

CANDIDATOS PRESIDENCIALES  
2022-2026

# Colombia: sostenible, conectada y con empleo

PROANTIOQUIA

PROBOGOTÁ  
Fundación para el progreso de la Región

ProPacífico

prosantander

PR  
BARRANQUILLA

PRORISARALDA

Consejo Privado  
de Competitividad



## Organizaciones

### ProAntioquia

María Bibiana Botero – presidenta ejecutiva

Laura Gallego – vicepresidenta Ejecutiva

### ProBarranquilla

Vicky Osorio – directora ejecutiva

Daniela Gutiérrez – gerente de agenda intersectorial

### ProBogotá Región

María Carolina Castillo A- presidenta ejecutiva

Jesús A. Dulce – director de Futuro del Empleo y Desarrollo Económico

### ProPacífico

María Isabel Ulloa – directora ejecutiva

David Gómez Bernal – Coordinador de análisis, identificación y monitoreo

### ProSantander

Juan Pablo Remolina – director ejecutivo

Silvia Catalina Parra – coordinadora de proyectos

### ProRisaralda

Ana María Cuartas – directora ejecutiva

Sofía Monsalve Triana – subdirectora de desarrollo regional

### Consejo Privado de Competitividad

Ana Fernanda Manguashca – presidenta

Daniel Gómez - vicepresidente

## CONTENIDO

Introducción .....	4
<b>1. Educación pertinente, empleo formal y seguridad social para los colombianos vulnerables. ...</b>	<b>15</b>
Cifras de empleo y protección social. Propuestas. ....	17
Cifras de educación y formación para el trabajo. Propuestas. ....	21
Cifras en salud. Propuestas. ....	25
<b>2. Descentralización, bienes públicos, conectividad y equidad regional .....</b>	<b>27</b>
Descentralización. Propuestas. ....	29
Transporte y Logística. Propuestas. ....	31
Conectividad digital. Propuestas. ....	35
Vivienda y modelos alternativos para su provisión. Propuestas. ....	37
Ruralidad. Propuestas. ....	39
<b>3. Un Estado eficaz y orientado hacia los ciudadanos .....</b>	<b>42</b>
Recaudo eficiente con equilibrio social y ambiental .....	44
Normas al alcance de todos .....	48
Un gobierno más digital y ágil .....	52
Seguridad .....	61
Justicia .....	60
Construcción de paz .....	62
<b>4. Sostenibilidad: un país de negocios verdes y economía circular .....</b>	<b>64</b>
Facilitarles la vida a las empresas .....	66
Tecnología e innovación de talla mundial .....	68
Energía limpia al alcance de todos .....	70
Frenar deforestación .....	72
Un país de negocios verdes y economía circular .....	74
<b>Referencias .....</b>	<b>77</b>

## Introducción

A pesar de los muchos indicadores que reflejan el progreso social y económico del país en los últimos 30 años, y en particular los que hablan sobre disminución de la pobreza y desigualdad, es evidente que este avance ha sido insuficiente y que todavía existe una porción muy amplia de la población que no ostenta el nivel de bienestar deseable.

El choque de la pandemia reveló además que los avances que habíamos logrado eran vulnerables. Muchas personas que pertenecían a una creciente clase media que había salido de la pobreza, terminarán regresando a ella, generando frustración.

Los jóvenes, primera generación de profesionales, sintieron con más fuerza la ausencia de oportunidades laborales y tanto ellos como sus padres sintieron en carne propia las deficiencias del sistema de protección social e insuficiencias del sistema educativo.

La pandemia aceleró el cambio tecnológico, y con ella, las falencias de nuestro sistema educativo y de formación para el trabajo, se hacen más urgentes de atender. Finalmente, agudizó las brechas regionales del país, en el cual una parte importante de nuestra población vive en condiciones precarias.

La reactivación ha sido vigorosa, posicionando a Colombia como uno

de los países de mayor crecimiento de la OCDE, pero también lo es la insatisfacción que se vive en buena parte de la población con lo cual tenemos que mirar hacia la exclusión en la que continúa sumida buena parte de la sociedad colombiana.

La gran mayoría de hogares no cuentan con un esquema de protección social que los asegure en sus momentos de vulnerabilidad.

Estas divisiones entre formales e informales, excluidos e incluidos, se refleja también en el sector empresarial, el cual está mayoritariamente constituido por empresas pequeñas e informales (97%). Es este empresariado el que marca la pauta de la productividad laboral y del resto de los factores en Colombia, y representa una de las muchas brechas que tenemos que cerrar.

La exclusión va en detrimento de quienes están excluidos de la formalidad y de quienes participan de ella, puesto que responden por todas las cargas regulatorias y tributarias del país. Así, llegamos a un modelo que es nocivo para todos.

Los formales enfrentan condiciones precarias de competitividad por el elevado costo de concentrar la

financiación de los bienes y los servicios públicos de la sociedad y por un marco regulatorio cada vez más denso.

Los informales, enfrentan dicho marco regulatorio como una barrera infranqueable que les impide lograr mayor escala, en consecuencia, también los excluye de compartir las cargas para lograr un estado que provea de mejores condiciones de producción y competencia.

Todos los ciudadanos, desde nuestras diferentes agendas, debemos insistir en eliminar las barreras para la creación de empleo formal y la mayor competitividad y productividad empresarial.

Desde la RedPro -ProAntioquia, ProBogotá Región, ProPacífico, ProBarranquilla, ProRisaralda y ProSantander- y el Consejo Privado de Competitividad hemos preparado el presente documento con el propósito de proponer a los candidatos a la presidencia de la república para el periodo constitucional 2022-2026 una agenda de transformación para construir un mejor contrato entre los ciudadanos, las empresas y el estado, que nos permita crear las condiciones que fomenten la formalidad y disminuyan la pobreza.

Es importante construir sobre las bases y avances que como país hemos logrado y acelerar las hojas de ruta para consolidar una senda de progreso que sirva mejor a las aspiraciones de nuestra sociedad.

La transformación que proponemos se enfoca en 4 ejes temáticos y un eje transversal a todas las propuestas.

**Primer eje:  
Cambiar la forma en la que los ciudadanos, las empresas y el estado nos relacionamos.**

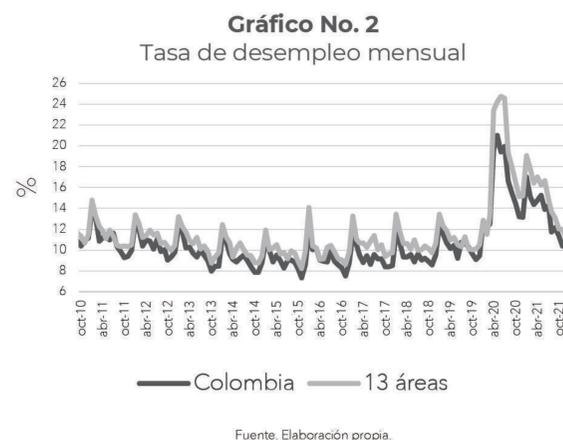
Y así, formar para el trabajo, crear empleo formal y financiar la seguridad social para un mayor número de colombianos.

En Colombia el 10,8 % de la población que está en edad de trabajar y así lo desea, no logra encontrar ninguna oportunidad, ni formal ni informal de lograr su sustento.

El otro 35,8% no se encuentra en la búsqueda activa de trabajo, cifra que oculta personas que no lo hacen por diversas condiciones.

También está el caso de muchos jóvenes que caen en el desánimo

después de cierto tiempo de búsqueda.



Dentro de aquellas personas que sí encuentran oportunidades laborales, el 64% lo hace sin tener un esquema de protección social, es decir, sin tener cotización a un sistema pensional (público o privado) y ningún tipo de protección de riesgos,

incluido el desempleo. Finalmente, el 60% de las personas ocupadas, lo están en una empresa de menos de 3 trabajadores, las cuales en su mayoría enfrentan bajas condiciones de productividad y rentabilidad, y son vulnerables a cualquier choque en sus costos (laborales y de otro tipo), en su demanda, o de cualquier clase.

El entorno laboral que hemos construido debe transformarse para ser incluyente y favorable para la población vulnerable.

Los pasos que se han dado en la dirección de *proteger* las condiciones del trabajo formal han profundizado la exclusión, no impidieron que se perdieran millones de empleos con la llegada de la pandemia -el gobierno hizo esfuerzos enormes para brindar apoyo para la supervivencia de muchas familias-; están limitando que la nueva generación de ocupados se dé en el sector formal y probablemente, también está afectando el rezago de la recuperación del empleo -formal e informal- frente a la actividad económica general.

Las exigencias que debe cumplir un empleo formal hacen que para muchos de los trabajadores cotizar a pensión sea ocasional, no cumplen con la densidad de cotización que les

permitiría un ingreso en su tercera edad, sin importar si el sistema es de ahorro individual o de reparto. Los costos no salariales se suman a otros costos, como el registro mercantil, los trámites tributarios, y el cumplimiento de su marco regulatorio específico, con lo cual es difícil y poco rentable escalar su producción y crecer.

En general la escala genera avances en productividad. La inversión en nuevas tecnologías<sup>[ii]</sup>, capacidades gerenciales, comerciales y en tecnología, tienen costos fijos elevados que sólo se pueden pagar a partir de ciertos tamaños de producción y número de empleados. La diversidad en productos y en mercados, que protege a las empresas de la vulnerabilidad de la concentración y amplía su generación de utilidades, también está relacionada con la escala.

Esa escala está asociada con capacidades gerenciales, de innovación, de participación en el mercado global. Todas estas actividades redundan en aumentos en productividad y en la capacidad de crear empleos bien remunerados.

La falta de dinamismo empresarial tiene su espejo en la baja movilidad

social. El sistema educativo se suma a los retos que enfrentamos.

Por otro lado, encontramos que la atención para la primera infancia tiene problemas de cobertura y calidad. Pese al desarrollo que este pilar ha tenido aún no contamos con acceso universal y carecemos de una política nacional del cuidado que apoye a las familias y en particular a las madres.

El problema del cuidado, adicionalmente, se agravará con el proceso de transición demográfica y el cuidado no solo de niños y niñas, sino también de la tercera edad y otros grupos.

Ha habido avances en cobertura para la educación básica, pero aún encontramos que en la educación media perdemos a muchos de los estudiantes. Y en ambas etapas tenemos problemas de calidad y enfoque sin haber logrado incorporar elementos de desarrollo socio emocional en una población que típicamente enfrenta entornos violentos.

Elementos que sumados terminan por constituirse en un problema estructural de pertinencia para el trabajo. Quienes logran acceder a una educación superior no necesariamente la culminan, su

calidad es precaria o finalmente encuentran que su entrenamiento no los prepara para el tipo de trabajos que se están generando.

A pesar de los altos niveles de desempleo y en particular de desempleo joven, las empresas manifiestan dificultades para encontrar las personas que necesitan para su desarrollo productivo.

En términos generales el mundo laboral colombiano aún no se comunica de forma adecuada con el sistema educativo.

Finalmente, en un entorno donde el cambio tecnológico se ha acelerado, aún no logramos tener un esquema de aprendizaje a lo largo de toda la vida de las personas, que les permita la flexibilidad en la adquisición de capacidades que van a requerir para su ciclo vital.

La educación, hace parte de la esfera de bienes y servicios públicos que los estados normalmente proveen, justamente para generar las condiciones para que la sociedad prospere.

**Segundo eje:**  
**Un país más productivo y formal que logra financiar un estado más fuerte**

**y eficiente que provee mejores condiciones para los colombianos más vulnerables.**

Condiciones que redundan en la calidad de vida de los ciudadanos tanto por el acceso directo a dichos bienes y servicios públicos de calidad, como por la capacidad que les genera de prosperar con su trabajo y esfuerzo a lo largo de su vida.

Existen debates airados sobre el tamaño y la eficiencia del Estado; quienes se encuentran excluidos de la Colombia formal tienen poco acceso a parte de los bienes públicos en la medida en que el Estado que logramos financiar no genera la cobertura y la calidad deseables que permita cerrar las brechas que los distancian de la formalidad, y quienes se encuentran dentro de la formalidad, perciben un Estado excesivamente costoso en relación con lo que reciben.

La provisión de bienes públicos resulta insuficiente entonces en términos de calidad y cantidad tanto para los formales como los informales.

En Colombia, la distribución de la población del país a lo largo de su territorio hace costoso el alcance geográfico que debe tener el Estado.

Capacidad que se hace más necesaria por nuestra forma de ocupar la extensión del país, no tenemos el tipo de concentraciones en pocas ciudades de otros países latinoamericanos, y contamos con una población rural dispersa que vive en mayores estados de exclusión.

Un Estado con capacidad se refleja en los bienes públicos, en este apartado abordaremos aquellos que resultan esenciales para conectar a la población dispersa y mejorar sus condiciones de vida, para ellos hemos categorizado las conexiones en física, digital y eléctrica.

La conexión física a la que hacemos alusión, es la de personas y de productos, que exigen medios de transporte intermodal que permitan los flujos más eficientes que podamos lograr entre los ciudadanos, sus trabajos, los productos y los mercados. Estos ejes serán claves para el desarrollo de las ciudades, donde pronto tendremos más del 85% de la población, y su desarrollo armónico con el resto del territorio nacional.

Es fundamental continuar construyendo sobre las experiencias exitosas de riesgo compartido- entre públicos y privados- en la inversión para la construcción y puesta en

funcionamiento de infraestructura de transporte. Sin embargo, nos hemos concentrado en el *modo carretero* y es crucial que diversifiquemos a transportes como el ferroviario, aéreo y el fluvial.

Los avances institucionales en el esquema concesional y en la creación de la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte, están enfocados en desarrollar los usos más eficientes de cada una de las soluciones disponibles.

En esta apuesta es indispensable contemplar la infraestructura logística del país que genera ineficiencias. Incluyendo la regulación que la acompaña, la cual impacta fuertemente los costos y la competitividad del país, en particular su potencial de internacionalización. La conexión física no solo hace referencia al transporte interregional sino también a la movilidad urbana y a aquellas zonas que cada vez van a considerarse áreas urbanas ampliadas alrededor de las principales ciudades.

La siguiente conexión en la cual debemos lograr avances significativos los próximos cuatro años, es en la conexión digital.

La conectividad digital pasó a ser una urgencia que permite mitigar los

costos de conexión física que existen en un país de población dispersa. El enorme potencial de oportunidades que esta conectividad genera se equipara con la amenaza de fracasar si no la desarrollamos de forma oportuna, es ahora.

Los rezagos en este frente nos excluyen de poder competir en el ámbito global e insertarnos en las cadenas de valor y aprovechar las oportunidades que la coyuntura histórica han generado.

La prioridad en este aspecto es lograr el despliegue de la tecnología 4G y que la 5G se concentre en la telemedicina y en el aparato productivo.

Debemos ponernos al día con la conectividad rural, con los servicios de última milla en ámbitos urbanos y aumentar la densidad de puntos de interconexión.

La última de las conexiones es la energética. En Colombia la cobertura eléctrica urbana es del 96,55 % y la rural es del 86,83 % y aún hay población que cocina sus alimentos con combustión de leña.

El suministro de gas, combustible fósil de transición que nos permite avanzar en la disminución de emisiones de

gases de efecto invernadero, tiene un potencial de ser solución eficiente para las necesidades de las familias, a movilidad y las empresas.

Nos posicionamos como una de las matrices de generación más limpias y continuamos teniendo enorme potencial para la generación de energías renovables. Debemos aprovechar complementariedades en tecnologías que requieren desarrollos para esta nueva forma de generar, como lo es el almacenamiento, pero también repensar el marco regulatorio para un mercado en el que el rol tanto de la oferta como de la demanda ha cambiado y continuará cambiando sustancialmente.

Es necesario aprovechar esta oportunidad como un propósito colectivo entre el Estado, las empresas, la academia, y los ciudadanos. El alcance del Estado, adicionalmente, debe involucrar al sector privado vía mecanismos de provisión privada de bienes públicos y esquemas de participación privada como las APP.

**Tercer eje:  
Descentralización, capacidad fiscal y protección social a cargo del presupuesto general de la nación.**

La baja capacidad institucional de algunas entidades territoriales va de la mano de las estructuras de financiación y gasto. Encontramos que la estructura de financiación, al igual que otros marcos regulatorios, han tenido una incidencia profunda en el nivel y calidad de bienes públicos a los que tenemos acceso. Es por esto que esta discusión se debe dar en torno a la forma en la que estos se generan y a la estructura misma del gasto.

Por otro lado, las oportunidades de desarrollo que tenemos los colombianos serán atendidas con mayor eficacia si modificamos la financiación de la protección social que nos corresponde a todos, proponemos que sea asumida a través del presupuesto general de la nación con cargo a impuestos generales, de manera tal que al querer mejorar su provisión y calidad no estemos entorpeciendo que se genere empleo formal en el país. Esta propuesta responde al problema estructural que tenemos de entender las empresas como sujetos de riqueza, noción en el imaginario que nos conduce a aumentar las cargas que imponemos a un tejido empresarial que, como ya se mencionó, tiene una concentración del 97 % en empresas de menos de 3

trabajadores por ello sus propietarios no logran superar la pobreza.

Concepción errada que nos ha llevado a elevar la carga tributaria de las empresas que están y pueden mantenerse en la formalidad haciéndolas menos competitivas. Es fundamental por lo tanto regresar a la noción de gravar la renta de las personas y también de permitir que separemos ciertos conceptos.

La declaración de renta debe ser entendida como un vehículo de información que alimenta la capacidad del Estado de entender la situación de su población y en esa medida debería ser un instrumento sencillo pero extendido en su uso. El pago de la renta debe tener en cuenta el criterio de progresividad, pero puede extenderse a una porción más amplia de la población puesto que el sacrificio actual castiga más que proporcionalmente a la población más pobre.

Es fundamental aceptar que el amplio uso de los incentivos tributarios en el régimen actual genera un conjunto de efectos negativos: hace que caiga su valor de modificar el comportamiento, sus costos en un

entorno de alta pobreza y desigualdad deslegitiman al Estado en su tarea de recaudo, la complejidad que introducen encarecen los costos de cumplimiento generales y pueden inducir a la corrupción y finalmente introducen asimetrías en el terreno de la competencia entre sectores, empresas y personas, en un ambiente en el que ya existen suficientes barreras para dicha competencia.

El esquema general de financiación debe revisarse, sobre todo para alinear incentivos que permitan que lleguemos a un sistema sostenible. Este puede mejorarse con el tiempo, pero no debe requerir reformas dictadas reiteradamente por un déficit de ingresos.

#### **Cuarto eje: Sostenibilidad ambiental y social**

La transformación del contrato social entre estado, privados y sociedad civil estará definida por grandes cambios en tendencias globales donde la sostenibilidad ambiental y social de nuestras formas de producir y consumir definirán la transformación productiva.

La matriz productiva y de comercio colombiana, concentrada en bienes minero energéticos como el carbón y el petróleo, también presentan retos macroeconómicos, regionales y sectoriales, de la transición. Por eso, el país ha enviado señales claras y asumido compromisos internacionales con acciones de mitigación y adaptación del cambio climático.

Cumplir con los compromisos de mitigación del cambio climático va de la mano con los esfuerzos de adaptación y va a requerir inversión pública y privada, innovación, aumentos en productividad, surgimiento de nuevos modelos de negocio, e inclusión de poblaciones y actores que históricamente no han sido parte del sistema formal.

Las políticas que implementemos tienen que alinear ambos incentivos y proponer rutas de transición que reconozcan los impactos diferenciales, sobre todo a nivel regional. Para lograr esta alineación se requiere eliminar las barreras que impiden que gran parte del aparato productivo participe de procesos de innovación e internacionalización. Nuevas actividades como la bioeconomía planteada en la política

de crecimiento verde de 2018 es una ruta hacia este propósito.

Varios elementos fundamentales para lograr desencadenar los impactos esperados de estas políticas incluyen, primero, reconocer la naturaleza transversal de la sostenibilidad. Este no es un tema exclusivo del sector ambiental. Segundo, reconocer los impactos diferenciales entre sectores y regiones y consensuar transiciones donde los costos locales sean elevados, por ejemplo en regiones intensivas en producción de energéticos fósiles. Tercero, avanzar en la valoración de activos naturales y de riesgos de la naturaleza de manera que el sector productivo y el sector financiero los incorporen en sus análisis de financiación movilizando recursos hacia proyectos donde retornos privados y sociales- incluyendo los impactos ambientales- estén alineados.

En ese sentido, la política de CTI y de propiedad intelectual, junto con la política de internacionalización, son oportunidades de apalancar los activos intangibles para estas transformaciones.

**Eje transversal:  
Inclusión y equidad de género.**

Todas las transformaciones antes descritas solo son posibles si son inclusivas: en territorios, en géneros, en grupos de ingresos. En la medida en la que persistan las barreras que hoy enfrentan grandes grupos sociales, los beneficios y costos de las transformaciones que necesitamos estarán concentrados y mal distribuidos y su velocidad será menor acentuando además las divisiones entre grupos.

La política social debe transitar rápidamente hacia una política que integre efectivamente la inclusión social con la inclusión productiva. Los apoyos sociales deben buscar promover procesos de movilidad social donde se proteja y promueva la acumulación de capital humano y procesos de empleabilidad en las nuevas generaciones de hogares de bajos ingresos.

La focalización y operación de la política social, con el nuevo Sisben IV y Registro Social y los procesos exitosos de inclusión y educación económica y financiera de la

pandemia, permiten que hoy el país cuente con las capacidades para continuar en la consolidación de una red de apoyo social y un sistema de protección social donde se apoyen procesos sostenibles de salida de la pobreza.

La equidad de género resultará de un proceso de cambio social promovido desde la nivelación de la cancha entre el hogar y el mercado y la reducción de diferenciales de costos asociados a la contratación de hombres y mujeres. Estas políticas deben extenderse también a la inclusión de colombianos LGBTQI que continúan sufriendo discriminación y exclusión. La agenda de la equidad nunca será una agenda de crecimiento si seguimos subutilizando el potencial de nuestro talento humano.

En esa medida, el fortalecimiento de políticas como la de economía del cuidado son un pilar fundamental de nuestro sistema de protección social y se convierten en una agenda central para un país donde las mujeres siguen enfrentando barreras a la participación laboral debido a diferencias en cargas del trabajo no remunerado fuera del mercado



# Educación pertinente, empleo formal y seguridad social para los colombianos vulnerables

En 2026, la pobreza y la calidad de vida en Colombia cambiarán gracias al esfuerzo en educación de calidad y pertinente, así como un aumento en la cantidad y calidad del empleo.

## Empleo y protección social

Entre octubre y diciembre de 2021, el 39,3 % de la población en edad de trabajar se encontraba inactiva

**14,3 %**

Tasa de desempleo 2021

**64 %**

Empleados sin protección social

El sistema actual **otorga pensión contributiva apenas a 1 de cada 4 ciudadanos** en edad de pensión

**48 %**

Informalidad en 23 de las capitales del país en 2021

**Jóvenes y mujeres**, los más vulnerables

Los principios de reforma propuestos por la **Misión de Empleo** deben ser guía para avanzar en propuestas concretas

## Propuestas



**Cree el sistema de protección social universal** financiado con impuestos corrientes que garantice la protección básica a la población y permita la creación de nuevas plazas de empleo.



**Mejore el funcionamiento del Servicio Público de Empleo (SPE)** para aumentar el impacto de la implementación de políticas activas del mercado laboral tanto en colocación como en capacitación de la fuerza laboral. Mejore el monitoreo del SPE, no sólo por empleabilidad agregue calidad del empleo y aumento en los ingresos.



**Reduzca los costos no salariales asociados a la contratación formal,** que incluya un rediseño del sistema de seguridad social.



**Aumente la cobertura del sistema pensional** Elimine su regresividad y desligue el acceso a la participación en el mercado laboral formal.

## Propuestas



**Permita la contribución a la seguridad social en función del ingreso,** desligándola del salario mínimo.



**Consolide el Sistema Nacional de Cualificaciones** con el fin de aumentar la pertinencia del capital humano en el país.



**Desarrolle el marco normativo que incentive empleo formal para la ruralidad,** que reconozca sus particularidades: baja calidad del empleo, baja participación laboral femenina y trabajo infantil.



**Actualice la legislación laboral,** que cree nuevas formas de relación entre trabajadores y empleadores para promover al máximo la contratación de nuevas plazas de empleo.

## Propuestas con enfoque de género



### Cree la Comisión de la Política

**Pública del Cuidado,** dinamizando la política con priorización de atención a dependientes y así liberar el tiempo de las mujeres para que accedan a mayor educación y mercado laboral formal.



**Cree incentivos para empresas comprometidas con la planeación estratégica con enfoque de género.**

## Educación y formación para el trabajo

En el año 2020, el **82 %** de los **estudiantes matriculados** **correspondió a educación universitaria** **y sólo el 8 % a técnica profesional y tecnológica**

**8,6 %**

de las instituciones y **8,1 %** de programas en educación para el trabajo tienen certificado de calidad

Colombia está **46 p.p.** por debajo del promedio de la OCDE en cobertura en educación media (2020)

**18,9 %**

De estudiantes que presentaron pruebas Saber 11 obtuvieron niveles de desempeño adecuados

El número de egresados de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en Colombia solo es del **34 %**

El talento egresado **no está logrando insertarse** en la economía productiva

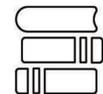
## Propuestas



**Fortalecer la política para la primera infancia *De cero a siempre***, promoviendo la universalización de la educación preescolar integral con énfasis en las transiciones hacia el nivel preescolar. Y, fortalecer los sistemas de información abiertos para mejorar el seguimiento y evaluación de la política.



**Avanzar en la adaptación de modelos de educación rural**, con perspectiva de trayectoria educativas completas y conexión con la empleabilidad regional.



**Desarrollar programas de mejoramiento del clima escolar en la formación básica y media**, que como la evidencia lo indica, es el responsable del 50 % de los aprendizajes y tiene una fuerte incidencia en la prevención de la deserción escolar.



**Implementar una estrategia de remediación de las pérdidas de aprendizaje**, que significó el cierre de centros educativos por la crisis de la COVID 19.

## Propuestas



**Avanzar en estrategias de conectividad digital**, con especial énfasis en las escuelas rurales como estrategias de fortalecimiento de calidad educativa.



**Desarrollar una estrategia integral para atender a los jóvenes en riesgo de deserción, en la educación media y superior.**



**Fortalecer los mecanismos de cualificación docente**, tanto en la formación inicial como en la formación en servicio, integrando una política pública de calidad docente, la revisión de la evaluación de desempeño y el acceso a programas de profesionalización.



**Fortalecer el acceso y cobertura de la educación superior ampliando la financiación contingente al ingreso**, y mejorando el sistema de financiamiento y sostenibilidad de la educación superior pública.

## Propuestas



**Fortalecer la pertinencia de la educación técnica, tecnológica y superior con esquemas de educación dual y programas académicos pertinentes** a los requerimientos del sector productivo en las regiones, y revisando el proceso de acreditación de alta calidad para la educación superior.



**Reestructuración de las modalidades de contratación,** establecidas por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa para la mejorar la focalización de proyectos, la elección de contratistas y facilitar el seguimiento de los recursos.



**Apoyar la titularidad de los predios,** para el desarrollo de infraestructura educativa, especialmente en áreas rurales.

## Salud

**Desmitificar la idea de que las empresas son las únicas que deben cargar con la financiación de la protección social del trabajador**

Trabajadores por cuenta propia que **ganan más de 1 SMMLV cotizan en 12,5 %** de sus ingresos en salud

Ubicación geográfica impidió que **1 de cada 5 colombianos tuviera acceso a servicios** ante un problema de salud

**36,1 %**

De personas en pobreza dejaron de asistir a consultas médicas desde el inicio de las cuarentenas

El uso de **tecnologías digitales en la operación de servicios de salud** es fundamental

## Propuestas



**Integrar y hacer interoperable los sistemas de información en salud,** que permitan la toma de decisiones informadas en tiempo real de los agentes del sistema para lograr la continuidad en la ruta de atención de los pacientes y un modelo de gestión del riesgo mejorando los resultados en salud. mejorando los resultados en salud.



**Impulsar la aplicación de un enfoque subregional** a la prestación del servicio de salud para tener una mejor gestión de recursos financieros, técnicos y una remisión de pacientes más eficiente.



**Fortalecer la evaluación de tecnologías en salud** que permitan un análisis presupuestal costo eficiente.



**Extender servicios de telemedicina** especializada mediante la sincronización de agendas entre hospitales de niveles 1 y 2 con especialistas de clínicas de nivel superior.



**Aprendizajes de la pandemia,** en el sistema de salud incluyendo formación con enfoque de género a los prestadores de salud, para la identificación de violencias de género y prevenir la revictimización.

*con enfoque de género*

# 2

## Descentralización, bienes públicos, conectividad y equidad regional

**En 2026, Colombia será un país de ciudades planeadas a 35 años, autónomas, conectadas multimodalmente, con servicios públicos y vivienda y menos dependientes de la Nación.**

## **Descentralización**

**Para el año 2020 el 88 % de los Planes de Ordenamiento Territorial se encontraban desactualizados**

En Colombia, el **77 %** de la población habita en cabeceras municipales

Las ciudades en el mundo registran el **75 % del consumo energético** y emiten el **80 % de Gases Efecto Invernadero**

La ley 388 de 1997 **no ha logrado frenar el crecimiento de asentamientos informales** ni ha resuelto los problemas de planeación y gestión del suelo

**Nuestra planeación urbana es corta (12 años)** en comparación con otras ciudades como Shanghái o Seúl (35 - 50 años)

La **precaria capacidad para ejercer el control urbanístico** impide que las ciudades capten mayores recursos

El plazo máximo de herramientas para **financiar grandes proyectos urbanos es de 10 años**

## Propuestas



**Mejorar los criterios de investigación y procesos de los órganos de control.** La función de control no debe guiarse por criterios políticos y debe independizarse el nombramiento y las funciones de los órganos de control del ciclo político. Además, los criterios y la capacidad técnica de las investigaciones deben fortalecerse para dar certidumbre a los funcionarios públicos y así promover la innovación pública.



**Habilitar vigencias futuras con un plazo acorde con el componente urbano del POT.** Para garantizar que las estructuraciones de los proyectos ejecutados por las entidades territoriales cuenten con las mismas condiciones de financiamiento que los proyectos cofinanciados por la Nación, es necesario que las entidades territoriales con población superior a un millón de habitantes estén facultadas para tramitar y adoptar vigencias futuras para un plazo hasta de 35 años.



**Reformar la Ley 388 de 1997.** En 2020, 88 % de los POT estaban desactualizados. Solo 134 municipios han avanzado en el proceso de actualización y 942 se encuentran en vía de hacerlo. Se debe precisar; i) la concertación ambiental, ii) el nivel técnico de los estudios de riesgo y cambio climático, iii) la fuerza vinculante del plan de obras e inversiones y iv) el plazo del componente urbano, ampliarlo a 35 años. Facilitar la financiación y apoyo técnico para la formulación de los POT.



**Establecer sandboxes regulatorios con órganos de control.** Las areneras pueden ser una herramienta para incentivar la innovación pública al establecer parámetros claros y condiciones para innovar sin arriesgar

## Transporte y logística

Entre 2010 y 2019, el 77 % de la carga fue transportada por carretera

De los **142,284 kilómetros** de vías terciarias, solo el **6 % son pavimentadas**

Los **costos de transporte dependen más de la regulación que de las vías.** Esto hace que las empresas decidan comprar su propia flota, perdiendo el foco en su negocio central

La **logística para el agro y comercio son fundamentales** para mejorar la competitividad regional e integración global

En 2019, solo **el 1,5 % de la inversión pública se concentró en transporte férreo** y el 8 % al modo aéreo

El **49 % de la red férrea** del país está **inactiva**

## Propuestas



**Impulse la multimodalidad.** La hoja de ruta está trazada. La ejecución de las políticas de transporte intermodal con planes técnicos de largo plazo debe guiar la continuidad y aceleración de la inversión en todos los modos.

**a. Lleve a cabo el Plan Maestro Férreo en todos sus componentes;**

i) actualice la regulación del modo férreo, ii) mejore la estructuración de proyectos, iii) financie proyectos férreos utilizando el cupo anual de vigencias futuras destinado al mecanismo de APP e iv) impulse el uso de unidades funcionales aprobado en el CONPES.

**b. Acelere la construcción y puesta en operación de las infraestructuras logísticas especializadas (ILE).**

Priorice aquellas que cuentan con financiación del Gobierno Nacional y cofinanciación local y se encuentran en estructuración técnica, legal y financiera.

**c. Continúe con el Plan Maestro de Transporte Intermodal**

para priorización de los proyectos que integren todos los modos, el cronograma para su ejecución y su correspondiente financiación.

**d. Use la Encuesta Nacional de Logística**

como insumo para la implementación de la Política Nacional Logística.

## Propuestas



**Transporte de carga moderno,** contar con una regulación de precios unitarios de transporte de carga que promueva la productividad y la competencia en las operaciones de transporte.



**Mejore la movilidad urbana y regional.** La implementación de la política de movilidad urbana y regional y las inversiones requeridas en accesos urbanos y logística debe ser prioritaria para mejorar la conectividad y competitividad del país reduciendo tiempos, y costos de entrada y salida de ciudades.



**Implemente los Planes Maestros Ferroviario, Transporte Intermodal, Portuario, Fluvial y ejecute las declaratorias de importancia estratégica**

para vías tercerías, secundarias y primarias. Los planes concretos por modo incluyendo carreteras (5G, vías terciarias, primarias y secundarias por obra pública), ríos, ferrovías, aeropuertos, y logística que deben ser implementados y financiados en su totalidad.



**Actualice la Política del Sistema de Ciudades,**

entender las relaciones funcionales entre las ciudades y sus entornos y diseñar mejoras en las condiciones de vida dentro de las ciudades y su entorno, cada vez más importante en particular teniendo en cuenta el crecimiento de la población urbana y la necesidad de responder al cambio climático.

## Propuestas



### **Mejore las vías terciarias.** i)

Delegue en la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT) la dirección de proyectos estratégicos para la competitividad nacional como los proyectos relacionados con vías terciarias y transporte intermodal con apoyo de la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP y en articulación con las demás entidades del sector, ii) fortalezca el seguimiento, la actualización y el uso para la toma de decisiones de estadísticas de vías terciarias usando nuevas tecnologías y iii) priorice inversión en vías terciarias de acuerdo con el mapeo de vías con imágenes satelitales e inteligencia artificial.



### **Fortalezca Obras por Impuestos.**

Mecanismo que permite que las empresas contribuyentes puedan orientar su impuesto de renta en la ejecución de proyectos con impacto social y económico en municipios afectados por la violencia del conflicto armado, con altos índices de pobreza y baja capacidad institucional.

Finalmente, es importante que los títulos de Renovación del Territorio, TRT, que entrega el mecanismo y que hoy están limitados a ser utilizados solo en impuestos de renta, se pudieran ampliar para cualquier tipo de impuesto como los son los TIDIS, de modo tal que más empresas se puedan vincular.

## Conectividad digital

**Colombia es el país de la OCDE con menor penetración de internet de banda ancha móvil y fija. Ocupa el puesto 16 entre 17 países de América Latina en velocidad de internet**

El **76,1 %** de los hogares rurales y el **33,4 %** de hogares en cabeceras municipales no tienen acceso a internet

**La falta de conectividad impacta** negativamente en **pobreza, educación, salud y producción regional**

**La pandemia intensificó la brecha digital**

La **carencia en conectividad digital impacta** en mayor grado **a los hogares de menos ingresos**

A mayor **brecha urbano-rural** en acceso a internet, **mayor brecha por inasistencia escolar**

## Propuestas



### Extender servicios digitales a toda Colombia.

- a. Fomentar asociaciones público-privadas para extender servicios digitales a zonas rurales y remotas.
- b. Extender el Programa Última Milla para conectar hogares de bajos ingresos.
- c. Generar incentivos para masificar internet a través de la inversión privada con instrumentos como las obligaciones de cobertura derivadas de la asignación de permisos para el uso del espectro
- d. Incentiven a los municipios a levantar barreras para promover la provisión de conectividad en las zonas urbanas.
- e. Habilitar soluciones innovadoras de despliegue de infraestructura
- f. Completar y acelerar la implementación de la Política de Comercio Electrónico, Política Tecnologías para aprender y el eje digital de la Política de Reactivación.



### Mejorar la calidad de internet para todos:

- a. Aumentar el número de puntos de interconexión (IXP). Estos son un elemento de infraestructura importante para conseguir un menor costo de los servicios de internet y mejorar su calidad puesto que permiten ahorrar en el tráfico internacional y minimizar los puntos a través de los cuales transitan los paquetes de datos. En América Latina existían 46 IXP en 2013, mientras que en Norteamérica el número ascendía a 83 y en Europa superaba los 130 (CRC, 2015). En Colombia solo hay uno.
- b. Revisar los criterios y metodologías de asignación del espectro para acelerar el despliegue de tecnologías 5G con enfoque productivo. El criterio de asignación debe ser la maximización del uso del espectro para tecnologías de conectividad para sectores productivos y no sólo para telefonía móvil.

## Vivienda y modelos alternativos para su provisión

La vivienda en arriendo es una solución para las personas que no pueden comprar un inmueble y les permite mejorar su calidad de vida mientras cumplen las condiciones para ser propietarios

**46 %** de los hogares colombianos son habitados bajo la modalidad de arriendo

La política de vivienda social en Colombia ha sido exitosa en su enfoque de construcción para propietarios, **conocimiento que debe orientarse también a las otras modalidades de tenencia de vivienda**

Existe **un solo modelo de negocio de construcción que limita las posibilidades de mercado** a la provisión de otras modalidades de vivienda como arrendamiento

La **falta de suelo y la dificultad para acceder a créditos de vivienda cierran posibilidades de contar con vivienda digna** para quienes pueden pagar un arriendo

## Propuestas



**Mejore el marco jurídico para el arrendamiento.** La inversión se ha desincentivado porque hay una percepción de alto riesgo de no pago de arriendos. Reforme la Ley 820 así como un régimen particular para grandes inversionistas de vivienda en renta a partir de la habilitación de los depósitos o el pago de pólizas de cubrimiento de riesgos, además cree tribunales especializados que se encarguen de la resolución de conflictos relacionados con contratos de arrendamiento.



**Genere incentivos para que inversionistas institucionales participen en el mercado de vivienda en renta.** En el pasado el Estado se vinculó a incentivar la inversión de las AFPs en el modelo 4G de infraestructura. Se pueden generar incentivos similares.



**Formalice el sector de arriendos, nueva fuente de ingresos tributarios para la nación.** El sector de arriendos representa más de 30 billones de pesos al año y tiene un bajo nivel de formalización, esto puede generar ingresos fiscales significativos para el Estado. Para esto debe crearse un registro nacional de arrendadores e inmobiliarios como funciona en algunos países desarrollados del mundo.

## Ruralidad

El país pasó de tener el 3,9 % de la red terciaria en 2018 al 22 % en 2021

Las principales privaciones de la población rural son: **trabajo informal, bajo logro educativo, acceso a agua potable y vías terciarias**

Alrededor de **3,8 millones de personas se encuentran en estado de pobreza** (DANE, 2021)

**Limitado acceso a la formalización de tierras** que genera inseguridad jurídica frente a la tenencia y uso, desincentiva la inversión.

Es necesario **mejorar el financiamiento agropecuario**

En los últimos 20 años la **productividad del agro (15 %) ha estado por debajo del promedio de América Latina**

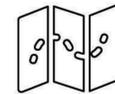
## Propuestas



**Estrategia de provisión de bienes públicos, en salud, educación, justicia, cobertura de energía eléctrica con enfoque a la priorización de inversiones sectoriales e intersectoriales** que favorezcan la generación de condiciones para avanzar en la competitividad y equidad en las áreas rurales. Aquí será crucial acelerar la implementación de los PDET, como instrumento primordial de la Reforma Rural Integral para la provisión de bienes y servicios rurales.



**Fortalecer el programa de catastro multipropósito** para consolidar la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad, contribuir al fortalecimiento fiscal y al ordenamiento territorial.



**Fortalecer la priorización y financiación de los proyectos de vías terciarias desde los municipios.** Para esto es fundamental fortalecer el acompañamiento del sector empresarial mediante el mecanismo de Obras por Impuestos después de haber revisado su costo-efectividad.



**La articulación del Registro Rural y del Registro Social de Hogares** para avanzar en los mecanismos de focalización de los instrumentos de política en la ruralidad.

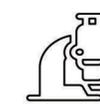
## Propuestas



**Acelerar la implementación de infraestructuras logísticas especializadas (ILE)** y diseñar un plan de promoción de infraestructuras logísticas agropecuarias (ILA) en aquellos municipios del país con mayor vocación agrícola, de acuerdo con los tipos de productos que se generan, los modos de transporte predominantes en la región y los corredores logísticos en los que se ubica.



**Provisión de servicios financieros enfocados en el Agro:** acceso a créditos agrícolas basado en la viabilidad económica de los proyectos, y la generación de ingresos a través del desarrollo de capacidades productivas y empresariales.



**Acercar la agenda de investigación agropecuaria a las necesidades del sector,** así como acelerar la expedición de permisos para la importación de tecnologías altamente probadas en el exterior y que no se producen localmente.

# 3

**Un Estado eficaz  
y orientado hacia  
los ciudadanos**

**En 2026 Colombia contará con  
un sistema fiscal que  
contribuya a la equidad social  
a través del cual se incentive la  
cultura tributaria gracias a su  
transparencia y digitalización**

## Recaudo eficiente con equilibrio social y ambiental

Mientras la proporción del PIB para el recaudo en América Latina es del 23,1 % y en los países de la OCDE es del 34 %, en Colombia es del 19,4 %

El mayor peso tributario en Colombia recae sobre las empresas. Mientras en los países de la OCDE el 9 % de los ingresos totales provienen de la renta de personas jurídicas, en Colombia es del **26 %**

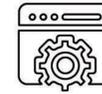
La **carga fiscal se distribuye de una forma que obstaculiza el desarrollo empresarial** y la solución de inequidades estructurales

Las exenciones tributarias del impuesto a la renta y el IVA, generan un **sistema tributario regresivo**

El contexto actual permite fortalecer **nuevas fuentes de recaudo, como los impuestos verdes**

Colombia es el país de la OCDE con el menor porcentaje de impuestos provenientes de personas naturales (**6,2 %**)

## Propuestas



**Nivelar los costos tributarios asumidos por las empresas.** Con el fin de generar un contexto óptimo para el aumento de la productividad y formalidad empresarial, es recomendable reducir la tarifa estatutaria de renta para las personas jurídicas. Adicionalmente, es necesario analizar los costos y beneficios de otras cargas tributarias (caso del ICA). Estas medidas se podrían viabilizar haciendo un esfuerzo por ampliar la base tributaria (eliminando exenciones a sectores específicos) y simplificando el sistema de tributación.



**Mejorar la administración tributaria.** Con el fin de combatir la evasión es necesario agilizar la implementación del plan de modernización de la DIAN. Se debe hacer énfasis en el despliegue de métodos de pago electrónicos y desarrollar herramientas de auditoría.



**Revisar y eliminar las exenciones presentes en los impuestos directos e indirectos.** Priorice la revisión de las exenciones tributarias en el impuesto a la renta para personas naturales y en el IVA. En renta, si se limitan las exenciones a la renta líquida en 10% (actualmente es del 35%) se aumentará el recaudo en 9,7%. Acción que disminuye el GINI y la desigualdad entre deciles de ingreso. En IVA, las altas tasas que se cobran sobre una base reducida representan una oportunidad para ampliar el número de bienes gravados y reducir la tarifa plena. Para evitar los efectos regresivos de esta medida, deberá ser respaldada por la ampliación de estrategias redistributivas como la ampliación de la devolución del IVA.

## Propuestas



**Aumentar la base del impuesto de renta para personas naturales.** A pesar de la dificultad política, es una medida necesaria para equilibrar el sistema tributario colombiano. Con un proceso de transición prudente se debería trabajar por aumentar el número de contribuyentes al impuesto de renta. Revisar además las exenciones y gestión tributaria realizada por las personas ubicadas en el decil 10 de la distribución de ingresos, donde se evidencia una inversión en la progresividad. Según algunas estimaciones, esto podría representar un aumento en el recaudo de 5 billones de pesos anuales.



### **Reformar el tratamiento tributario de las pensiones.**

Medida orientada a eliminar la regresividad presente en el sistema pensional. Por un lado, la deducción al impuesto a la renta por aportes pensionales puede eliminarse y, por otro, la misma pensión puede comenzar a ser considerada como ingreso gravable.

## Propuestas



### **Ampliar el esquema de impuestos verdes del país.**

Por razones ambientales y de necesidad de recaudo, se torna fundamental mejorar el esquema de impuestos verdes. Esto se puede realizar en dos frentes. Por un lado, es necesario elevar las tasas de los impuestos existentes. En el caso del impuesto al carbono es necesario realizar aumentos anuales con el fin de alcanzar la meta de 50 dólares por tonelada en el 2050. Por otro lado, es necesario expandir el esquema incluyendo nuevos impuestos coherentes con propósitos ambientales y de recaudo. En este aspecto, se podría reconsiderar impuestos al plástico de un solo uso, a la tasa de contaminación de los vehículos y a la explotación de carbón. Todas estas medidas tendrían que considerar los efectos en el poder adquisitivo de los hogares vulnerables y generar mecanismos para subsidiar la regresividad que se pueda causar.

## Normas al alcance de todos

Es necesario fortalecer la política de mejora normativa que estableció el CONPES 3816 de 2014

Es necesario **mejorar la calidad de producción normativa** y las nuevas regulaciones

Impacto económico

Exceso de regulación

Incumplimiento de las regulaciones

Desconocimiento de las regulaciones

## Propuestas



### **Respetar los parámetros constitucionales de la autonomía e independencia de los reguladores en aplicación del principio de separación de poderes públicos.**

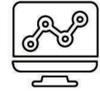
Los órganos regulatorios en Colombia tienen origen constitucional o legal, en ambos casos, es deber del Presidente de la República respetar la autonomía e independencia de los reguladores como expresión del sistema de separación de poderes. Para ello se debe garantizar la meritocracia en la elección de los comisionados y la estabilidad de la regulación adoptada. Esto es en línea con la política de mejora normativa y los compromisos de Colombia con la OCDE.



### **Garantizar el cumplimiento del procedimiento administrativo y participativo para cambiar las normas regulatorias a través de la expedición de la Ley del procedimiento regulatorio.**

En particular garantice el principio de identidad a lo largo del proceso de participación ciudadana dentro del trámite de reforma regulatoria, una vez señalado un sentido de la regulación y recogido en una propuesta normativa sometida a los ciudadanos, este sentido no debe ser alterado. En caso de ser necesario, debe crear las reglas para iniciar de nuevo el trámite regulatorio respectivo.

## Propuestas



### **Incluir análisis de impacto de la norma cuando haya cambios regulatorios.**

La regulación económica, social o administrativa establece condiciones para el ejercicio de la actividad económica, para la garantía y protección de los derechos sociales o define trámites o procesos en el actuar de las entidades públicas, por tal motivo es necesario que se potencialice y amplíe el cumplimiento del Decreto 1468 de 2020, extendiendo sus etapas extiendan para otras regulaciones. En ese sentido, es importante que este incluya: i) análisis de impacto sobre los costos adicionales que la regulación impone a las empresas, ii) balance entre objetivo social que busca la regulación y el impacto en la actividad empresarial y iii) análisis de impacto en los derechos humanos (Human Right Impact).



### **Garantizar periodos de transición regulatoria razonables.**

Cuando adelante reformas regulatorias debe garantizar que el mercado y los ciudadanos se adapten a las nuevas condiciones regulatorias, para ello se hace obligatorio que, en los casos de cambio regulatorio sean citadas de forma expresa las normas a ser reformadas o las normas a derogar así como se definan plazos de transición regulatoria razonables.

## Propuestas



### **Incorporar comisiones de deliberación y de intérpretes dentro del trámite de las leyes.**

Con el propósito de mejorar la calidad de las leyes y hacer sistemático y coherente el ordenamiento jurídico nacional, comunicar con claridad a los administrados, operadores normativos y jueces el alcance de la regulación; cree, al interior del Congreso de la República, la oficina de redacción y estilo, que actuará antes de que los proyectos de acto legislativo o leyes sean radicados.

## Un gobierno más digital y ágil

Solo, 19 % de la población colombiana con cobertura de internet le da usos avanzados

El **30 %** de la población con cobertura de internet lo usa para comunicación y entretenimiento

Es necesario fortalecer la capacidad del Estado para usar los **datos como un activo estratégico** para la creación de valor público y la prestación ágil de servicios.

Es fundamental incentivar a las regiones en **inteligencia territorial** y generación de capacidades asociadas

Es necesario impulsar la **transformación digital y las soluciones de base tecnológica** para resolver problemáticas urbanas

## Propuestas



### Fortalecer el Estado en el uso de los datos como activo estratégico y generación de valor:

- a. Fomentar la interoperabilidad de plataformas y mecanismos de captura de información de las entidades públicas, propendiendo por la interacción de distintas bases de datos que facilite el cruce de información intersectorial y haga más eficientes y completos los análisis de información y la toma de decisiones.
- b. Incluir, en articulación con el DNP, criterios de uso de datos y modelos analíticos en la formulación, implementación y elaboración de políticas públicas con el objetivo de usar la información como una herramienta de evaluación de impactos.
- c. Desarrollo de las herramientas y plataformas digitales necesarias para la realización de trámites gubernamentales 100% digitales, con criterios de inclusión, como la expedición de cédulas, pasaporte, libreta militar, el RUNT, entre otros de mayor impacto para los ciudadanos, con garantías en la seguridad de la información, identificación personal, y el uso ético y transparente de los datos; aplicando tecnologías de procesamiento de Big Data, inteligencia artificial y ciberseguridad ya disponibles para facilitar los trámites. Unificar los enfoques organizacionales de entidades con políticas de datos abiertos bajo una estrategia nacional unificada que utilice la información reportada por los datos como un mecanismo activo para la toma de decisiones<sup>1</sup>.

## Propuestas



### **Producción de herramientas para el fomento de capacidades en materia de inteligencia territorial, tanto para las entidades nacionales como para las territoriales.**

- a. Producir, en armonía con el modelo de maduración de Ciudades y Territorios Inteligentes del MinTIC, insumos metodológicos para la generación de capacidades en materia de inteligencia territorial, siguiendo el modelo de Kits de Ordenamiento Territorial y POTs modernos del DNP, en la formulación de proyectos de Ciudades y Territorios Inteligentes por parte de las entidades públicas del orden subnacional.
- b. Vincular al Observatorio del Sistema de Ciudades y su Atlas de Expansión Urbana del país en las estrategias de interoperabilidad de plataformas con el objetivo de vincular usos estratégicos de datos en la comprensión del sistema de ciudades del país.
- c. Explorar mecanismos de asociatividad municipal, regional, departamental o en armonía con otros instrumentos de articulación entre entidades territoriales con el objetivo de crear rutas de acceso a financiamiento de iniciativas de Ciudades y Territorios Inteligentes mediante el fondo FUTIC del MinTIC y otros fondos de financiación apropiados.

## Propuestas



### **Fortalecimiento de estrategias de apropiación digital.**

- a. Seguir fortaleciendo las estrategias de fomento en educación para la Revolución 4.0 en alianza con entidades educativas.
- b. Crear estrategias para involucrar a la ciudadanía en la evaluación de impacto de políticas públicas e iniciativas susceptibles de ser abordadas por enfoques de innovación territorial y transformación digital.
- c. Fortalecer aplicativos y sistemas de gestión que permitan la retroalimentación en tiempo real por parte de los ciudadanos de los servicios prestados por parte del Estado.

## Seguridad

Un **pie de fuerza deficitario afecta las tareas de prevención, vigilancia, control y aplicación de la ley**

**Contrarrestar las economías del crimen es fundamental para debilitar Grupos Armados Organizados GAO**

Hay que **reforzar las inversiones y presencia en materias como desarrollo rural integral, seguridad pública y ciudadana, y acceso a la justicia.**

**Ejercer autoridad estatal en sectores como catastro y titulación,** restauración de suelos, restitución de tierras y restablecimiento de derechos.

## Propuestas



**Contar con una Política Nacional Criminal focalizada en la reducción de las economías criminales** como cultivos ilícitos, lavado de activos y extracción ilegal de minerales, incluso, con enfoque diferenciado en estructuras ilegales urbanas como los combos y estructuras con mayor alcance territorial como los Grupos Armados Organizados - GAOs-.



**Fortalecer las estrategias para el desarrollo de la política pública de prevención del uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes** por parte de GAO y GD, con énfasis en población en alto riesgo.



**Acelerar y fortalecer la implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS- como principal política de Estado para reducir los cultivos ilícitos, y articularlo con la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET,** como principal instrumento para cumplir con la Reforma Rural Integral. Aumentar la financiación del PNIS, mantener su implementación en el tiempo sin formular otro instrumento paralelo para reemplazarlo, y articularlo con la Agencia Nacional de Tierras, el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y el Catastro Multipropósito, así como garantizar su conexión con el fortalecimiento de cadenas de valor de grupos empresariales.

## Propuestas



**Implementar el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - OSPR-**, con el fin de realizar el barrido predial de la propiedad en la ruralidad para su posterior catastro y así aportar al acceso a la tierra para la población de estos territorios además de definir los predios con presencia de cultivos ilícitos que tienen potencial productivo para sustituirlos por productos de cadenas de valor. Esta implementación requiere surtir tres retos, a saber: aumentar la financiación del OSPR que ha sido asumida en su mayoría por cooperación internacional - específicamente USAID-, acelerar el desminado humanitario en aquellos municipios afectados por este fenómeno del conflicto armado, y replicar en otros municipios el modelo de OSPR desarrollado por USAID como piloto en el municipio de Cáceres, ubicado en el Bajo Cauca antioqueño.



**Acompañar y fortalecer la formulación e implementación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- de los municipios de 6ª Categoría afectados por el conflicto armado**, como principales instrumentos de intervención con el que cuentan las entidades territoriales, en especial en aquellos territorios en los que las economías criminales tienen lugar a partir del encadenamiento del narcotráfico. El acompañamiento desde la Nación, es clave para cualificar los PISCC y asegurar la coordinación y articulación de los organismos de seguridad y justicia de carácter nacional que deben ser vinculados.

## Propuestas



**Diseñar, implementar y evaluar estrategias con base en evidencia empírica, para conocer qué sirve y qué no sirve en asuntos de seguridad pública y seguridad ciudadana** para la reducción de los problemas públicos respectivos como economías criminales, control territorial, homicidios, hurtos, extorsión, violencia interpersonal, violencia basada en género, violencia intrafamiliar, entre otros.



**Desarrollar un marco normativo para la cofinanciación de pie de fuerza policial por parte de gobiernos locales**, con miras a fortalecer el dispositivo policial enfocado en investigación criminal, policía comunitaria, vigilancia, contrainteligencia y planes operativos con visión local-regional. Este debe estar caracterizado por planes de cofinanciación que abarquen el ciclo de carrera del personal desde el reclutamiento hasta su retiro. Los criterios de costeo y puesta en servicio del personal financiado bajo estos instrumentos deben estar sujetos a los costos definidos para el desarrollo de capacidades de fuerza por parte del gobierno nacional.

## Justicia

El **81 % de la ciudadanía tiene una imagen desfavorable del sistema judicial**, y solo el 30 % de las víctimas de delitos acude a él.

**Ausencia de mecanismos para la solución pacífica** de conflictos.

En el año **2021 la tasa de homicidios** presentó un **aumento con respecto a la tendencia de la última década**.

**Existe debilidad en los sistemas locales de justicia**.

En 2021, **más del 40 % de los ciudadanos no denunciaron** por considerar que las autoridades no hacen nada.

**El estado sigue en deuda para garantizar el acceso a la justicia en la ruralidad**, donde en muchas partes son los GAO quienes prestan el servicio en ausencia estatal.

## Propuestas



Fortalecer los Sistemas Locales de Justicia -SLJ- (casas de justicia, comisarías de familia, inspecciones de policía y jueces especializados), mediante el mejoramiento de infraestructura civil, tecnológica y de capital humano.



Darle continuidad a las medidas tecnológicas y virtuales que creó el Decreto Legislativo 806 de 2020 y que en la actualidad su vigencia depende la emergencia sanitaria y que han mostrado ser exitosa en mejorar el acceso a la justicia. Ello se daría presentando un proyecto de ley con mensaje de urgencia al respecto.



Fortalecer los mecanismos e instituciones de justicia administrativa, ya que estos suelen ser los primeros en conocer los casos contenciosos.



Concebir la política de justicia en un marco de gobernanza, entre la Nación, las entidades territoriales y los demás organismos de seguridad y justicia, y colaborativa en alianza con el sector empresarial, para el cumplimiento de DDHH y resolución de conflictos para el fortalecimiento de los SLJ mediante programas rurales y consultorios jurídicos universitarios.

## Construcción de paz

El avance general de la **implementación del Acuerdo de Paz llega a un 30 %** (Instituto Kroc)

Según UNODC (2021), **la producción potencial de clorhidrato de cocaína ha venido incrementándose** desde el año 2016.

El **40,5 % de la coca** del país se concentra en cinco zonas: **Catatumbo, Bajo Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo.**

## Propuestas



Incluir en la toma de decisiones a los Consejos Territoriales de Paz, como escenarios de gobernanza colaborativa para acelerar la implementación y asegurar la construcción de confianza en el proceso y la institucionalidad.



Fortalecer el acompañamiento del sector empresarial con instrumentos como Obras por impuestos para agilizar la implementación de la Reforma Rural Integral, principalmente de los PDET.



Acelerar la agenda de implementación normativa e incluir las disposiciones faltantes para el nuevo Congreso.

# 4

Cerrar brechas de  
productividad y de  
crecimiento  
empresarial, para  
hacer empresa  
más fácil en  
Colombia

**Sostenibilidad:  
un país de  
negocios verdes  
y economía  
circular**

## Facilitarles la vida a las empresas

Entre los países de la OCDE, **Colombia es el de regulación más compleja**, ocupando el puesto 126 entre 141 países.

Para las **Mipymes, los costos directos de ser formal equivalen a entre el 32 % y el 47 %** de su utilidad anual bruta.

Los **micronegocios son el 97 % del tejido empresarial en Colombia** y, entre estos, solo el 1 % paga seguridad social a sus trabajadores, el 2 % lleva contabilidad, y el 5 % declara renta.

**Una hora de trabajo en Colombia genera solo el 35 % del producto en promedio en los países OCDE.**

## Propuestas



**Eliminar las regulaciones que le cierran las puertas a los micronegocios y las PYME.** Para esto es necesario: a) Revisar el uso de reglamentos técnicos como instrumento normativo, el cual impone condiciones mínimas de producción muchas veces inalcanzables para las PYME; b) Diseñar una “Ruta de la Calidad” que permita que las empresas usen los mecanismos de la calidad como herramienta para aumentar su productividad; c) Flexibilizar a fondo las medidas sanitarias y fitosanitarias. Entre otras, revisar la definición de niveles de riesgo otorgado a alimentos sujeto al cumplimiento de compromisos internacionales (OMC); y d) Reducir los costos directos de ser formal.



**Desarrollar una normativa que permita un proceso de formalización gradual** de las empresas en función de su número de trabajadores o ingresos, aumentando gradualmente los pagos a seguridad social en las primeras escalas y ligando las distintas etapas a programas de acceso al sistema financiero por medio de garantías parciales de FNG, acceso a transferencia tecnológica y cualificación laboral, mejorando la relación costo-beneficio de la formalización.



**Acabar con el cambio incesante de reglas y mejorar la calidad de las nuevas regulaciones.**

Expandir el uso del análisis de impacto normativo (AIN) y hacer obligatorio el uso del Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) para proyectos regulatorios y legales.

## Tecnología e innovación de talla mundial

### Menos del 1 % de las empresas colombianas se consideran innovadoras.

Las empresas destinan aproximadamente el **7 % de las inversiones a adoptar o transferir tecnología** o conocimiento.

Solo el 2,5 de los investigadores trabajan en empresa, en comparación con el 48 % de la OCDE.

Solo el **8,4 % de los investigadores** registrados en Colombia han participado en **redes internacionales de conocimiento.**

## Propuestas



**Implementar de manera rigurosa las recomendaciones de la misión de internacionalización.** Entre otras:

- a) Revisar las medidas no arancelarias y derogar las que no tengan sustento técnico;
- b) Atraer talento internacional y apalancar la diáspora como transmisores de conocimiento;
- c) Potenciar la atracción de inversión extranjera en búsqueda de eficiencia productiva;
- d) Profundizar las herramientas de facilitación del comercio.



**Desarrollar una política de integración nacional a las Cadenas Globales de Valor (CGV):**

- a) Construir y mantener un sistema de caracterización, seguimiento y vigilancia de CGV para identificar posibilidades de integración de las empresas domésticas;
- b) Identificar y atraer empresas extranjeras que requieran relocalizar sus procesos productivos en la región de América Latina.
- c) Fortalecer el desarrollo y atracción de emprendimientos tecnológicos y sofisticados que permitan el flujo de personas, conocimiento y tecnología.



**Hacer una apuesta país por la tecnología y la innovación:**

- a) Fortalecer la vigilancia y el extensionismo tecnológicos;
- b) Aumentar la inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación. Implementar el marco de inversión en CTI y la compra pública innovadora;
- c) Crear un programa de *matching grants* en proyectos empresariales de innovación;
- d) Complementar todo el portafolio de instrumentos de apoyo a la innovación y el emprendimiento justificados en la identificación de fallas de mercado y fallas de gobierno.

## Energía limpia al alcance de todos

El **63,2%** de la capacidad energética de Colombia se concentra en energía hidroeléctrica y el **29,3%** en generación térmica.

Cerca de **1,5 millones de personas no cuenta con conexión a la red eléctrica**. De estas, el **80%** son de zonas aisladas.

Casi el **80%** de la energía demandada por hogares se pierde.

El **19,7%** de la energía consumida por la industria se hizo de forma ineficiente.

## Propuestas



### Seguir diversificando y fortaleciendo la matriz de generación:

a) Asegurar la confiabilidad y el suministro de energía a través de la diversificación de la matriz de generación nacional; b) Evaluar ajustes al mecanismo de Cargo por Confiabilidad en los que se reconozca la complementariedad de las diversas tecnologías de generación y se preserve la competitividad del mecanismo.



### Completar la cobertura en áreas no conectadas:

a) Asegurar la cobertura de energía eléctrica en todo el territorio nacional; b) Continuar desarrollando una estrategia de abastecimiento de gas natural a precios competitivos; c) Potenciar la estrategia nacional de sustitución de leña con fines energéticos.



### Asegurar Reducir el precio de la energía:

a) Impulsar los sistemas de autogeneración y generación distribuida al SIN y poner en marcha una plataforma de información para entrega de excedentes; b) Impulsar los sistemas de generación distribuida y la respuesta de la demanda; c) Replantear los subsidios a los estratos 1, 2 y 3 con nuevos sistemas de focalización como Sisben IV; d) Avanzar en el proceso de digitalización de la red eléctrica a través de la adopción de infraestructura de telecontrol y medición avanzada. Promover el reemplazo de la red de alumbrado público por tecnologías ahorradoras; e) Disponer de cero aranceles a equipos de energía solar y renovables.

## Frenar la deforestación

**171.875 hectáreas** fueron deforestadas en el 2020 (IDEAM). Un **8% más que en el 2019**.

El **70%** de la deforestación se concentra en **5 departamentos**: Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo y Antioquia.

El **22%** de áreas deforestadas se encuentran a menos de 1 km de cultivos de coca.

**Principales causas**: acaparamiento de tierras para praderas, ganadería extensiva, infraestructura no planificada, ampliación de frontera agrícola y accionar de GAO como tala ilegal, minería y cultivos de uso ilícito.

## Propuestas



**Acelerar la implementación del Catastro Multipropósito, con focalización en los 25 municipios que concentran el 72% de la deforestación en el país.** Aquí es crucial aprovechar la financiación de la cooperación internacional como se ha hecho con U.K.AID en la región de la Amazonía.



**Convocar la participación del sector empresarial por medidas de compensación** obligatorias o voluntarias, destinadas a suelos deforestados o degradados.



**Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP,** más allá de las declaratorias y como un ejercicio de buena gestión, conectividad, reconocimiento de las actividades económicas y sociales consistentes con su protección.



**Consolidar la creación de viveros regionales,** que permitan la creación de especies nativas para facilitar la debida reforestación en zonas degradadas.

## Un país de negocios verdes y economía circular

Pese a que Colombia es un país megadiverso, **el desarrollo de negocios verdes ha sido bajo.**

**Debemos transitar** de modelos económicos basados en industrias extractivas hacia unos de mayor diversificación exportadora.

Es fundamental capitalizar inversiones en innovación para **generar nuevas oportunidades económicas.**

Es necesario **migrar hacia fuentes de energía renovables**, que reduzcan la dependencia energética de combustibles fósiles.

## Propuestas



### **Desarrollar las finanzas del**

**clima:** El impulso desde el sector financiero para apalancar proyectos o iniciativas verdes es clave si queremos acabar con la dicotomía entre equilibrio ambiental y desarrollo económico. De acuerdo con Asobancaria, "hoy por hoy, los bancos que ya tienen líneas verdes pueden ofrecer créditos muy competitivos debido a las oportunidades de fondeo mixto, acceso a financiadores especializados, descuentos y beneficios tributarios". Sin embargo, existe todavía timidez de parte del sector empresarial y productivo para adentrarse en este apalancamiento, por lo que es importante revisar y profundizar en los estímulos a pequeñas y medianas empresas. Identificar las fallas de mercado que crean brechas entre el valor social de la transformación ecológica y los retornos privados.



### **Apuesta por la bioeconomía:**

De acuerdo con la Misión Nacional de Bioeconomía, Colombia cuenta con un potencial de biomasa residual vegetal de 43 millones de toneladas al año. Si bien hemos avanzado en identificar nuevas apuestas, el país carece de un liderazgo real que le permita apostar por la gestión de la biodiversidad para generar nuevos productos de la mano de la innovación. "La bioeconomía demanda arreglos institucionales multi-actor que logren efectivamente el impulso a los sectores asociados". Hay que generar estímulos al sector privado con promoción de acceso a mercados, cofinanciación de proyectos y cadenas de valor regionales incluyendo a Bogotá.

## Propuestas



**Desarrollo de un índice de ronda hídrica:** El 70 % del agua que consumen las ciudades proviene de los páramos. Por esto, además de robustecer técnica y financieramente a los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental para generar la información, es necesario fortalecer el Sistema de Información Ambiental de Colombia para la toma de decisiones en crecimiento verde.



**Crear un índice de reconversión tecnológica para la reconversión energética:** Deben generarse incentivos desde el sector energético para que los prestadores de aseo se vinculen en un porcentaje de la matriz energética. Adicionalmente, deben generarse estrategias de atracción de capital para fortalecer la inversión en almacenamiento y



**Fortalecer la economía circular:** La estrategia actual de Economía Circular plantea metas a 2030 en líneas como: Intensidad energética, productividad hídrica, tasa de reciclaje y reducción de GEI. No obstante, los niveles de aprovechamiento por parte de las empresas siguen siendo bajos y persiste una falta de claridad frente a los estímulos efectivos que los incentiven a adoptar dichas prácticas. Hay que generar estímulos legales y financieros para que el sector privado



**Medición y monitoreo de NDC:** la ley de acción climática y los compromisos internacionales requieren implementar un plan de acción de implementación sectorial. Este plan debe incorporar mediciones del impacto de cada acción para poder diseñar un sistema costo-efectivo.

## Referencias

DANE. (2021). Gran Encuesta Integrada de Hogares - 2021. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#empleo-y-desempleo>

CPC. (2018). Informe Nacional de Competitividad 2021-2022.

Gobierno de Colombia (2022). Misión de empleo. <https://www.misionempleo.gov.co/Paginas/index.aspx>

Perfetti, J. J., Hernández, A., Leibovich, J., & Balcázar, Á. (2013). Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia.

Mineducación. (2021a). Datos abiertos MEN. <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-57277.html?noredirect=1>

Pinzón, A. V. (2019). Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018-2022.

