la migración y una estructura laboral que afecta la conciliación de la vida laboral y familiar. Las largas jornadas de trabajo y las formas de contratación precarias afectan a las familias y a sus integrantes. En este contexto, han aumentado los problemas de salud mental, como la depresión, la ansiedad, la angustia o el suicidio; el 15% de los adolescentes del país tiene un leve o moderado desarrollo de su salud mental.

Esta situación que debe ser transformada para hacer de Colombia potencia mundial de la vida, está presente en todo el país, pero más en los territorios históricamente segregados. Colombia ha decidido dejar de ser una de las sociedades más desiguales del mundo y transformarse en una sociedad del conocimiento, en donde el arte, la cultura, el deporte, la ciencia y tecnología y el cuidado del ambiente, son base para un nuevo país que crece y se desarrolla. Para que esto sea una realidad, este Plan Nacional de Desarrollo ubica en el centro de las grandes transformaciones a las niñas, los niños y los adolescentes.

Desde la gestación, en la primera infancia, en la infancia y adolescencia y hasta la transición a la juventud, ellas y ellos crecerán sanos, felices, libres de violencias, sin pobreza, sin hambre y sin muertes por enfermedades prevenibles. Crecerán con garantías para el ejercicio pleno de sus derechos, desarrollándose integralmente, alcanzando su máximo potencial y construyendo proyectos de vida con propósito, conforme a decisiones tomadas en libertad.

Nace una nueva generación para la vida y la paz, que es acogida, protegida, y amada por sus familias, comunidades y por los servidores públicos que les brindan atención. Ellos se comprometen con sus derechos, dialogan, se organizan y cooperan tejiendo una red de protección integral a su alrededor. En medio de ella, crecen niñas, niños y adolescentes resilientes que aprenden una forma distinta para resolver los conflictos, porque crecen en entornos seguros y con capacidades para construir la paz.

Es una generación que nace, crece, se desarrolla y aprende desde el disfrute del juego, el arte, la cultura, el deporte y la exploración permanente, porque tienen docentes y agentes educativos que reconocen su valor. Y también conocen, se apropian y protegen la

## Implicaciones

180

naturaleza, siendo agentes de transformación del cambio climático. En definitiva, una nueva generación para la vida y la paz.

La construcción de la paz total y el tejido presentado en los ejes transformacionales de este Plan Nacional de Desarrollo, integran las acciones a favor de niñas, niños y adolescentes, y familias.

### 1. Universalización de la atención integral a la primera infancia

Crearemos las condiciones para garantizar la educación inicial y a las atenciones priorizadas, de forma universal y gratuita, con aseguramiento de la calidad, para las mujeres gestantes, y niñas y niños de la primera infancia en situación de vulnerabilidad, así como los esfuerzos necesarios para que no solo la primera infancia, sino también la infancia y adolescencia cuenten con atención integral o todos los derechos sociales que requieren para desarrollarse: identificación, salud, educación, cuidado de sus familias, educación y una alimentación adecuada. Todos y todas sin falta, desde la ruralidad dispersa, y nuestras comunidades étnicas, hasta las grandes ciudades. Ampliaremos el cubrimiento de la valoración al desarrollo en articulación con territorios saludables, identificaremos los impactos del COVID-19 construyendo un plan de respuesta. E impulsaremos las áreas STEM y el progresivo mejoramiento de la cualificación y de las condiciones –incluidas las laborales– del talento humano. Nuestra apuesta es por la universalización.

### 2. Protección integral de niñas, niños y adolescentes e impulso de proyectos de vida con propósito y en igualdad de oportunidades

Mediante la modernización del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) (como centro de relacionamientos intersistémicos entre el Sistema de Protección Social Universal y Adaptativa<sup>4</sup>, el Sistema de Cuidado y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), y la operación de sus políticas integrada nación-territorio, partiremos de aquellos que se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad (rurales, étnicos, PDET y en pobreza). Realizaremos los ajustes necesarios para que el ICBF fortalezca su rol como ente rector del SNBF y crearemos el Subsistema de Protección Integral de la Niñez<sup>5</sup>

transformando el modelo de gestión local para que opere conforme a la clasificación territorial de la Misión para la Transformación del Campo (MTC). Finalmente, junto con el DNP y la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia (CPNA), construiremos pactos territoriales para una acción integrada entre la nación y el territorio.

De otra parte, bajo el concepto de comunidades protectoras integrales crearemos una red alrededor de sus vidas, convocando a familias, comunidades próximas y de la oferta

4 SPS: Sistema de Protección Social Universal y Adaptativo; SNGRD: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de

Desastres; y MTC: Misión para la Transformación del Campo.

5 CPNA: Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia.

Colombia potencia mundial de la vida

181

institucional. Para ello, implementaremos una política de familias de largo aliento hacia 2030, bajo la coordinación del ICBF, se evaluarán e integrarán las acciones para la creación de comunidades protectoras integrales. El programa Mi Familia se ampliará y potenciará, siendo eje para el desarrollo del SPN. Evaluaremos y fortaleceremos EnTICconfío y junto con Mi Familia Universal, apoyaremos a familias en el uso responsable y protegido de las TIC.

Consolidaremos la gestión entre las defensorías y comisarías de familia, adelantando los ajustes sugeridos en sus evaluaciones. Garantizaremos la desinstitucionalización fortaleciendo las modalidades alternativas de cuidado. Por su parte, el servicio público de adopción será ejecutado directamente por el ICBF y realizaremos una amplia movilización social para promoverlo. Impulsaremos la masculinidad responsable.

3. La superación de la pobreza en la niñez y problemáticas que los afectan

A través de la gestión integrada de políticas públicas, se implementarán acciones de alto impacto contra la pobreza en la niñez y problemáticas como el reclutamiento forzado, trabajo infantil, violencias, explotación sexual, trata, mendicidad, alta permanencia en

calle, consumo de sustancias psicoactivas, conflicto con la ley, afectaciones de hijos e hijas de personas privadas de la libertad, embarazo y uniones tempranas.

Para ello crearemos líneas de política en: (a) derechos sexuales y reproductivos, conforme al momento de desarrollo de la niñez y a la vinculación de familias; con acceso gratuito de productos de higiene menstrual; y de, (b) impulso al juego. Se actuará sobre los factores estructurales que inciden en el bienestar mental y los hábitos para el buen vivir de la niñez. Por otra parte, transformaremos el modelo de atención del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA)<sup>6</sup>. Crearemos una estrategia de prevención, recuperación y restablecimiento de derechos desde una apuesta familiar y comunitaria contra el reclutamiento, uso y utilización por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO)<sup>7</sup>. Contaremos con procesos especializados de atención, con un fondo para garantizar la movilidad de las familias como respuesta ante riesgos extremos y una ruta jurídica y de defensa para potenciar las medidas de restablecimiento.

Empoderaremos a las niñas y a las adolescentes, e integraremos a la población migrante y a la que se encuentra con discapacidad. Acogeremos las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y repararemos a la niñez víctima.

6 SRPA: Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.

7 Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO).

## Implicaciones

182

Haremos comunidades fuertes para que los protejan y los acompañen, ampliando los programas para que las familias tengan herramientas para una crianza amorosa e involucrada. Esto incluye instrumentos para orientar a sus hijas e hijos en el mundo virtual, con muchas oportunidades, pero también con grandes riesgos. Los Sistemas de Bienestar Familiar y de Cuidado serán constructores de este proceso.

En los espacios comunitarios, implementaremos una gran estrategia para promover talentos y vocaciones en artes, deportes, cultura, ambiente y ciencia y tecnología,

siguiendo la experiencia de los Clanes y Centros Amar. Y sobre estos, crearemos un Subsistema de Protección Integral de la Niñez para vencer todas las violencias y vulneraciones que sufren. Tenemos como meta promover proyectos de vida con propósito.

Brindaremos educación de calidad desde los primeros años hasta la educación media, tomando las decisiones necesarias para cuidar a nuestras maestras y maestros, mejorando nuestra infraestructura y ampliando la jornada única. Además, haremos una revolución en el acceso a la educación superior, para que la transición de la niñez a la juventud sea en favor de la vida.

#### 4. Gasto público de la niñez, fortalecido y actualizado a las necesidades

El DNP y el MHCP crearán un modelo de financiamiento para la universalización de la atención integral y elaborarán directrices, en el marco del SNBF, para la operación del presupuesto orientado a resultados. Transformaremos los mecanismos de asignación presupuestal de la nación al territorio, con lineamientos de exigibilidad para las entidades de mayor capacidad. Finalmente, se involucrará estratégicamente a la sociedad civil y a las CCF, estas últimas a través de fortalecer sus fondos de atención y de vincular su operación al Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026).

En este Plan los padres, madres y cuidadores contarán con trabajos decentes y tiempo suficiente para estar con sus hijas e hijos, rompiendo con la soledad que afecta su salud mental. Y también enfrentaremos el cambio climático que pone en riesgo su desarrollo integral, sino que ellas y ellos se apropiarán de sus territorios y construirán nuevas relaciones que preserven la vida.

Construiremos un país en el que ningún niño, niña y adolescente padezca de hambre y mucho menos, muera por ella. Así que tomaremos decisiones para que todas las personas tengan una alimentación adecuada, y ellas y ellos en sus espacios de atención, siempre cuenten con valoración, acompañamiento y acceso a alimentos adecuados.

¡Nace una nueva generación para la vida y la paz!

Colombia potencia mundial de la vida



## 5. Grupos y comunidades étnicas

La Constitución Política de 1991 promulgó a la nación colombiana como “pluriétnica” y “multicultural”, y estableció como un deber del Estado la protección de esta diversidad. Actualmente en Colombia existen 115 pueblos indígenas (algunos seminómadas), 68 lenguas, incluidas las indígenas, la palenquera, el creole y la lengua romaní, diversidad de sistemas jurídicos, formas de gobierno, expresiones artísticas, conocimientos y formas de vida que hacen de Colombia un país cuya identidad está en su diversidad. De acuerdo con el DANE, la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en Colombia es de 4.671.160 personas, la indígena de 1.905.617 personas y la rom es de 2.649 personas. Así, aunque los pueblos y comunidades étnicas, su diversidad, sus culturas, cosmovisiones y aportes al cuidado de la tierra, el ambiente y la naturaleza desde una óptica de respeto ancestral, constituyen riquezas de nuestra nación, ni la sociedad ni las instituciones públicas lo han reconocido. En consecuencia, estas poblaciones han padecido y siguen padeciendo diferentes tipos de violencia e injusticias, como el conflicto armado, el despojo territorial, diferentes formas de exclusión social como el racismo y la marginación estructural. Aunque la normatividad vigente y la jurisprudencia han sentado las bases para garantizar su participación en las decisiones que los afectan, los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo rom aún no ven sus derechos respetados ni garantizados.

De acuerdo con el DANE, en 2021 el índice de pobreza multidimensional (IPM) en los hogares cuyo jefe de hogar se autorreconoció como indígena o como negroafrocolombiano es sustancialmente mayor comparado con el promedio nacional. En el caso de los hogares con jefe de hogar indígena, el IPM es del 42,7% y en el de las comunidades negras, este indicador es del 24,5%, en contraste con el 16,0% del total nacional.

Igualmente, estos pueblos han sido víctimas del conflicto armado de manera individual y colectiva. En el registro único de víctimas a 2022 (RUV) de la UARIV hay más de 600 sujetos colectivos que esperan reparación integral. Así mismo los líderes y autoridades étnicas son un número significativo de los líderes sociales amenazados o asesinados reportados por la Defensoría del Pueblo. En los últimos quince años la Corte Constitucional se ha

pronunciado sobre el impacto desproporcionado del conflicto armado en los pueblos y comunidades étnicas a través de diferentes providencias como los autos 004 (indígenas) y 005 (comunidades negras, afro, raizales y palenqueras) de 2009 (el Auto 266 de 2017), evidenciando que este no solo afecta individualmente a los miembros de las comunidades, también afecta su integridad étnica y cultural como pueblos y sus derechos

## Implicaciones

184

como sujeto colectivo. En consecuencia, esta corporación ha declarado 39 pueblos indígenas en riesgo de extinción física y cultural por causas asociadas al conflicto armado y a violencias estructurales relacionadas con el despojo de territorios colectivos, así como la ausencia de políticas públicas, con sistemas de información adecuados, que tengan en cuenta las especificidades culturales y territoriales de estos pueblos.

Como ejemplo de ello, en La Guajira han muerto más de 5.000 niños indígenas wayúu, en los últimos siete años, por causas asociadas a la desnutrición sin lograr hasta ahora una respuesta efectiva del Estado. Igualmente, la Corte estableció que comunidades negras desplazadas y confinadas en el Valle del Cauca, Chocó, Nariño, Cauca, Cesar, Córdoba, Bogotá y Cundinamarca se encuentran en una grave situación de desprotección y condición de vulnerabilidad.

Además, en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas se concentra una parte significativa de los títulos mineros y de hidrocarburos, los proyectos de energía eólica y solar que hacen parte de la apuesta por la transformación de la matriz energética del país, proyectos de agroindustria y turismo y nuevas economías como la comercialización de bonos verdes.

También están las áreas ambientales estratégicas como la Amazonía colombiana y el Chocó biogeográfico y un porcentaje importante de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. No obstante, no son estos pueblos y comunidades los que perciben principalmente las ganancias de estos proyectos. Adicionalmente, todas las fronteras internacionales de Colombia son territorios étnicos. En San Andrés y

Providencia, La Guajira, Amazonía, Orinoquía y el Darién, habitan pueblos cuyos territorios trascienden las fronteras del Estado nacional y se ven afectados por las relaciones internacionales entre Colombia y sus vecinos, como ha ocurrido con el pueblo raizal de San Andrés y Providencia, el wayúu, o el yukpa, en la frontera colombo venezolana. De otro lado, la vida y la integridad de estas poblaciones y de sus territorios se ven afectados y amenazados no solo por la presencia de grupos armados organizados. Actividades como la deforestación, la minería ilegal, la presencia de proyectos de desarrollo sin la garantía del derecho a la consulta previa, libre e informada, la falta de adecuación institucional en materia de políticas públicas que reconozcan efectivamente las formas de vida de los pueblos, y las decisiones en materia de política internacional sin tener en cuenta la realidad de los territorios y pueblos binacionales, pone en riesgo la pervivencia de los indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y rom y va en contravía del reconocimiento y deber del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Con este Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno nacional propone un cambio en el relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales

Colombia potencia mundial de la vida

185

y rom, para avanzar en la garantía efectiva de los derechos consagrados en la constitución, superar de las desigualdades estructurales, y fortalecer su participación en el desarrollo político, económico y social del país.

Las transformaciones propuestas por el Gobierno nacional buscan impactar positivamente las realidades de los pueblos étnicos, de tal manera que exista efectivamente un mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, en donde se reconoce que los pueblos étnicos tienen una visión del territorio que aporta a la consecución de la paz total. Sin embargo, es necesario avanzar efectivamente en proveer a los pueblos y sus comunidades seguridad humana y justicia social, resolver los problemas asociados al derecho a la alimentación, teniendo en cuenta que ellos mismos

son parte fundamental de la economía productiva y de la lucha contra el cambio climático. El desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos de administración y participación de los pueblos étnicos en sus territorios permitirán dinamizar la convergencia regional, necesaria para cerrar las brechas sociales de la desigualdad, manteniendo los modelos de preservación ambiental y dinámicas productivas propias.

Es claro que saldar las deudas históricas con los pueblos ancestrales del país tomará un tiempo considerable. Sin embargo, el cambio en los abordajes y aproximaciones históricas que el Gobierno nacional propone en la relación con los pueblos étnicos trazará la ruta para buscar la superación de las exclusiones, la marginalización causada por los patrones de racialización de la población y la pobreza, y busca hacer una apuesta importante en el enfoque interseccional que permita abordar la integralidad en la garantía de los derechos de los pueblos étnicos.

En consecuencia, con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo será consultado previamente con los pueblos y comunidades étnicas. De acuerdo con esto, el resultado de este documento incluirá su participación en el marco de este derecho fundamental.

#### 1. Tierras y territorios de los pueblos étnicos

Con el fin de avanzar hacia la paz total, un aspecto fundamental en el ordenamiento del territorio nacional es el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos étnicos, en las diferentes políticas e instrumentos de ordenamiento territorial. El plan considera de especial atención garantizar su derecho al acceso a la tierra y la salvaguarda de sus territorios, a través de medidas de protección, restitución, ampliación, saneamiento y titulación de los territorios étnicos. Igualmente, garantizar los derechos de los pueblos y comunidades en políticas como el catastro multipropósito.

Los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tienen modelos e instrumentos de ordenamiento y planificación y administración, que

#### Implicaciones

186

fortalecen la política de ordenamiento territorial ambiental y aportan en el desarrollo

económico de la nación con un enfoque sostenible. En este sentido, es fundamental fortalecer sus esquemas propios, su participación en los aspectos que se relacionen con sus territorios, como también sus modelos y prácticas económicas de producción y comercialización.

En cuanto al contexto urbano, se buscará reducir las condiciones de marginalización y desigualdad, fortalecer sus mecanismos de participación y organización, como también abordar las problemáticas asociadas al crecimiento de las ciudades en sus territorios. Cabe mencionar que será necesario comprender las múltiples maneras de relacionamiento entre las comunidades y sus territorios, pues los territorios no son estáticos. Las migraciones comunitarias están acompañadas de prácticas culturales que atraviesan el territorio colombiano, por lo cual su cultura étnica no se fija en un resguardo, en una kumpania o en tierras de comunidades negras.

El ordenamiento territorial en el marco del Plan Nacional de Desarrollo debe tener en cuenta: (a) El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, y (b) la implementación y fortalecimiento de esquemas de ordenamiento territorial propio de acuerdo con lo establecido en la CP, e instrumentos como los decretos 632 de 2017 y 1500 de 2018.

## 2. Seguridad humana y justicia social étnica

Avanzar en la seguridad integral de los pueblos y comunidades étnicas implica una comprensión de la seguridad no solo individual, sino también colectiva y que involucra al territorio y todos los elementos que lo componen. Desde esta perspectiva, se tienen en cuenta la integridad étnica y cultural del sujeto colectivo lo cual implica la garantía de otros derechos de los que depende esa integridad, el territorio, la autonomía y la participación.

Para vivir con dignidad plena en paz y justicia social, será necesario para el cambio convertir los territorios étnicos en potencias de la vida, con este fin se deberán proveer los principales servicios sociales donde el agua potable, la salud con calidad y cobertura, la educación superior, vivienda, hábitat limpio, alimentación adecuada, conectividad a través del desarrollo de políticas y programas que tengan en cuenta la especificidad de los territorios y las comunidades.

Igualmente, es importante garantizar la seguridad física de las comunidades y los pueblos,

así como la seguridad física de sus territorios. Esto pasa por la protección de ecosistemas estratégicos amenazados por actividades como la deforestación y la minería ilegal, por el desmantelamiento de organizaciones y grupos armados organizados que atentan contra la vida y la integridad de líderes y autoridades, el fortalecimiento de los sistemas de gobierno y justicia propia, así como los mecanismos de autoprotección, la garantía del

Colombia potencia mundial de la vida

187

derecho a la participación y la consulta para el desarrollo de proyectos, obras y actividades y el fortalecimiento de sus esquemas de ordenamiento territorial. La seguridad humana y la justicia social deben garantizar la dignidad humana, donde se reconozca la diversidad étnica con enfoque diferencial para superar las barreras históricas de la exclusión y la no repetición del conflicto en los territorios étnicos.

En relación con este propósito, deberá avanzarse en la construcción de políticas y programas de gestión del riesgo ante eventuales hechos catastróficos o naturales, de inclusión productiva y laboral con enfoque diferencial, acceso a bienes servicios básicos, programas de lucha contra la discriminación social y racial, prevención física de protección de los líderes en riesgo, aplicación de una Justicia con enfoque diferencial que reconozca a las comunidades, se propenda por la reconciliación territorial para afianzar los lazos de convivencia entre las comunidades étnicas, rurales y campesinas frente a la violencia territorial que actualmente las enfrenta.

De igual manera, deberá avanzarse en el fortalecimiento de la implementación de medidas de protección individuales y colectivas, fortaleciendo los sistemas e iniciativas de autoprotección no violenta, incluyendo la protección de la naturaleza.

### 3. Derecho humano a la alimentación

En el caso de los pueblos y comunidades étnicas, este derecho se traduce en garantizar disponibilidad y acceso de alimento, adecuaciones nutricionales de la población y especialmente, tener en cuenta las prácticas alimentarias de acuerdo con el contexto cultural y territorial. Como apuestas principales del Plan Nacional de Desarrollo (2022-

2026) (PND), se trabajará por la garantía y protección al derecho de la soberanía alimentaria y la reactivación de los sistemas alimentarios y las economías propias de los grupos étnicos que promuevan la generación de ingresos e implementación de programas sostenibles, instalando las bases para una política alimentaria nutricional humana, pluriétnica y multicultural, a través de las siguientes estrategias: Alimentos a la casa, asistencia alimentaria mediante entrega directa de mercados o bonos alimentarios; fomentar la producción popular a través de proyectos que promuevan la canasta básica familiar, teniendo en cuenta tanto productos con alto valor nutricional de la región, como la alimentación propia de cada comunidad étnica, para potencializar las economías locales en relación con las prácticas culturales, logrando así el mejoramiento progresivo de la situación alimentaria y nutricional de los grupos étnicos.

#### 4. Transición energética y crecimiento verde con justicia ambiental

Durante la última década, más del 15 % de la deforestación nacional se dio en territorios étnicos. Para el caso de resguardos indígenas se ha venido presentando un incremento de la deforestación principalmente en el bioma amazónico, región que incluye departamentos como Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guaviare, Guainía y Vaupés, y

#### Implicaciones

188

algunos sectores de los departamentos de Meta, Vichada, Cauca y Nariño, y que se caracteriza por su gran biodiversidad y factores ecosistémicos en el país. Por otro lado, desde 2014 en los territorios donde habitan comunidades negras, se ha aumentado la deforestación en grandes cantidades territoriales.

Dado lo anterior, las principales causas de la deforestación para estos territorios se relacionan con la extracción ilícita de minerales, contaminando fuentes hídricas con metales pesados como el mercurio y el cianuro, y causando impactos ambientales de grandes magnitudes en zonas ricas de biodiversidad; con la extracción ilegal de madera, colonización y expansión de la frontera agropecuaria y corredores de cultivos ilícitos (ONU-REDD, 2017), propiciando conflictos socioambientales de uso de tierras. Por ello,

en estos territorios se requiere trabajar con las comunidades étnicas para darles reales garantías de mesas de diálogo social y oportunidades económicas y sociales, propiciando una economía productiva y la garantía de sus derechos individuales, colectivos y territoriales.

En ese orden de ideas, es importante fortalecer la gobernanza ambiental y emprender una restauración ecológica y acceso a la justicia ambiental en territorios en situación de vulnerabilidad, en tanto se permitirá una mayor participación ciudadana mediante la consulta previa con pueblos y comunidades étnicas, sobre las decisiones que los puedan afectar, en especial a proyectos de extracción de recursos naturales o proyectos de infraestructura en los territorios con presencia de grupos étnicos.

Por otra parte, la transición energética tiene como uno de sus epicentros los territorios étnicos. Esto ha dado lugar a reconfiguraciones desde los pueblos, el Estado y las empresas que son un desafío para comprender la diversidad étnica, sus derechos y la obligación del Estado de garantizarlos en el marco de políticas y proyectos de desarrollo. Los proyectos de energía solar y eólica tienen impactos socioculturales y ambientales en las comunidades que deben ser valorados y compensados de manera justa en el marco de procesos de consulta previa. Los pueblos y comunidades deberían contar con un esquema de beneficios que les permitan participar de las utilidades de los proyectos o poner en marcha proyectos productivos propios.

## 5. Convergencia regional

En el proceso de reconocimiento de la diversidad étnica también debe abordarse desde las brechas de los territorios. Una de las principales fuentes de desigualdad social son las fuertes disparidades regionales en los procesos de desarrollo. Esto implicará no solamente avanzar en las garantías relacionadas con el reconocimiento de los distintos tipos de autoridades territoriales de los que gozan los pueblos y comunidades étnicas, sino también en acompañar su consolidación en términos de bienestar y buen vivir, para que las brechas entre estos y otros territorios tiendan a cerrarse.



De igual manera, se hará necesario avanzar en los procesos de fortalecimiento individual, organizativo y de gobierno propio, de manera que, tanto en los territorios étnicos como por fuera, sus pueblos y comunidades tengan la capacidad de hacer incidencia efectiva en la gestión pública, en defensa de sus derechos. Esto deberá trascender el derecho fundamental a la consulta previa, para garantizar que haya una efectiva inserción y participación de los representantes de los pueblos y comunidades étnicas en la vida política del país y así llevar a otras instancias los debates esenciales sobre su importancia.

#### 6. Apuestas fundamentales para garantizar un enfoque diferencial

##### étnico para el cambio

##### a. Crear un sistema de información que contenga la información sobre los pueblos y comunidades étnicas del país

Entre los diagnósticos y solicitudes de los distintos lugares, se encuentra la dificultad del registro de información referente a los pueblos y sus comunidades. Este problema del registro afecta a los derechos individuales y colectivos, y dificulta la acción institucional. Para superar esta situación es necesario propiciar una modernización de los sistemas de información del Ministerio del Interior, como también de las demás instituciones que se encuentran rezagadas en la producción, gestión, uso y manejo de la información referentes a los pueblos étnicos. Este sistema de información propone hacer confluir las informaciones de los pueblos producidas por todas las instituciones (IGAC, DANE, ANT, UARIV, DNP, ICBF y Ministerio de Salud, entre otras), para que sea una herramienta de consulta y seguimiento, que permita la participación informada, así como la adecuada toma de decisiones conjuntas en materia de política pública.

##### b. Implementar mecanismos de evaluación y seguimiento-medición sobre el impacto de las inversiones, programas y proyectos que benefician a pueblos y comunidades étnicas

La ejecución de los planes, proyectos y programas destinados a los pueblos étnicos y a sus comunidades requieren en su proceso de asignación presupuestal un avance sustancial en materia de viabilidad, como también en las rutas para su implementación. De manera adicional y complementaria, el Gobierno nacional realizará seguimientos y evaluaciones que den cuenta del impacto que generan estas acciones en las realidades

de los pueblos y comunidades, para documentar los avances realizados, como también los elementos que deban reformularse oportunamente para lograr cumplir con los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido se fortalecerán las herramientas de reporte de las actividades que realizan las instituciones como lo son la plataforma Sinergia y la herramienta del trazador presupuestal para pueblos étnicos, se contrastará la información mediante herramientas cualitativas que permitan observar la realidad material de las transformaciones propuestas.

## Implicaciones

190

c. Adecuaciones Adecuar las institucionales hacia la interlocución con pueblos y comunidades para fortalecer el enfoque étnico diferencial en los procesos administrativos y de contratación con las organizaciones

Para que lo previsto en este Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) logre tener un verdadero impacto en los pueblos y comunidades étnicas, se hace fundamental propiciar procesos de adecuación institucional que avancen en materia de enfoque diferencial étnico como herramienta efectiva en la materialización de los derechos. En ese sentido se crearán, en todas las entidades nacionales, dependencias encargadas de los temas étnicos que impulsen los procesos administrativos y procedimentales, aporten en los de planificación, implementación y seguimiento de los programas dirigidos a los pueblos y sus comunidades, y fortalezcan las capacidades administrativas autónomas de las organizaciones de los pueblos étnicos.

d. Fortalecimiento Fortalecer la organizaci3n de pueblos y comunidades para la correcta ejecuci3n de recursos producto de contrataciones directas

En la ruta del fortalecimiento a los pueblos étnicos, sus comunidades y organizaciones, se avanza en un reconocimiento de su autonomía como pueblos con propias formas de gobierno. En ese sentido, los decretos 252 y 1953, han realizado unos primeros avances frente a la asignaci3n directa de recursos del Sistema General de Participaciones, como a la contrataci3n directa con las organizaciones de los pueblos. Es necesario que en el

fortalecimiento de sus capacidades autónomas de administración se articulen diferentes acciones institucionales, entre ellas los procesos contractuales, el seguimiento a la implementación de los recursos y la especialización en la función pública étnica. En este reto el Gobierno nacional apoyará mediante no solamente con el mejoramiento de los procesos de certificaciones para la implementación de los recursos directos, como también la ampliación de contrataciones directas con las diferentes instituciones del orden nacional, priorizando las estrategias que se proponen en este plan.

Colombia potencia mundial de la vida

191

#### 6. Jóvenes con derechos que lideran las transformaciones para la vida

Hacemos parte de un mundo globalizado donde las posibilidades de crecimiento, bienestar y desarrollo a lo largo de nuestros cursos de vida son cada vez más complejas y retadoras. Los jóvenes viven en una sociedad donde la pérdida de valores éticos, culturales y políticos amenazan y menoscaban nuestros ideales y sueños, percibimos un ambiente de incertidumbre.

En las manos de los jóvenes está el cambio en Colombia. Más allá de ser el futuro los jóvenes, son el presente del país y quienes tienen en sus manos el poder de cambiar lo que no quieren en su futuro, de poder de vivir una realidad distinta y de contribuir con ideas y con acciones en la construcción de un país justo, digno para vivir y en el que se encuentren oportunidades de ser. En este Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026), la juventud colombiana será protagonista de las grandes transformaciones sociales, productivas y ambientales que requiere el país.

Hoy Colombia tiene 12,7 millones de jóvenes, que representan el 24,4% de la población colombiana. Esta es una generación que ha tenido que convivir con una realidad caracterizada por la desigualdad, las limitadas oportunidades de acceso a oportunidades reales que les permita el pleno ejercicio de sus derechos, de su ciudadanía, y de posibilidades de constituir alternativas de vida dignas, justas y seguras de vida. Los

jóvenes siempre se han tropezado con dificultades reales para encontrar un trabajo. Si bien durante la crisis de la pandemia el desempleo de los jóvenes alcanzó dimensiones asombrosas, los jóvenes siempre han experimentado las mayores tasas de desempleo, representando más del 40% de los desempleados del país, con una tasa de desempleo cercana al 18%, mientras que la tasa de desempleo global fue de 11% para el trimestre de junio-agosto de 2022. Los jóvenes no solo están viendo sus expectativas de trabajo reducidas, sino que, adicionalmente, las oportunidades de culminar educación básica y continuar con estudios de educación posmedia se han visto truncadas en medio de la pandemia. En 2020, más de 240.000 jóvenes desertaron de educación y no han logrado retornar al sistema.

Otra situación que no ha dado tregua ha sido el aumento creciente de los jóvenes en la región que no está vinculado a entornos laborales ni educativos. Colombia es uno de los tres países latinoamericanos con una mayor proporción de jóvenes que no estudian ni

## Implicaciones

192

trabajan. La falta de oportunidades educativas preocupa en gran medida porque condicionan la construcción de los proyectos de vida de los jóvenes, agudiza la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, y es un factor de riesgo para la juventud quienes por falta de oportunidades terminan vinculados en actividades de delincuencia y la violencia.

Los jóvenes han heredado una realidad y un contexto de violencia, en el que son víctimas del reclutamiento a temprana edad, de la delincuencia, y del consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol. La situación de los jóvenes como víctimas es alarmante si se tiene en cuenta el número de jóvenes víctimas del conflicto, que pasó de 396 víctimas por cada 100.000 jóvenes en 2016, a 537,6 víctimas por cada 100.000 jóvenes en 2021. Todo lo anterior afectando sus derechos fundamentales a la salud, la integridad física, la libertad y la educación, a tener una familia y hasta a la vida misma. En Colombia no puede haber más jóvenes para la guerra, la juventud no puede seguir siendo la principal víctima del

conflicto armado.

El tiempo de los jóvenes ha llegado, un hito en la historia de Colombia está por construirse. Por primera vez las voces de inconformismo, frustración, tristeza y dolor, pero también de alegría, esperanza, sueños y deseos son escuchadas y valoradas. El reto es grande e implica un esfuerzo integral entre el Estado y la sociedad. Los jóvenes son una fuerza transformadora, motor de cambio y crecimiento nacional y para lograr este propósito es imperante rescatar nuevamente el valor y respeto por la vida.

Es por esto que en los próximos cuatro años lograremos que los jóvenes sean agentes de cambio que incidan en todas las instancias de participación en las políticas presentes y futuras. Lo anterior se logrará a través de los ajustes que se harán a la base normativa que regula la participación de los jóvenes de tal forma tenga participación incidente, decisoria y con garantías por medio de comités juveniles del poder popular que de la implementación de un Programa Nacional de Estímulos que ofrecerá a las distintas prácticas organizativas de la juventud garantías para ejercer la ciudadanía juvenil. Los jóvenes tendrán una mayor incidencia en las transformaciones sociales, políticas, ambientales del país.

1. Lograremos oportunidades para los jóvenes que puedan construir sus proyectos de vida, y avanzar hacia una sociedad más justa y menos desigual

La juventud tendrá progresivamente acceso a la educación pública, gratuita y de calidad en las áreas tecnológica, profesional y en los demás niveles, para que la juventud realice sus sueños y estudie lo que deseen en todas las áreas del conocimiento. Por tanto, en este Gobierno se avanzará en el reconocimiento de la educación superior como un derecho progresivo, a través del otorgamiento de 500.000 nuevos cupos para educación

Colombia potencia mundial de la vida

193

posmedia, priorizando a los jóvenes que han estado más rezagados de las oportunidades, y que provienen de contextos en condiciones vulnerables, municipios PDET y zonas

rurales. Asimismo, las instituciones de educación superior públicas contarán con los recursos necesarios para su sostenibilidad y mejoramiento de condiciones. La juventud desde una perspectiva intergeneracional será protagonista de la misión por la democratización del conocimiento en TIC cultura, deporte, paz, ambiente, idiomas, lenguas y ciencias exactas.

2. Los jóvenes lograrán gozar de buena salud y bienestar del cuerpo y la mente

Para ello, desde el fortalecimiento del enfoque preventivo y predictivo del modelo de salud, se buscará que la juventud tenga las atenciones necesarias para la promoción de hábitos de vida saludable, salud mental, derechos sexuales y reproductivos, y en prevención sobre consumo de sustancias psicoactivas, así como de rehabilitación para jóvenes consumidores en situación de habitabilidad en calle. La promoción del deporte, hábitos y consumo de alimentos sanos será uno de los principales instrumentos para el enfoque de salud preventiva.

3. La población joven gozará de oportunidades de empleo para cerrar la brecha que siempre los ha afectado en el mercado laboral

Esto permitirá que los jóvenes sean el motor para el desarrollo productivo y la industrialización de Colombia. Para ello, en este cuatrienio se diseñarán políticas que garanticen trabajo digno, decente y seguro, con garantías para la seguridad social, implementando programas para el primer empleo, rutas de acceso al trabajo para la juventud que promuevan el empleo público y privado, reconozcan pasantías, servicio social, voluntariados de todas las áreas del saber como experiencia profesional. Se realizará una revisión y fortalecimiento al contrato de aprendizaje de tal forma que dignifique al joven, que no sea un instrumento de precarización y que permita que los jóvenes adquieran la formación necesaria al inicio de su carrera laboral. Las juventudes trabajadoras de las economías populares deben gozar de tecnificación y profesionalización, tener seguridad social y no ser perseguidos por desarrollar sus actividades económicas. Esto será posible a través de la formulación de una política de economía popular que reconozca e impulse los oficios que producen valor social y económico en el país.

4. Los sectores cultural, artístico y deportivo posicionarán al joven como

protagonista en creación, producción y circulación de contenidos y prácticas

La juventud dispondrá de infraestructuras como casas de juventud y cultura, e infraestructuras deportivas para el disfrute y la felicidad como base para el bienestar, la reconciliación, el reconocimiento intercultural y el crecimiento económico. Las políticas

## Implicaciones

194

públicas de juventud promoverán las expresiones culturales y deportivas dinamizadas por la juventud, a través de las músicas populares, folclóricas, el hip hop y el rock, el teatro, la danza, el muralismo, la bicicleta, las prácticas futboleras, los deportes extremos y las nuevas tendencias, entre otras múltiples actividades culturales, artísticas y deportivas.

### 5. La juventud no seguirá siendo la víctima del conflicto armado

Para ello, crearemos una estrategia de prevención, recuperación y restablecimiento de derechos de la vinculación de jóvenes a actividades delictivas y para evitar el reclutamiento. Se contará con procesos especializados de atención, con un fondo para garantizar la movilidad de las familias como respuesta ante riesgos extremos y una ruta jurídica y de defensa para potenciar las medidas de restablecimiento. También se promoverá la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio, el servicio social para la paz, los jóvenes como gestores de paz y convivencia. Se promoverán en la juventud ejercicios de justicia, verdad, memoria, reparación y no repetición frente a acontecimientos del conflicto armado y la protesta social. La juventud tendrá participación activa en la solución a los conflictos, armados, sociales, ambientales y culturales.

Se implementará el Programa Nacional Jóvenes en Paz, dirigido a jóvenes en condición de pobreza, vulnerabilidad y en riesgo de caer en dinámicas de violencia y criminalidad, dignificando y protegiendo la juventud excluida a través de la capacitación y el ingreso al sistema educativo, bonificación por la prestación de servicios comunitarios, con programas de salud preventiva y de reducción de riesgo y daño para aquellos con

consumo de sustancia psicoactivas.

6. La juventud será protagonista de las principales transformaciones, en particular sobre ordenamiento territorial, economía productiva y lucha contra el cambio climático

Teniendo en cuenta que los jóvenes representan el 24,8% de la población en la zona urbana, y el 24,9% en la rural, tanto en territorios urbanos como rurales, la juventud debe tener un rol en los instrumentos de ordenamiento territorial, la ubicación de infraestructura y equipamiento básico del cuidado (hospitales, colegios, universidades, y casas de juventud, cultura y deporte), deben realizarse teniendo en cuenta las características de la población joven en los territorios. Tanto el ordenamiento comunitario del territorio, en torno al agua y la naturaleza, como la ejecución de infraestructuras por medio de alianzas público-populares deben incorporar las organizaciones juveniles. La democratización de la tierra en espacio urbano y rural, la propiedad familiar, comunitaria y el establecimiento de corredores estratégicos de aglomeración económica, deben responder a las necesidades productivas de los jóvenes. La juventud debe ser sujeto especial de programas que incentiven el acceso a vivienda, programas que promuevan la

Colombia potencia mundial de la vida

195

participación en la producción agropecuaria y agroecológica bajo esquemas asociativos, cooperativos y solidarios.

La juventud tendrá un papel protagónico en la producción e industrialización, incentivando y fortaleciendo emprendimientos y Mipymes de la juventud en la economía formal, reconociendo igualmente las economías populares de la juventud. En la democratización del crédito, se generarán líneas para que la juventud acceda al crédito público barato, promoviendo la construcción de empresa digital y disruptiva, cultural, intensiva en conocimiento en el campo y la ciudad.

La juventud será protagonista en los procesos de investigación e innovación en ciencia y tecnología para la transición energética, la producción de energías limpias, la



conservación de la naturaleza, el reciclaje y crecimiento verde. Los jóvenes serán los principales agentes para la conservación y armonía con la naturaleza, se promoverán apuestas económicas asociativas y cooperativas para la reforestación, el turismo ecológico, cultural, extremo y productivo.

## Implicaciones

196

### 7. Garantías hacia un mundo sin barreras para las personas con discapacidad

Ser potencia mundial de la vida significa dar a las poblaciones históricamente excluidas condiciones que reconozcan que merecen vivir con dignidad y podamos hacerlo en un contexto de igualdad y no discriminación. Según el DANE (2022), en 2005 había 2.585.224 personas con alguna discapacidad (PcD) y para 2018 el número de personas con discapacidad se incrementó a 3.134.036. Las personas con discapacidad en todas las sociedades han sido víctimas de exclusión no solo social sino también institucional que, mediante legislación y limitación de acceso a servicios públicos, derechos y oferta estatal. La PcD se ha mantenido en situación de marginación sistemática, considerados ciudadanos de segunda categoría sin voz, sin derechos y sin herramientas que nos permitan tener acceso a gozar y disfrutar una vida plena. En una sociedad donde se han privilegiado tradicionalmente las categorías hegemónicas, las personas con discapacidad han resultado en cierta medida incómodas y costosas, porque no responden de la misma forma a los patrones de funcionamiento del sistema. Esa perspectiva deshumanizante que desconoce el valor de la diversidad y de la potencialidad de las experiencias de vida distintas –pero igualmente válidas y merecedoras de respeto– hace que esta población permanezca, aún hoy, en un escenario de desprotección en el que ni el Estado ni la sociedad han logrado desarrollar herramientas reales de inclusión social por cuenta de los imaginarios y las estigmatizaciones que aun prevalecen.

Esto se traduce en enormes limitaciones para el acceso a educación de calidad, servicios de salud accesibles e inclusión laboral, y termina afectando las posibilidades de desarrollar

proyectos de vida autónomos e independientes. A pesar de los avances normativos y de que existe una mayor visibilización de la población con discapacidad, las barreras actitudinales que impone el entorno son fuente cotidiana de marginación y segregación, lo que los enfrenta a una experiencia de vida limitada, llena de carencias e injusticias y sin oportunidades reales de proyección.

La transformación social debe incluir a todas las poblaciones y enfocarse hacia la generación de condiciones que permitan que aquéllas que han sido excluidas históricamente cuenten con garantías para el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad. En el caso de las personas con discapacidad, como población de especial protección constitucional, la acción debe enfocarse hacia el derribamiento definitivo de las barreras actitudinales, físicas y comunicativas que han perpetuado su exclusión. Una

Colombia potencia mundial de la vida

197

sociedad para todas las personas en Colombia necesita reconocer la diversidad como un valor que enriquece y que debe transversalizarse en las acciones encaminadas al avance hacia una sociedad justa, equitativa, libre y en paz.

Esta perspectiva debe entonces profundizar los esfuerzos aún insuficientes para promover cambios que incorporen a la población con discapacidad en las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas del país y desarrollar acciones adicionales. La perspectiva diferencial en el abordaje de esta población debe estar presente en toda la acción del Estado, con miras a terminar con la segregación que redundo en prácticas de estigmatización y privación de derechos. Las personas con discapacidad constituyen un grupo que tiene la posibilidad de contribuir en la construcción de una sociedad tolerante e inclusiva y, por ello, más fuerte. Eso implica garantizar no solo su acceso a derechos básicos con miras a su independencia y autonomía, sino también la creación de condiciones de participación significativa en los asuntos que son de su incumbencia.

1. Una gobernanza sólida para potenciar la garantía de derechos de la población con discapacidad

Apostaremos por una rectoría del Sistema Nacional de Discapacidad (SND) que no esté sujeta a posturas transitorias de cada gobierno (desde su creación la rectoría del SND ha sido ejercida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Interior y actualmente por la Consejería Presidencial para la Participación de las personas con Discapacidad), fortaleciendo la articulación con otros sistemas llamados a garantizar derechos y ofrecer servicios a la población con discapacidad, como el Sistema de protección social, SNBF y el sistema de cuidado. Trabajaremos por superar el abordaje fragmentado por cada discapacidad hacia el fortalecimiento de la cohesión y promoción de los derechos como un colectivo cohesionado, con un liderazgo organizado; esto implica que en el ámbito de la entidad que ejerza la rectoría se dispondrá con una Dirección para la Discapacidad, para la atención sectorial de la población con discapacidad desde la perspectiva del modelo social, con capacidad de decisión y recursos financieros asignados a los que se les pueda hacer seguimiento y monitoreo y que responda de manera adecuada a la implementación de los compromisos asumidos por el Estado colombiano contemplados en la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”. Dicha dependencia propenderá por generar acciones con enfoque de género, perspectiva interseccional y énfasis en lo territorial, de tal forma que se reconozcan las diversas vulnerabilidades y realidades que enfrenta esta población. Formularemos e implementaremos la nueva política de discapacidad e inclusión social, en la cual desarrollaremos las condiciones para un mejor vivir de las personas con discapacidad a partir de estrategias y acciones que permitan el goce de los derechos consagrados en la Constitución y en la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad.

## Implicaciones

198

La política de discapacidad estará a cargo de la Vicepresidenta de la República como vocera central de la acción gubernamental en discapacidad, conforme a la misión conferida por el señor Presidente de la República, razón por la cual se constituirá una

dependencia dentro de la Vicepresidencia que tenga las características previstas para la Dirección de Discapacidad que proponemos, con miras a que la transición a la nueva institucionalidad que se conforme ya esté en marcha y evite los traumatismos de dicha creación institucional.

## 2. Cifras confiables para una acción pertinente frente a la población con discapacidad

Respecto de las personas con discapacidad se disponen de diferentes fuentes de información que dificultan tener claridad sobre los datos que permitan la caracterización de esta población, persistiendo asimetrías de información. Desarrollaremos un sistema de información que dimensione e identifique a las personas con discapacidad a partir de criterios consensuados que faciliten el acceso a derechos y servicios del Estado, lo que implica trabajar en las actuales asimetrías de información como señala el DANE8 y llegar a una Certificación de Discapacidad que no se constituya una barrera, sino que permita una comprensión uniforme sobre lo que la caracteriza.

Para atender estos retos se fortalecerá y promoverá el Observatorio Nacional de Discapacidad (OND) como la instancia del Estado encargada de unificar la información recopilada en diferentes entidades y desarrollar criterios uniformes para su incorporación, registro, lectura e interpretación, que permita hacer recomendaciones concretas y pertinentes en políticas públicas frente a la población con discapacidad. Adicionalmente, se revisará el proceso de la Certificación de Discapacidad, con el propósito de hacerlo más eficiente y se avance en la cobertura de tal manera que cumpla con la finalidad de facilitar el acceso a la oferta de bienes y servicios públicos y privados que requieren de dicha certificación para poder acceder a los mismos. Finalmente, con el propósito de incentivar la inversión en discapacidad y hacer seguimiento a la asignación de recursos para la atención de las personas con discapacidad se actualizará el trazador presupuestal de discapacidad.

## 3. Educación y trabajo inclusivos para garantizar autonomía e independencia

La educación y el empleo son las herramientas esenciales para el desarrollo de capacidades de las personas con discapacidad, que impactan directamente en la problemática de pobreza que enfrentan y en su posibilidad de independencia y

participación en la vida pública, que es la meta de la inclusión social. Aún sigue existiendo

8 DANE: Estado actual de la medición de discapacidad en Colombia, pp. 12 a 20.

Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notasestadisticas/>

abr\_2022\_nota\_estadistica\_Estado%20actual\_de\_la\_medici%C3%B3n\_de\_discapacidad\_en%20Colombia.pdf

Colombia potencia mundial de la vida

199

una brecha considerable en relación con el resto de la población para el acceso a estos derechos en las personas con discapacidad.

Determinaremos recursos adicionales específicos para la aplicación del Decreto 1421 de 2017 sobre educación inclusiva, con el fin de garantizar el cumplimiento de sus disposiciones particularmente en dos frentes: (a) la capacitación del personal docente y administrativo de todas las instituciones educativas públicas (e idealmente privadas), y (b) la posibilidad de hacer los ajustes y otorgar los apoyos que los y las estudiantes con discapacidad requieran, con una perspectiva de inclusión social, que además de asegurar su ingreso, garanticen su permanencia y promoción dentro del sistema educativo. En relación con la educación superior, se promoverá el acceso y permanencia de las personas con discapacidad en las instituciones universitarias con los respectivos apoyos que permitan la culminación de sus estudios y promisión a la vida laboral.

En materia laboral se promoverá la creación de condiciones dignas y justas de acceso al trabajo, que redunden en un mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y que quiebren el ciclo de pobreza en el que tiende a quedar atrapada la población con discapacidad. Para ello, se ampliarán los espacios de formación para el trabajo con perspectiva de discapacidad, con el fin de promover mecanismos de vida independiente y autonomía, incluyendo el fomento de emprendimientos y la vinculación de personas con discapacidad al interior de las empresas. Se profundizará la política ya existente sobre participación de personas con discapacidad en el sector público y se privilegiará a las personas con discapacidad en aquellos sectores o espacios que aborden el tema de

discapacidad.

#### 4. Accesibilidad para inclusión social y productiva de las personas con discapacidad

El cambio en los imaginarios sociales frente a la población con discapacidad y su reconocimiento como parte de la diversidad humana, debe partir de la promoción de herramientas y condiciones de accesibilidad en aspectos como el diseño arquitectónico, el desarrollo, producción y distribución de sistemas de información y tecnologías de la información y las comunicaciones. Además, se hace necesario garantizar formas de acceso y accesibilidad en los espacios y procesos culturales, identificar la oferta institucional para desarrollar el potencial artístico y cultural de las personas con discapacidad y se implementará la política de diversidad cultural reconociendo el abordaje de la discapacidad.

Formularemos el Plan Nacional de Accesibilidad que establezca parámetros claros sobre la necesidad de adelantar acciones que garanticen la accesibilidad física, tecnológica, comunicativa y de información para todas las personas con discapacidad, con base en los

#### Implicaciones

200

preceptos de diseño universal que buscan generar espacios y contextos de inclusión social real, para todas las personas.

#### 5. Materialización de la igualdad ante la ley y de la garantía del acceso a la justicia

La garantía de la capacidad legal igual de personas con discapacidad conseguida con la expedición de la Ley 1996 de 2019 aún enfrenta grandes retos para ser una realidad. Aún hay desconocimiento en cuanto al cambio de paradigma que terminó con la figura de la interdicción y dificultades para derribar los estigmas contruidos alrededor de la capacidad de personas con discapacidad para tomar decisiones de relevancia jurídica y acceder directamente a la justicia.

Profundizaremos la labor de pedagogía para educar a la propia población con

discapacidad, sus familias y cuidadores en la comprensión de la ley y el impacto que tiene en sus vidas. Además, los procesos de reglamentación de la ley, incluyendo el establecimiento de salvaguardas, contarán con la participación directa de personas con discapacidad y sus organizaciones.

Propiciaremos más espacios de capacitación de funcionarios públicos en todos los sectores para que incorporen en su trabajo el nuevo paradigma que reconoce la capacidad igual de todas las personas con discapacidad. Se asignarán presupuestos que fortalezcan a los operadores jurídicos que tienen que aplicar la Ley 1996 de 2019, particularmente jueces de familia, que les permita contar con formación específica y con los equipos interdisciplinarios que la ley exige tener para resolver de la mejor manera las solicitudes de apoyo. Así mismo, se generan las condiciones para que las personas con discapacidad puedan acceder a una justicia pronta y cumplida en términos de igualdad y no discriminación, en donde los jueces y demás servidores de la rama judicial sean garantes de los derechos de esta población, que para el efecto provean los apoyos y ajustes razonables requeridos para tales fines. Esto debe acompañarse de una labor adicional de pedagogía y sensibilización social general sobre el nuevo modelo de comprensión de la discapacidad, lo cual también se logra empezando a abordar (y normalizar) el tema desde la primera infancia, lo cual redundará en la creación de una sociedad más inclusiva.

6. Un movimiento social de discapacidad cohesionado que incida en asuntos públicos

Estableceremos políticas públicas que apunten a terminar con la competencia de recursos por discapacidades y que promuevan la cohesión de la población como un todo; se incluirá a las personas con discapacidad en los debates sobre las políticas públicas y la reglamentación de las normas que les conciernan; y la participación pública y política

Colombia potencia mundial de la vida

cualificada se promoverá mediante la formación y creación de espacios de liderazgo

comunitarios, social y político en la población con discapacidad, incluyendo la electoral. Reorientaremos la acción del Estado hacia el fortalecimiento de la población con discapacidad como un todo, con sus diversidades internas que deben reconocerse. La promoción de la participación de las personas con discapacidad en espacios de decisión política y pública, con los ajustes y apoyos que sean necesarios, debe ser eje central de la acción del Estado como mecanismo de reconocimiento y garantía de sus derechos, en condiciones de igualdad. Desde la perspectiva de promoción social, la gestión pública fortalecerá a la población con discapacidad en su diversidad, de forma colectiva y no fragmentada, promoviendo institucionalidad e inversión que la reconozca como parte de esos grupos minoritarios que demandan atención del Estado por las exclusiones que han enfrentado históricamente.

#### 7. Interseccionalidad que reconozca las opresiones adicionales que enfrenta la población con discapacidad

Incorporaremos los estándares nacionales e internacionales que se han desarrollado con perspectiva interseccional y territorial de forma transversal a la gestión pública reconociendo las realidades que acompañan la experiencia de las personas con discapacidad en lo que tiene que ver con el ejercicio de derechos, particularmente aspectos relacionados con el cuidado, la brecha de género que impacta a mujeres y niñas con discapacidad, la niñez y adolescencia con discapacidad, las personas con discapacidad en situación de emergencia y el territorio que habitan, incluyendo la Política Pública de Cuidado, la Directiva 041 de 2020 sobre niñez y adolescencia con discapacidad de la Procuraduría General de la Nación, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Observación General núm. 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 de la Organización de Naciones Unidas, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras.



## Anexo: Plan Plurianual de Inversiones

2023-2026

Para convertir a Colombia en potencia mundial de la vida se requiere que los esfuerzos presupuestales estén encaminados a garantizar las condiciones de una sociedad igualitaria, con intervenciones públicas territoriales que protejan los derechos sociales, económicos y ambientales de todos los colombianos y colombianas.

Por eso, el ejercicio de construcción del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, se estructura sobre la base de determinar los usos (gasto) y, las fuentes (inversión) que materializarán las grandes apuestas del gobierno nacional en los próximos cuatro años. En esta primera versión del PPI se estima una concurrencia de inversiones públicas por valor de \$1.048,2 billones (a precios constantes de 2022), que es consistente con el escenario macroeconómico y fiscal propuesto en este plan.

En este sentido, el PPI corresponde a un gasto público aproximado de 18 % del PIB para los próximos cuatro años, que es consistente con la tasa de inversión de la economía que se quiere alcanzar en el año 2026. Las proyecciones macroeconómicas son la fuente principal de las estimaciones realizadas en el PPI y son consistentes con el escenario fiscal e internacional de la economía nacional para el cuatrienio 2023-2026; así mismo, reflejan la capacidad que el Estado colombiano tiene para cumplir las metas del PND.

En este sentido, los usos están determinados por la implementación de las cinco transformaciones establecidas en el PND, los cuales se implementan en programas y proyectos de inversión que se ejecutan para cumplir con las metas establecidas a lo largo del plan y se genere mayor desarrollo económico. Así mismo, como cierre macro se prevé un conjunto de recursos que apoyan de manera transversal las apuestas del Plan, que está conformado por aquellos programas que impactan las diferentes transformaciones contempladas.

Por otro lado, las fuentes de inversión reflejan la concurrencia en el sector público para promover mayor dinamismo sobre la actividad económica general, y así generar un impulso sobre el sector privado para apalancar conjuntamente proyectos del orden

nacional y territorial. Se estima que la inversión privada total durante 2023-2026 sea de \$949,7 billones de 2022 y se espera que parte de estos recursos impulsen el cumplimiento de los logros sociales junto con el Gobierno nacional.

Con respecto a los recursos públicos, de acuerdo con la Figura A1, la principal fuente de financiación pública será el Presupuesto General de la Nación que tiene una participación del 49,3 %. Allí concurren los recursos del componente de inversión, así como

2

transferencias de las diferentes carteras que aportan al cumplimiento del PND. En segundo lugar, está el Sistema General de Participaciones que corresponde al 24,8 % y constituyen las transferencias del gobierno central a las entidades territoriales para cubrir los gastos asociados a educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y propósito general, principalmente. En tercer lugar, están los recursos propios de las entidades territoriales que tienen una participación de 14,4 %. En cuarto lugar, se encuentra las empresas públicas que integran las Empresas Industriales y Comerciales del Estado nacionales y territoriales con el 6,2 %. En quinto lugar, se encuentra el Sistema General de Regalías con el 4,4 % que corresponde al componente de inversión de los siguientes dos bienios y que están disponibles para la realización de proyectos de impacto regional. Finalmente, se encuentran los recursos de cooperación internacional con el 0,9 % del total de las fuentes de financiación públicas.

Figura A.1

Fuentes que financian el PND 2023-2026

Fuente: DNP, Subdirección General de Inversión, Seguimiento y Evaluación.

El gasto del PPI distribuido por las transformaciones del PND, con su correspondiente valor estimado dentro del total del plan de inversiones se presenta a continuación.

En primer lugar, se encuentra la transformación de convergencia regional que es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar a todos los territorios y las personas un acceso diferencial a oportunidades, bienes y servicios, promoviendo así un mayor bienestar integral y

mejorando la calidad de vida de los habitantes en todos los territorios. El valor proyectado asciende de manera preliminar a \$459,0 billones (44 %).

En segundo lugar, la transformación de seguridad humana y justicia social garantiza el desarrollo de oportunidades, vida justa y el buen vivir para superar el enfoque tradicional basado en la seguridad física y la defensa. Se proyecta de forma preliminar \$329,1 billones (31 %).

### 3

En tercer lugar, se encuentra la transformación de ordenamiento territorial alrededor del agua la cual tiene un rol central en la articulación del resto de las transformaciones, debido a que la mirada integral al territorio permite tener una visión amplia de los retos colectivos. Los recursos estimados alcanzan los \$106,0 billones (10%) para las apuestas específicas de esta transformación.

En cuarto lugar, está la transformación de internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática que se orienta hacia actividades productivas diversificadas y limpias, donde se aprovechen los recursos naturales con conocimiento e innovación para reducir la intensidad en las emisiones de carbono y ser más resilientes ante los choques climáticos. Los recursos proyectados ascienden a \$70,9 billones (7 %).

En quinto lugar, la transformación de derecho humano a la alimentación, que busca que todas las personas tengan una alimentación adecuada y les permita tener una vida activa y sana, tiene de manera preliminar recursos que ascienden a \$26,6 billones (3 %).

Adicionalmente, se cuenta con un cierre macroeconómico donde se estiman acciones transversales para las apuestas del plan con recursos indicativos por el valor de \$56,6 billones (5 %).