



EVOLUCIÓN DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EN DESARROLLO HUMANO



Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia

Cuaderno 1



Suecia
Sverige



EVOLUCIÓN DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EN DESARROLLO HUMANO



Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia

Guaderno 1

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

Sara Ferrer Olivella
Representante Residente

Alejandro Pacheco
Representante Residente Adjunto

Jaime Urrego
Economista de Desarrollo

Equipo del Informe Nacional de Desarrollo Humano

María Angélica Arbeláez
Directora Académica

Claudia Quintero
Coordinadora general

Sergio Rueda
Laura Castillo
María Paula González
María Nathalia Ramírez
María Camila de la Hoz
Olga Victoria Dulce
Laura Vargas
Investigadores

Camilo Granada
Viviana Rubiano
Comunicaciones

Laura Meneses
Asistente administrativa y financiera

Autores

El Informe ha sido elaborado por Sergio Rueda, María Paula González, María Angélica Arbeláez, Claudia Quintero, María Camila de la Hoz, Olga Victoria Dulce y Laura Vargas.

Producción Editorial

Puntoaparte SAS
www.puntoaparte.com.co

Director Editorial

Andrés Barragán Montaña

Diseño y diagramación

Valeria Cobo
Ángela Ramírez
Inti Alonso

Portada e ilustraciones

www.shutterstock.com

Noviembre, 2022

Agradecimientos

Este informe contó con la lectura y valiosos comentarios de:

Equipo PNUD:

Javier Pérez Burgos y Alejandra Corchuelo -Gerente y equipo de la Gerencia de reducción de pobreza y la Inequidad; Jairo Matallana- Gerente Nacional Justicia y Respuesta a Crisis; Blanca Cardona, Fernando Medellín, Erika Lombana, Mario Ruiz y Juan Felipe Cardona -Gerente y equipo de la Gerencia de Gobernabilidad Democrática; Juliana Correa, Camilo Sánchez y Ximena Buitrago -Gerente y equipo de la Gerencia de Paz y Desarrollo; Jimena Puyana -Gerente de Desarrollo sostenible; Laura Castillo y María Nathalia Ramírez equipo del Informe Nacional de Desarrollo Humano.

Expertos externos:

Eduardo Lora, por la lectura y comentarios a todo el documento. Mónica Pachón por el desarrollo del documento sobre qué ha pasado en la última década en política colombiana como insumo para este reporte. Comentarios a capítulos específicos a Roberto Angulo, María Victoria Llorente, Angela Penagos, Sandra García, Cristina Fernández, Olga Lucia Acosta, Iván Durán y Gloria María Borrero. También queremos agradecer los insumos de los estudiantes de pregrado del capstone de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia: María Bautista, Néstor Mazabel, Laura Molano, Camila Mora, Mateo Ortiz, Daniela Rodríguez y Mercy Rojas, y al docente David Castrillón. Este Cuaderno y el Informe de Desarrollo Humano son posibles gracias al apoyo de la Embajada de Suecia.



Con el apoyo de



Contenido

1

2

3

Introducción

16

Diez años del IDH en Colombia: perspectiva comparativa internacional

22

Una década con mejor índice de desarrollo humano en Colombia, aunque pierde dinamismo **23**

Una década con mejores promedios en años de educación **25**

Los colombianos viven cada vez más años **27**

Mayor ingreso nacional como medio para el desarrollo humano **28**

Pérdidas en el índice de desarrollo humano por desigualdad, por presiones planetarias y por sexo **29**

Dinámica demográfica: un bono demográfico que se escapa y una alta inmigración

32

Una estructura poblacional que tiende a la madurez **33**

Un bono demográfico existente pero que termina pronto **36**

Migración proveniente de Venezuela: un reto y una oportunidad **38**

Un país más urbano que hace 10 años **39**

Crecimiento económico: medio para mejorar los estándares de vida

40

Dinámica de crecimiento económico: baja productividad y brechas territoriales **41**

Una década de desaceleración y una crisis que pocos preveían **41**

La productividad: un nudo que no logra desatarse **43**

4

Pobreza y desigualdad: el bienestar entre avances y crisis

44

Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema: avances relevantes y retrocesos **45**

Pobreza multidimensional: mayores avances y resiliencia ante la pandemia **52**

Una desigualdad muy alta que cede, pero poco **54**

¿Y la efectividad de la política fiscal en la desigualdad? **56**

5

Salud: de la cobertura en aseguramiento a los retos de la calidad

58

Una cobertura casi universal, con retos recientes **59**

La mortalidad materna se ha deteriorado, mientras que la mortalidad infantil y el embarazo adolescente han tenido avances significativos **61**

La salud mental comienza a adquirir importancia en la discusión pública **64**

Las enfermedades no transmisibles: las nuevas tendencias de la morbilidad y mortalidad en Colombia **65**

La calidad de la salud en Colombia: avances y retos por superar **67**

6

Educación: avanza la cobertura, en pausa la calidad

72

Una década de ampliación de la cobertura de la educación diferencial por niveles, con bajas tasas de crecimiento **73**

Deserción, repitencia, reprobación y trayectoria educativa: retos para garantizar la permanencia en el sistema **76**

Calidad: un reto como país, con brechas prominentes **80**

Pertinencia: la educación aún no se conecta muy bien con las necesidades de la sociedad **85**

7

Mercado laboral: Un desempleo estable y alta informalidad

88

Un desempleo alto, que venía en aumento antes de la pandemia **89**

La participación laboral se redujo ante la crisis **92**

La informalidad: el gran reto del mercado laboral **92**

Los ingresos han variado dependiendo de la posición ocupacional **93**

La economía *gig* aparece durante la década pasada **95**

8

Digitalización: más conectados, más desarrollados

96

Cada vez más conectados, con mayor acceso a dispositivos y con mayor uso del Internet **97**

Nuevas tendencias sectoriales de la digitalización: teleeducación, telesalud, teletrabajo, bancarización digital y acceso a la justicia **102**

9

Estado de derecho y justicia: entre un mayor acceso y una menor confianza

108

Evolución reciente del Índice de Estado de Derecho: deficiencias en justicia penal y corrupción, y mejor comportamiento del gobierno abierto **110**

La oferta judicial ha sido variable y la productividad del sistema no mejora **111**

La demanda de justicia ha variado a lo largo de la década **114**

El análisis del acceso a la justicia desde el enfoque de las personas **115**

Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos han adquirido mayor importancia **116**

La confianza en el sistema judicial es baja **118**

La tutela y la consulta popular como vías para la exigibilidad de derechos han tendido a disminuir **119**

La operación de la justicia transicional como mecanismo para la construcción de la paz en Colombia **121**

10

Paz y dinámicas de conflicto

122

Una década de transformaciones en el conflicto y la paz **123**

Aunque ha mejorado la seguridad en el orden nacional, hay retos importantes en el cese de la violencia a nivel territorial **124**

Las economías ilegales, dinamizadoras de violencias, siguen teniendo fuerza en el país **127**

Más allá de la violencia, el reto por la construcción de una paz positiva continúa **128**

Las víctimas en el centro de la acción pública durante la década **128**

Implementación del Acuerdo de Paz: cinco años de avances con retos por acelerar su cumplimiento **129**

11

Sistema político y participación

130

El Acuerdo de Paz como herramienta de ampliación de la participación política **131**

Nuevos paradigmas del sistema político electoral colombiano: más coaliciones y candidaturas independientes y mayor participación de la mujer **132**

Crece la participación política electoral ciudadana **134**

La confianza en las instituciones ha disminuido **136**

Aumentó la movilización social **137**

12

Medio ambiente, cambio climático y biodiversidad

140

La deforestación, principal problema ambiental de Colombia, no da tregua

141

La biodiversidad sigue en riesgo, pero han aumentado las áreas protegidas

142

Aumentaron las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), fuente del cambio climático, aunque menos que en la década del 2000

144

Los sistemas agroalimentarios: claves para el desarrollo humano y para la protección del medio ambiente con una gestión adecuada

147

La transición energética: la apuesta ambiental del país que ha comenzado a dar sus frutos

150

13

ODS en Colombia: avances y retos para cumplir la Agenda 2030

152

De los ODM a los ODS: reforzando el enfoque en la sostenibilidad ambiental y económica

153

Colombia avanza en el cumplimiento de los ODS, con grandes retos a 2030

155

Conclusiones

162

Referencias

166

Índice de gráficos

| | | | |
|---|----|---|----|
| Gráfico 1. Hitos relevantes en desarrollo en la década más reciente en Colombia | 18 | Gráfico 2.6. Comportamiento reciente de la migración venezolana hacia Colombia | 38 |
| Gráfico 1.1. Evolución del IDH en Colombia y en otros referentes (2000-2021) | 24 | Gráfico 3.1. Tasa de crecimiento del PIB en Colombia y en otros referentes (2011-2021) | 42 |
| Gráfico 1.2. Valores estandarizados de los índices de los componentes del IDH en Colombia (2011-2021) | 25 | Gráfico 3.2. PIB per cápita - Colombia (2011-2021) | 42 |
| Gráfico 1.3. Años esperados de escolaridad en Colombia y en otros referentes (2000-2021) | 26 | Gráfico 3.3. Productividad de Colombia respecto a Estados Unidos (2000-2019) | 43 |
| Gráfico 1.4. Años promedio de escolaridad en Colombia y en otros referentes (2000-2021) | 26 | Gráfico 4.1. Pobreza y bienestar (2002-2021) | 46 |
| Gráfico 1.5. Esperanza de vida al nacer en Colombia y en otros referentes (2000-2021) | 27 | Gráfico 4.2. Pobreza monetaria en Colombia (2012-2021) | 48 |
| Gráfico 1.6. INB per cápita en Colombia y en otros referentes (2000-2021) | 28 | Gráfico 4.3. Pobreza monetaria extrema en Colombia (2012-2021) | 49 |
| Gráfico 1.7. Crecimiento anual promedio de los indicadores del IDH en Colombia y en otros referentes | 29 | Gráfico 4.4. Descomposición promedio anual de los cambios en pobreza | 50 |
| Gráfico 1.8. IDH e IDH ajustado por desigualdad en Colombia (2011-2021) | 30 | Gráfico 4.5. Tasa de crecimiento equivalente de la pobreza | 50 |
| Gráfico 1.9. IDH e IDH ajustado por presiones planetarias en Colombia (2011-2021) | 30 | Gráfico 4.6. Tasa de incidencia de la pobreza monetaria en Colombia y América Latina (2011-2020) | 51 |
| Gráfico 1.10. INB per cápita por sexo en Colombia (2011-2021) | 31 | Gráfico 4.7. Tasa de incidencia de la pobreza monetaria extrema en Colombia y América Latina (2011-2020) | 51 |
| Gráfico 2.1. Estructura poblacional de Colombia en 2005 y en 2018 | 34 | Gráfico 4.8. Pobreza multidimensional en Colombia (2011-2021) | 53 |
| Gráfico 2.2. Tasas promedio de natalidad, mortalidad y crecimiento poblacional en Colombia (2000-2020) | 34 | Gráfico 4.9. Índice de Gini y Palma en Colombia (2011-2021) | 55 |
| Gráfico 2.3. Relación de dependencia en Colombia (2000-2021) | 35 | Gráfico 4.10. Índice de Gini promedio en Colombia y en países de América Latina y el Caribe (2011-2021) | 56 |
| Gráfico 2.4. Índice de juventud y envejecimiento y relación de dependencia demográfica en Colombia | 36 | Gráfico 4.11. Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias en 2017 | 57 |
| Gráfico 2.5. Comportamiento de la tasa de dependencia en Colombia (2000-2060) | 37 | Gráfico 5.1. Afiliados por régimen de salud en Colombia (2011-2021) | 60 |
| | | Gráfico 5.2. Razón de mortalidad materna en Colombia (2011-2020) | 61 |
| | | Gráfico 5.3. Tasa específica de mortalidad infantil en menores de 5 años en Colombia (2011-2019) | 62 |

| | | | |
|---|-----------|--|------------|
| Gráfico 5.4. Tasa de fecundidad de 10 a 14 años en Colombia (2011-2020) | 63 | Gráfico 6.10 Resultados de las Pruebas Saber Pro en Colombia (2016-2020) | 83 |
| Gráfico 5.5. Porcentaje de personas atendidas por trastornos mentales y del comportamiento en Colombia (2011-2021) | 64 | Gráfico 6.11 Resultados de los módulos genéricos de la prueba Saber TyT en Colombia (2016-2020) | 84 |
| Gráfico 5.6. Tasas de mortalidad por lesiones autoinfligidas y por trastornos mentales en Colombia (2011-2020) | 65 | Gráfico 6.12 Porcentaje de personas según cualificación en Colombia (2011-2021) | 86 |
| Gráfico 5.7. Tasas de mortalidad de enfermedades no transmisibles en Colombia (2011-2021) | 66 | Gráfico 6.13 Porcentaje de personas según cualificación por rama económica (2011-2021) | 87 |
| Gráfico 5.8. Barreras de oferta a servicios de salud manifestadas por los usuarios en Colombia (2011-2021) | 67 | Gráfico 7.1. Tasa de desempleo en Colombia (2011-2021) | 90 |
| Gráfico 5.9. Respuestas sobre percepción del sistema de salud en Colombia en 2019 y en 2021 | 68 | Gráfico 7.2. Jóvenes que no estudian ni trabajan (ninis) en Colombia (2011-2021) | 91 |
| Gráfico 5.10. Proporción de satisfacción global de los usuarios con las EPS e IPS en Colombia (2015-2021) | 69 | Gráfico 7.3. Tasa de desempleo en Colombia y en otros referentes (2011-2021) | 91 |
| Gráfico 5.11. Tiempo promedio de espera para la asignación de citas de medicina general en Colombia (2017-2021) | 69 | Gráfico 7.4. Tasa de informalidad por tamaño de empresa y por seguridad social en Colombia (2011-2021) | 93 |
| Gráfico 5.12. Tiempo promedio de espera para la asignación de citas de especialidades en Colombia (2017-2021) | 70 | Gráfico 7.5. Ingreso laboral mediano por posición ocupacional en Colombia (2011-2021) | 94 |
| Gráfico 5.13. Calidad de la prestación del servicio de salud percibida por los usuarios en Colombia (2011-2021) | 70 | Gráfico 7.6. Ingreso laboral mensual como proporción del salario mínimo mensual vigente de cada año en Colombia (2011-2021) | 94 |
| Gráfico 6.1. Tasas de cobertura bruta y neta en Colombia (2011-2020) | 74 | Gráfico 8.1. Porcentaje de hogares con conexión a Internet en Colombia (2011-2021) | 98 |
| Gráfico 6.2 Matrícula en educación superior en Colombia (2011-2020) | 75 | Gráfico 8.2. Tipo de conexión de los hogares con Internet en Colombia en zonas urbanas (2011-2021) | 98 |
| Gráfico 6.3 Tasa de deserción promedio intraanual escolar (2011-2020) | 76 | Gráfico 8.3. Población sin acceso a Internet según quintil de ingresos en Colombia (2011-2020) | 99 |
| Gráfico 6.4 Tasa de repitencia escolar en Colombia (2011-2020) | 77 | Gráfico 8.4. Suscripciones a banda ancha en Colombia y en otros referentes (2011-2020) | 99 |
| Gráfico 6.5 Tasa de reprobación escolar en Colombia (2012-2020) | 78 | Gráfico 8.5. Personas que usan Internet en Colombia y en otros referentes (2011-2020) | 100 |
| Gráfico 6.6 Progreso de la trayectoria educativa de estudiantes que iniciaron grado 6° en 2015 | 79 | Gráfico 8.6. Porcentaje de hogares en Colombia con computador de escritorio, portátil o tableta (2012-2021) | 101 |
| Gráfico 6.7 Tasa de deserción intraanual en educación superior en Colombia en los periodos 2003-2010 y 2011-2020 | 79 | Gráfico 8.7. Porcentaje de personas que tienen y usan bienes y servicios TIC en Colombia (2011-2021) | 101 |
| Gráfico 6.8 Resultados de las Pruebas Saber 3°, 5° y 9° en Colombia (2012-2017) | 81 | Gráfico 8.8. Actividades de uso del Internet en Colombia (2011-2021) | 102 |
| Gráfico 6.9 Resultados de las Pruebas Saber 11 (2014-2020) | 82 | | |

| | | | |
|--|-----|---|-----|
| Gráfico 8.9. Matrícula en educación superior en modalidad virtual en Colombia (2011-2021) | 103 | Gráfico 10.4. Líderes sociales y defensores de DD. HH. asesinados en Colombia (2011-2021) | 126 |
| Gráfico 8.10. Sedes de prestadores de salud con telemedicina habilitada en Colombia (2012-2021) | 103 | Gráfico 10.5. Área sembrada de cultivos de coca en Colombia (2011-2020) | 127 |
| Gráfico 8.11. Número de empresas que han utilizado la modalidad de teletrabajo en Colombia (2012-2020) | 104 | Gráfico 11.1. Número de Instancias Reglamentadas de Participación Ciudadana creadas en Colombia (2010-2021) | 135 |
| Gráfico 8.12. Empresas con algún programa de teletrabajo en Colombia (2016-2019) | 105 | Gráfico 11.2. Aprobación de la figura presidencial en Colombia (2000-2021) | 136 |
| Gráfico 8.13. Participación en el número de transacciones monetarias según canal en Colombia en 2018 y 2021 | 105 | Gráfico 11.3. Apoyo a la democracia por encima de otras formas de gobierno en Colombia (2004-2021) | 137 |
| Gráfico 8.14. Porcentaje de adultos con acceso y uso de productos financieros en Colombia (2011-2021) | 106 | Gráfico 11.4. Luchas sociales en Colombia (2011-2020) | 138 |
| Gráfico 9.1 Índice de Estado de Derecho en Colombia (2015-2021) | 110 | Gráfico 12.1 Deforestación en Colombia (2000-2020) | 142 |
| Gráfico 9.2 Cantidad de jueces, fiscales y defensores públicos en Colombia (2013-2021) | 111 | Gráfico 12.2 Superficie acumulada de las áreas protegidas (2000-2022) | 143 |
| Gráfico 9.3 Productividad judicial en Colombia (2012-2020) | 112 | Gráfico 12.3 Afectación de personas por eventos recurrentes (2011-2020) | 144 |
| Gráfico 9.4 Eficacia del sistema judicial en Colombia (2011-2021) | 113 | Gráfico 12.4 Mapa nacional de riesgo por cambio climático | 145 |
| Gráfico 9.5. Ingresos efectivos de procesos judiciales en Colombia (2012-2021) | 115 | Gráfico 12.5 Emisiones de gases de efecto invernadero totales en América Latina (kt de equivalente de CO2) (2000-2019) | 146 |
| Gráfico 9.6. Mecanismos alternativos de resolución de conflictos (2011-2021) | 117 | Gráfico 12.6 Emisiones de dióxido de carbono en Colombia (2010-2018) | 147 |
| Gráfico 9.7. Conocimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (2015-2021) | 117 | Gráfico 12.7 Participación del sector agropecuario en el PIB total (2005-2021) | 148 |
| Gráfico 9.8. Nivel de confianza en la justicia colombiana (2015-2021) | 118 | Gráfico 12.8 Índice de huella humana (1970 vs. 2015) | 149 |
| Gráfico 9.9. Comportamiento de las tutelas en la última década (2000-2021) | 119 | Gráfico 12.9 Proyectos de generación de energías renovables presentados ante UPME (2007-2022) | 151 |
| Gráfico 9.10. Número de acciones populares interpuestas (2002-2018) | 117 | Gráfico 13.1. Cumplimiento promedio de los ODM en Colombia a 2015 | 154 |
| Gráfico 10.1. Delitos contra la seguridad pública y la libertad individual en Colombia (2005-2021) | 124 | Gráfico 13.2. Cambios en la agenda de desarrollo global (2000-2030) | 154 |
| Gráfico 10.2. Tasa de homicidio en Colombia y municipios PDET y PNIS (2003-2021) | 125 | Gráfico 13.3. Índice ODS en Colombia y países seleccionados de América Latina (2015-2021) | 155 |
| Gráfico 10.3. Víctimas por desplazamiento forzado en Colombia (2011-2021) | 126 | Gráfico 13.4. Avance promedio por ODS en Colombia hasta 2020 respecto a la meta 2030 | 156 |
| | | Gráfico 13.5. Distribución de las tendencias por objetivo para Colombia (2021) | 158 |

Índice de tablas

| | | | |
|---|-----|--|-----|
| Tabla 4.1. Promedio de participación de las privaciones por hogar pobre (2011-2021) | 54 | Tabla 11.2. Porcentaje de participación electoral a nivel nacional en Colombia en 2010, 2014 y 2018 | 134 |
| Tabla 5.1. Calificaciones para resultados de calidad de la atención en el sector salud en Colombia | 71 | Tabla 11.3. Porcentaje de participación electoral a nivel local en Colombia en 2011, 2015 y 2019 | 134 |
| Tabla 9.1. Delitos (especialidad penal) con mayor demanda de justicia en 2011 y en 2021 | 114 | Tabla 13.1. Metas trazadoras nacionales para los ODS en Colombia | 157 |
| Tabla 11.1. Porcentaje de votos por tipo de organización política en Colombia según año electoral | 133 | Tabla 13.2. Tablero de desempeño para Colombia por ODS en 2021 | 159 |

Índice de recuadros

| | | | |
|---|----|---|-----|
| Recuadro 1.1. Política pública “De Cero a Siempre”: un ejemplo de políticas con enfoque de desarrollo humano | 31 | Recuadro 5.3. La salud como un derecho fundamental | 66 |
| Recuadro 2.1. Estatuto Temporal de Protección para Migrante Venezolano (ETPV): ejemplo para la regularización y la integración | 39 | Recuadro 6.1. Impacto de la pandemia sobre la educación | 80 |
| Recuadro 3.1. La crisis económica por el COVID-19 | 43 | Recuadro 6.2. Programa Todos a Aprender | 85 |
| Recuadro 4.1. La pobreza monetaria desde 2002 | 47 | Recuadro 7.1. Ingreso de Colombia a la OCDE | 95 |
| Recuadro 4.2. Bogotá Solidaria | 48 | Recuadro 8.1. Digitalización en Colombia durante la pandemia | 106 |
| Recuadro 4.3. Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción | 52 | Recuadro 9.1. Digitalización de la justicia | 121 |
| Recuadro 4.4. Ingreso Solidario: Una nueva política para mitigar los efectos de la pandemia | 57 | Recuadro 11.1. Participación política en el Acuerdo de Paz y Estatuto de la Oposición | 132 |
| Recuadro 5.1. La unificación del Plan de Beneficios en Salud y el control de precios a medicamentos como medidas para garantizar acceso para todos y todas en condiciones de calidad | 60 | Recuadro 12.1. Nueva normativa ambiental nacional | 143 |
| Recuadro 5.2. Una crisis epidemiológica que llevó al límite al sector salud | 63 | Recuadro 12.2. Mayores riesgos ante el cambio climático: los casos de Mocoa y de Providencia | 145 |
| | | Recuadro 13.1. ODS como política de Estado: Documento CONPES 3918 de 2018 | 160 |

Siglas y abreviaciones

| | |
|----------------|---|
| ACNUDH | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| ANIF | Asociación Nacional de Instituciones Financieras |
| AUC | Autodefensas Unidas de Colombia |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CINE | Clasificación Internacional Normalizada de la Educación |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DDHH | Derechos Humanos |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| DPS | Departamento para la Prosperidad Social |
| ENJ | Encuesta de Necesidades Jurídicas |
| EPS | Empresas Promotoras de Salud |
| ETC | Entidades Territoriales Certificadas |
| ETPV | Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos |
| FARC-EP | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo |
| FILCO | Fuente de Información Laboral para Colombia |
| FIP | Fundación Ideas para la Paz |
| FNCER | Fuentes No Convencionales de Energía Renovable |
| GEI | Gases de Efecto Invernadero |
| ICA | Instituto Colombiano Agropecuario |
| ICBF | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| ICFES | Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IGAC | Instituto Geográfico Agustín Codazzi |
| IHEH | Índice de Huella Espacial Humana |
| IMG | Ingreso Mínimo Garantizado |
| INB | Ingreso Nacional Bruto |
| IPM | Índice de Pobreza Multidimensional |
| IPS | Instituciones Prestadoras de Salud |
| IRPC | Instancias Reglamentadas de Participación Ciudadana |

| | |
|---------------|---|
| JEP | Jurisdicción Especial para la Paz |
| MEN | Ministerio de Educación Nacional |
| MESEP | Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad |
| MFA | Más Familias en Acción |
| MNC | Marco Nacional de Cualificaciones |
| Ninis | Jóvenes que ni estudian ni trabajan |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| PATR | Planes de Acción para la Transformación Territorial |
| PDET | Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PEGR | Poverty Equivalent Growth Rate |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PISA | Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos |
| PNIS | Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POS | Plan Obligatorio de Salud |
| PP | Puntos porcentuales |
| PSA | Pagos por Servicios Ambientales |
| PTF | Productividad Total de Factores |
| SENA | Servicio Nacional de Aprendizaje |
| SFCH | Sistema de Formación de Capital Humano |
| SGSSS | Sistema General de Seguridad Social en Salud |
| SICAAC | Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición |
| SINAP | Sistema Nacional de Áreas Protegidas |
| Sisbén | Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales |
| SNEE | Sistema Nacional de Evaluación Estandarizada |
| SNGRD | Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres |
| SNIES | Sistema Nacional de Información de Educación Superior |
| TGP | Tasa Global de Participación |
| TIC | Tecnologías de la Información y las Comunicaciones |
| UARIV | Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas |
| UNODC | Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito |



Introducción



“Lo esencial es no perder la orientación. Siempre pendiente de la brújula, siguió guiando a sus hombres hacia el norte invisible, hasta que lograron salir de la región encantada.”

Gabriel García Márquez - *Cien años de soledad*

El principal objetivo de un *enfoque de desarrollo humano* es ubicar a las personas en el centro del desarrollo, fortaleciendo sus capacidades y brindando las mismas oportunidades, independientemente del lugar en el que nazcan o vivan, de su condición social, de su sexo o raza, o de sus creencias religiosas o políticas. El quinto Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) de 2011, *Colombia rural. Razones para la esperanza*, puso de presente que ese objetivo no se estaba cumpliendo, reconoció que el país había avanzado en desarrollo humano, pero con grandes diferencias regionales en las condiciones de vida y el bienestar de la población.

Dicho informe destacó que el modelo rural existente no promovía el desarrollo humano y hacía más vulnerable a la población rural, debido a la existencia de obstáculos estructurales como la inequidad en los beneficios de la modernización, la concentración de la propiedad, la generación de conflictos por la tierra y el control del territorio, la exclusión de sus habitantes del crecimiento y desarrollo sectorial y la ausencia de condiciones políticas apropiadas que les permitan acceder, de manera democrática, a los procesos de toma de decisiones públicas y que impiden fortalecer las capacidades, estimular procesos de empoderamiento y afianzar sus libertades políticas y económicas. Asimismo, identificó que el modelo de desarrollo imperante era inequitativo, no favorecía la convergencia y además era excluyente, pues la presión por la tierra por parte de varios actores había impedido que campesinos, indígenas y afrocolombianos disfrutaran de los recursos del territorio, y que a partir de allí generaran ingresos para procurar el bienestar de sus familias.

Así, el informe recomendó que para retornar por la senda del desarrollo humano y el crecimiento era necesario que el Estado y la sociedad colombiana concentraran sus esfuerzos, iniciativas y políticas en lograr mejoras sensibles en la productividad sectorial, fortalecer la educación y la inversión productiva y desarrollar mercados de tierras. Lo anterior, profundizando en el entendimiento de las brechas de oportunidades y capacidades, centrando el énfasis en los territorios y en las desigualdades.

El sexto INDH para Colombia parte de este antecedente. En esta oportunidad, el Informe Nacional retoma las preocupaciones del anterior en términos de las altas desigualdades que persisten en Colombia y los bajos niveles de productividad económica, fenómenos que, de forma aunada, inciden sobre los resultados del desarrollo humano. Entre los múltiples factores que pueden afectar las desigualdades de las capacidades humanas y los niveles de productividad, en el Informe se seleccionaron cuatro temas estratégicos a profundizar. El primero es la educación (acceso, calidad y pertinencia) y su conexión con las dinámicas de inclusión económica de las personas; el segundo es el acceso efectivo a la justicia, con un enfoque centrado en las personas, explorando cómo estas enfrentan sus problemas o necesidades jurídicas, y los impactos que tienen en sus vidas; el tercero es el cambio climático y la preservación de la biodiversidad; y el cuarto es la necesidad de lograr la paz a través del desarrollo de los territorios.

El presente cuaderno es el primero de una serie de publicaciones intermedias del sexto Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano para Colombia, que tiene como objetivo analizar lo que ha pasado en la última década en desarrollo humano en el país. Al ser el primero de la serie, pretende introducir un análisis acerca de los progresos logrados y los desafíos en Colombia desde la publicación del quinto Informe Nacional y el inicio del presente, es decir, entre 2011 y 2021. El cuaderno contempla 13 áreas temáticas cuyo orden no indica alguna prioridad o relación secuencial: 1) Índice de Desarrollo Humano (IDH) para Colombia; 2) la dinámica demográfica; 3) el crecimiento económico; 4) la pobreza y la desigualdad; 5) la salud; 6) la educación; 7) el mercado laboral; 8) la digitalización; 9) el Estado de derecho y la justicia; 10) la paz y el conflicto; 11) el sistema político y la participación; 12) el medio ambiente y el cambio

climático; y 13) los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Finalmente, se presentan unas conclusiones e interrogantes que surgen del análisis de las tendencias recientes, algunos de los cuales serán abordados en el marco del sexto INDH, y otros más que serán insumo para el debate público.

Este cuaderno se concentra en ilustrar el comportamiento de los indicadores relevantes que mostraron cambios sustantivos o que reflejaron algún punto de inflexión en su trayectoria. No es un diagnóstico exhaustivo de cada temática, ni analiza en detalle las causas de cada resultado, sino presenta tendencias que invitan a reflexionar sobre estos indicadores. De manera complementaria, se resaltan algunos hitos de la última década, como legislación reciente, políticas públicas o hechos que se consideraran relevantes.

Gráfico 1. Hitos relevantes en desarrollo en la década más reciente en Colombia



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los datos se analizan principalmente a nivel nacional, ilustrando algunas diferencias regionales, a pesar de que los promedios regionales esconden enormes brechas. El análisis de las desigualdades multidimensionales, teniendo en cuenta brechas territoriales y poblacionales, se abordará de manera exhaustiva en el sexto INDH.

Una mirada general a la última década permite identificar que el país ha experimentado transformaciones importantes a nivel de hitos de política pública, normativos y hechos idiosincráticos. Uno de los hitos más trascendentales fue la firma del Acuerdo de Paz en 2016, que no solo puso fin al conflicto más antiguo de América Latina, sino que además marcó un nuevo rumbo para lograr un desarrollo territorial y alcanzar la paz en el país. Por otra parte, la migración sin precedentes de millones de venezolanos a territorio colombiano marcó una nueva realidad demográfica con enormes oportunidades y retos. Asimismo, los años recientes estuvieron marcados por los efectos devastadores de la pandemia del COVID-19, que significaron un retroceso no despreciable en el desarrollo humano. A nivel global se estableció una nueva agenda de desarrollo 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el país ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que implicó ajustes importantes en algunas políticas económicas y sociales; y no menos importante fue la adopción de la salud como un derecho fundamental. Todos estos cambios se dieron en medio de importantes demandas de la ciudadanía, que se tradujeron en grandes movilizaciones sociales con una alta participación de los jóvenes (gráfico 1).

Las mejoras que se han vivido a nivel nacional en muchos ámbitos, aunado al hecho de que el conflicto armado como principal problema de política pública comenzó a perder importancia relativa, ha dado paso a la mirada hacia nuevos desafíos y prioridades, que generan un aumento de las expectativas sobre aspectos que estructuralmente no han sido atendidos y que dan cuenta de grandes brechas y rezagos a nivel territorial y poblacional. Este contexto, sumado a la profundización de problemáticas ante la crisis derivada de la pandemia, puede explicar en parte el viraje político del país y el anhelo de un cambio que reporte nuevos y más rápidos

resultados en la calidad de vida de las personas. El reto es definir con claridad cómo se priorizan las acciones a desarrollar, fortaleciendo los logros previos.

Los hitos descritos y el análisis de las tendencias en la última década, del conjunto de temáticas abordadas, permiten observar que el país ha tenido importantes transformaciones incrementales, algunas más profundas que otras, principalmente en la dirección de mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, llama la atención el ritmo de avance, puesto que en general hay una ralentización en la velocidad en que se dieron los cambios, en comparación con la primera década del siglo XXI. Si bien en la medida que se avanza en desarrollo humano los logros adicionales pueden ser más difíciles de alcanzar, no en todos los casos esa es la causa de menor ritmo de avance; por ejemplo, como se indica en el primer capítulo, el progreso en el Índice de Desarrollo Humano fue mejor en otros países con resultados similares a Colombia al inicio de la década.

Asimismo, diferentes aspectos del desarrollo nacional ya comenzaban a mostrar algún grado de retroceso, incluso antes de la pandemia por COVID-19 y sus consecuencias, lo cual generó una vulnerabilidad mayor frente a la crisis. Por ejemplo, desde antes de la pandemia la dinámica de crecimiento económico mostraba desaceleración, la tendencia de reducción de la pobreza monetaria comenzaba a debilitarse, el desempleo había empezado a aumentar, la matrícula en educación superior se estaba reduciendo, la seguridad a nivel territorial se deterioraba y la deforestación como principal problema ambiental no daba tregua, entre otros factores. En otras palabras, la crisis derivada de la pandemia encontró al país en una condición menos favorable para enfrentar una situación de tal magnitud.

A nivel global, la pandemia por COVID-19 afectó gravemente el desarrollo humano (PNUD, 2022) y en Colombia, en particular, generó varios reveses. Por ejemplo, en 2020 el PIB se contrajo de manera histórica en un 7%, el desempleo nacional se incrementó en más de 5 puntos porcentuales, 3,6 millones de personas cayeron en pobreza monetaria y 2,8 millones cayeron en pobreza monetaria extrema. Si bien el 2021 mostró signos de recuperación, aún es un reto para Colombia acelerar el ritmo de progreso y recuperar, con los ajustes debidos, la senda

de desarrollo. En relación con las dimensiones del Índice de Desarrollo Humano, hubo un alto impacto en salud por el exceso de mortalidad, un freno al avance en los indicadores de educación y una caída en la dimensión del ingreso, con un deterioro relevante en la brecha de ingreso entre hombres y mujeres. Adicionalmente, frente al desarrollo humano persisten las pérdidas a causa, principalmente, de la desigualdad y por presiones planetarias (capítulo 1).

En relación con las dinámicas demográficas (capítulo 2) se observa que el país continúa en la senda de la transición demográfica, es decir, incremento en la vejez de su población, al tiempo que atraviesa por el bono demográfico reforzado por la migración, un aspecto que debe ser aprovechado para el desarrollo económico y humano.

En materia de crecimiento económico (capítulo 3) se destaca la desaceleración económica precedente al COVID-19, debido a la caída de los precios de las materias primas, acompañada de una sistemática baja productividad.

En términos de pobreza (capítulo 4), se observan tres periodos importantes en el desempeño de la pobreza monetaria y de la pobreza monetaria extrema: uno de reducción (2011-2014), otro de estancamiento (2014-2018) y uno de crisis (2018-2021), con cambios más favorables en las zonas rurales frente a las urbanas. Por su parte, la pobreza multidimensional mostró resultados más favorables, aunque con grandes diferencias territoriales. En cuanto a la desigualdad del ingreso, esta se redujo solo ligeramente, lo que da cuenta, en parte, de las limitaciones en los efectos redistributivos de la política fiscal.

Sobre el sector salud (capítulo 5), aunado a los logros acumulados en cobertura, la mortalidad infantil y el embarazo adolescente han mejorado y los problemas de salud mental han adquirido cada vez más importancia. No obstante, algunos indicadores como la mortalidad materna se han deteriorado y la mortalidad por enfermedades no transmisibles se convierte en el reto en prevención y atención en salud. Al término de la década, además de las consecuencias en morbilidad y mortalidad que generó la pandemia, destacan las mejoras en infraestructura y en la vacunación de la población. Finalmente, to-

dos los indicadores apuntan a que la calidad del sistema de salud ha avanzado, aunque aún hay grandes retos por resolver.

Respecto a la educación (capítulo 6), si bien en la última década el país avanzó significativamente en cobertura en educación primaria y media, los retos centrales están en garantizar mayor acceso en los niveles de educación inicial, media y superior, así como en mejorar las condiciones de calidad del sistema educativo y en procurar mayor pertinencia en relación con las demandas sociales y productivas.

Sobre el mercado laboral (capítulo 7), el desempleo se movió poco, pero logró mantenerse en un dígito por varios años, a pesar de que persisten brechas frente a grupos poblacionales como mujeres, jóvenes y migrantes, así como una alta informalidad. Se consolida en esta década la denominada economía *gig*, la cual genera oportunidades laborales, pero también retos regulatorios.

En relación con la digitalización (capítulo 8), si bien previo a la pandemia se venía incrementando el acceso y uso de Internet (con brechas importantes entre zonas rurales y urbanas, y por quintiles de ingreso), recientemente se aceleró esta en asuntos como el teletrabajo, la inclusión financiera digital, la teleeducación y la telesalud.

Al respecto del Estado de derecho y la justicia (capítulo 9), se destaca que el Índice de Estado de Derecho ha mostrado debilidades importantes en las dimensiones de justicia penal y corrupción, y ha obtenido mejores resultados en el frente del gobierno abierto. En cuanto a la oferta de justicia, los indicadores de productividad y eficiencia del sistema judicial han desmejorado. Por el lado de la demanda de justicia, se ha reducido el uso de mecanismos constitucionales para la protección de derechos como la tutela y la acción popular y ha crecido el uso de mecanismos alternativos de justicia, pero hay retos importantes respecto a la confianza en las instituciones de justicia. Un hito de la década es la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), que ha presentado resultados en justicia asociada al conflicto armado.

Las dinámicas de paz y conflictos (capítulo 10) se han transformado. Las condiciones de vida y percepciones de las personas que habitan en territorios claves en la

implementación del Acuerdo de Paz han mejorado. A pesar de los dividendos de la firma y el inicio de la implementación del Acuerdo, se observa un deterioro reciente en las condiciones de seguridad y en impacto humanitario (con diferencias territoriales), así como un crecimiento de las economías ilegales.

Por el lado del sistema político y la participación (capítulo 11), el Acuerdo de Paz tuvo efectos positivos en la participación política. Se han desarrollado nuevas formas de organización política, con una menor fuerza de los partidos y el predominio de las coaliciones y candidaturas independientes. En años recientes ha habido un aumento en la participación electoral ciudadana y un auge de la movilización social, pero también una reducción en la confianza en las instituciones y en la democracia.

En relación con el medio ambiente, el cambio climático y la biodiversidad (capítulo 12), han aumentado las áreas protegidas y se ha avanzado en instrumentos de política pública para la mitigación y adaptación frente a los riesgos. Asimismo, se ha ralentizado el ritmo de crecimiento de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que ya presenta una contribución marginal en las emisiones globales. Sin embargo, la deforestación se consolida como el principal reto ambiental del país y, a su vez, el principal aporte para combatir el cambio climático. Por su parte, los sistemas agroalimentarios se han visto afectados por diferentes fenómenos de degradación ambiental, pero se destacan los avances en la transición energética, aun cuando se identifican dudas importantes sobre el ritmo que debe asumir este proceso.

Finalmente, respecto al avance en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (capítulo 13), Colombia cerró los Objetivos de Desarrollo del Milenio de manera satisfactoria, pero con grandes retos en desigualdad de ingresos y a nivel territorial y poblacional, así como en algunos temas de salud. A 2021, el principal avance

de Colombia en los ODS ha sido en garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, mientras que el principal reto continúa en las desigualdades.

Tener una lectura sobre cómo Colombia ha progresado, a qué velocidad y en qué aspectos con mayor profundidad es fundamental para avanzar hacia el futuro. Sin embargo, en este cuaderno no se pretende brindar las respuestas ni se aspira a tener una lectura completa de las causas de los problemas que nos aquejan. El sexto Informe Nacional de Desarrollo Humano retomará algunos de estos interrogantes y los desarrollará en detalle para brindar recomendaciones. Pero otros temas, sobre todo aquellos tópicos que el Informe no abordará dentro de su alcance, quedarán expuestos y abiertos para la discusión pública, la cual esperamos que se active de manera fructífera con los insumos dispuestos aquí.

La interpretación que se haga de la información del presente cuaderno dependerá, en gran medida, de cómo se quiera leer al país e interpretar su trayectoria de desarrollo reciente, por lo que es factible que lecturas aparentemente contrapuestas puedan reconciliarse en un sentido amplio. La visión más optimista asumirá los progresos recientes en la mayoría de los temas, mientras que una visión más crítica indicará que se pudo haber avanzado con mayor rapidez y profundidad en mejorar las condiciones de vida de la población y la protección del medio ambiente, y una perspectiva prospectiva podrá señalar que aún quedan retos importantes por asumir y que lo más determinante es identificar cómo abordarlos.

En pocas palabras, la última década nos enseña que vivimos en el mejor, el peor y el más inacabado escenario del desarrollo, todo junto y al tiempo. Pero, en última instancia, vivimos en un país en el que es importante reconocer y destacar los avances en determinados aspectos, para construir sobre lo construido, y en el cual, además, aún persisten razones para la esperanza.

1



Diez años del IDH en Colombia: perspectiva comparativa internacional



Una forma de analizar la evolución del desarrollo humano durante la última década en Colombia es a partir de las mediciones del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual se constituye en una medida sintética y simple para aproximar cómo se encuentra el país, entender su evolución y realizar comparaciones internacionales relevantes. El IDH, que fue introducido por primera vez en el Informe de Desarrollo Humano de 1990, busca medir el logro de los países en tres dimensiones claves: una vida larga y saludable, tener conocimiento y contar con unos estándares decentes de vida, que miden indicadores sobre la salud, la educación y el ingreso, respectivamente.

Este primer capítulo analiza cuál ha sido el comportamiento de Colombia en el IDH y sus diferentes dimensiones e indicadores, así como en las mediciones alternativas del índice ajustado por desigualdad, por presiones planetarias y entre hombres y mujeres.

Se puede observar que Colombia tuvo un avance progresivo en el IDH entre 2011 y 2019, interrumpido

por primera vez en la historia de su medición en 2020 y 2021, debido a la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias para la salud y socioeconómicas. Sin embargo, el avance del IDH fue más lento en este periodo que en la década del 2000, lo cual es cierto también para la mayor parte de indicadores que componen el IDH, excepto el de años promedio de escolaridad, que ha presentado un mayor ritmo de crecimiento recientemente. Asimismo, se evidencia cómo, al ajustar el IDH por desigualdad y por presiones planetarias, el país pierde parte del progreso del desarrollo humano, principalmente por el primer factor y, más específicamente, por la alta desigualdad del ingreso en Colombia. En relación con los impactos específicos sobre las dimensiones del IDH ocurridos a causa de la pandemia del COVID-19, hubo un alto impacto en salud, un freno al avance en educación y una caída en ingreso, que ya comienza a mostrar signos de recuperación, así como un deterioro relevante en la brecha de ingreso entre hombres y mujeres.

Una década con mejor índice de desarrollo humano en Colombia, aunque pierde dinamismo

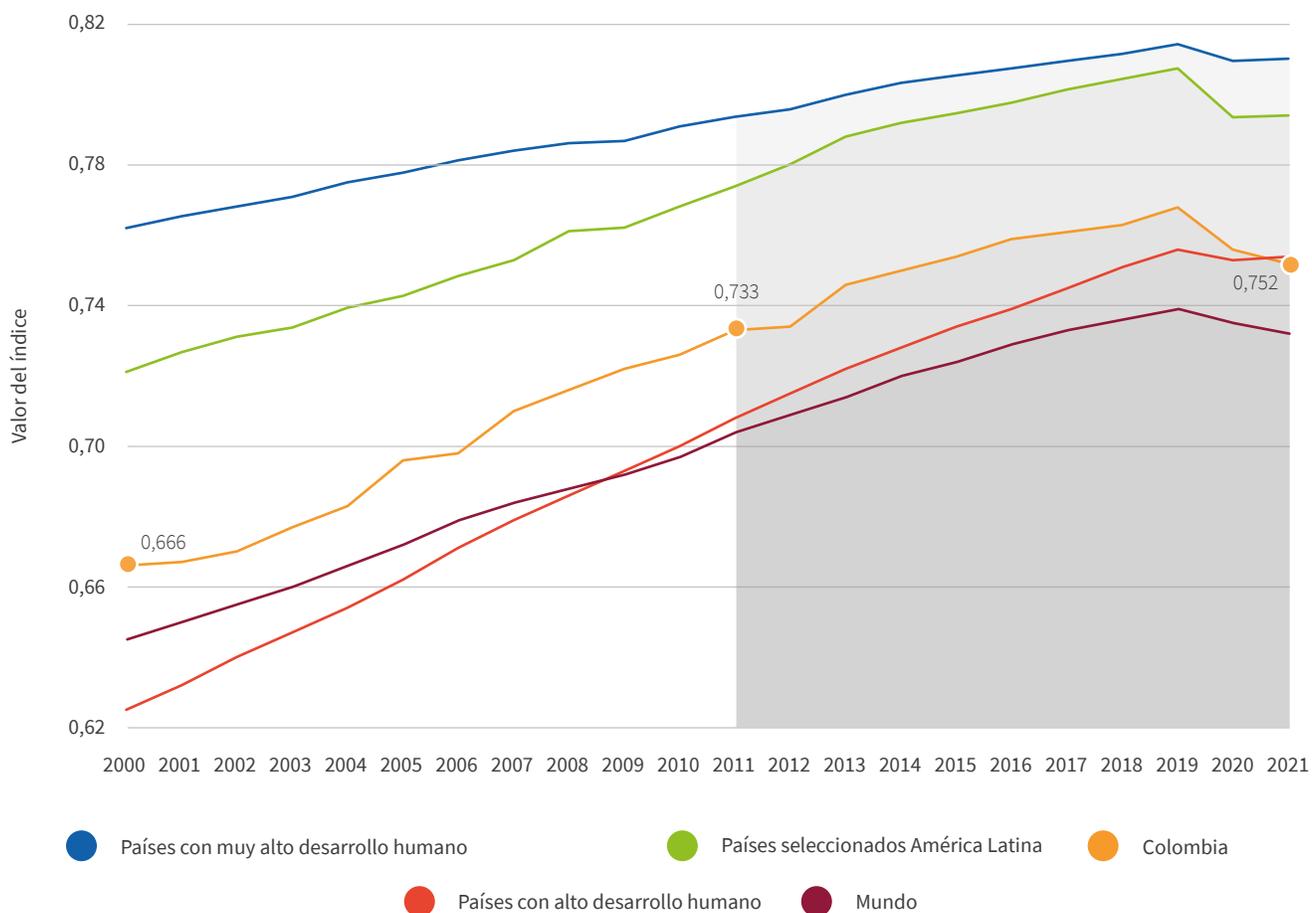
A pesar de la desaceleración económica de la última década, el país avanzó, hasta 2019, en desarrollo humano, medido a través del IDH. En 2020 y 2021, como consecuencia de los efectos socioeconómicos de la pandemia del COVID-19, el IDH en Colombia cayó por primera vez en la historia de su medición, tal como ocurrió en más del 90% de los países en alguno (o ambos) de estos años (gráfico 1.1). Tal como se expondrá en detalle más adelante, la caída del IDH se debió principalmente al impacto que tuvo la pandemia en la salud y que se redujo la esperanza de vida al nacer de manera importante.

Además del impacto señalado en 2020-2021, la última década no ha sido la mejor en la tasa de crecimiento del IDH, incluso si solo se analiza la tendencia hasta 2019: mientras que el crecimiento del IDH fue de 0,9% en la década del 2000, en el período 2011-2019 fue de casi la mitad, de 0,57%, y en el periodo 2011-2021 fue de 0,32% (gráfico 1.7).

A lo largo de la década y como parte de la tendencia precedente, el país se ubicó por encima de los países con alto índice de desarrollo humano —excepto en 2021— y del mundo, pero aún distante del promedio de países seleccionados de América Latina¹.

1 Se seleccionaron los cinco más grandes desde el punto de vista económico (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) y se realizó un cálculo de promedio simple en cada indicador. Esta aclaración es aplicable a todos los análisis y gráficos del presente Cuaderno, en los que se haga alusión a “países seleccionados de América Latina”.

Gráfico 1.1. Evolución del IDH en Colombia y en otros referentes (2000-2021)



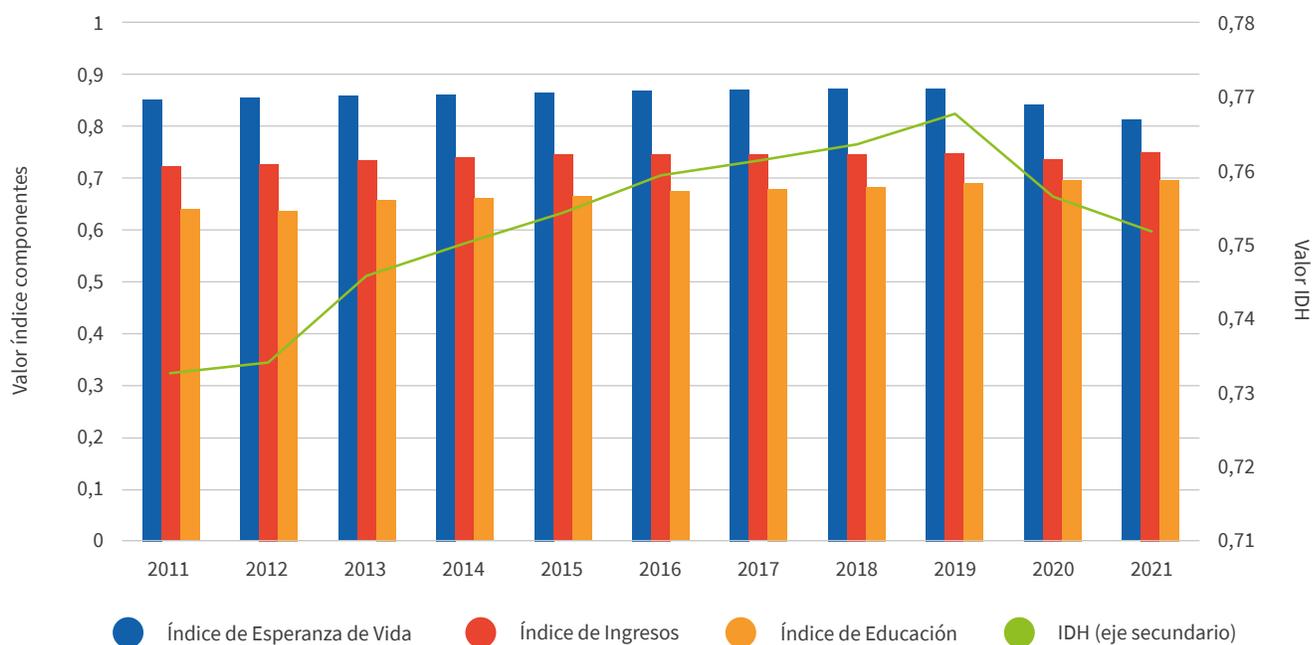
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2022).

Nota: La categoría de alto desarrollo humano hace referencia a un nivel medio-alto de desarrollo humano e incluye países con un IDH entre 0,7 y 0,799. Para 2021 hay 49 países en esta categoría, incluyendo a Colombia que tiene un IDH de 0,752.

Si bien en la medida que se alcanzan mayores valores en el IDH es más difícil alcanzar un incremento posterior, similar o superior, y que otros países también muestran este comportamiento en la última década, Colombia tiene un margen importante de crecimiento. A modo de comparación, Perú, que en el 2011 tenía casi el mismo IDH que Colombia, tuvo un mayor crecimiento promedio anual (0,82%) y un mejor resultado en 2019 en el índice (0,780) (PNUD, 2020).

Al analizar en detalle cuál ha sido el comportamiento de los índices estandarizados de cada componente del IDH a lo largo de la década, es posible identificar que la esperanza de vida ha sido el que más contribuye al índice en cada año, pero es la educación la que mayor variación positiva muestra durante los últimos años, en particular, el indicador de años esperados de educación² (gráfico 1.2).

2 Aunque sería deseable calcular la contribución específica de cada componente al IDH durante cada año, dado que el índice se calcula a partir de una media geométrica no es posible realizar esto (Anand, 2018).

Gráfico 1.2. Valores estandarizados de los índices de los componentes del IDH en Colombia (2011-2021)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2022).

Una década con mejores promedios en años de educación

La educación permite que las personas pueden ampliar sus oportunidades para llevar a cabo una vida más plena, con mayores conocimientos, competencias y habilidades para la vida social, política, económica y cultural. Al mismo tiempo, la educación posibilita que, a nivel agregado, se acumule el capital humano necesario para promover mejores procesos de desarrollo económico y social.

El país avanzó en los últimos años en los dos indicadores incluidos en la medición del IDH de años esperados de escolaridad³ y años promedio de escolaridad⁴, con mejores resultados en este último.

El crecimiento promedio anual observado en el número de años esperados de escolaridad en la última

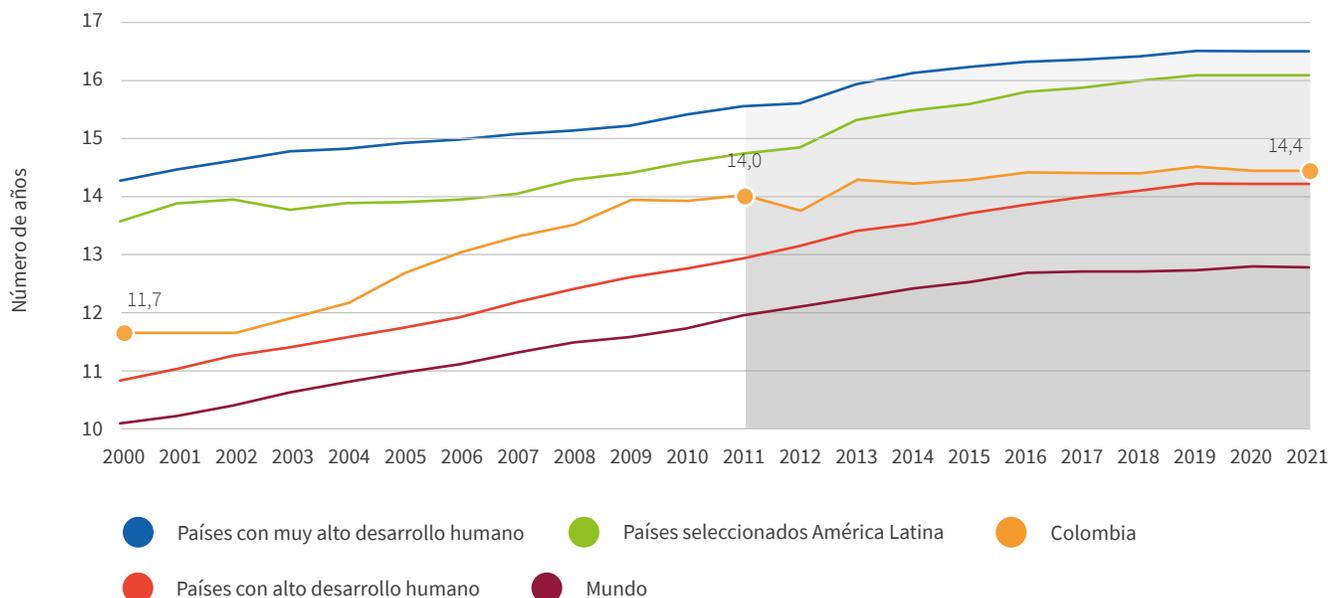
década (0,34% a 2021 y 0,4% a 2019) es bastante menor al crecimiento de la década del 2000 (1,64%), además de inferior al promedio de los países seleccionados de América Latina y los países con alto desarrollo humano (gráfico 1.3).

Durante esta década, el indicador estuvo por encima del promedio mundial y del de los países con alto desarrollo humano, aunque aún distante —y cada vez más— del promedio de los países seleccionados de América Latina. De hecho, una tendencia evidenciada desde el año 2013 era la ventaja que el país mostraba con relación a los países con alto desarrollo humano, que se acortó de forma importante, en tanto se amplió la distancia con los países seleccionados de la región.

3 Se define como el número de años de escolaridad que un niño en edad de ingresar a la escuela puede esperar recibir si los patrones prevalentes de tasas de matrícula específicas por edad persisten a lo largo de la vida del niño (PNUD, 2020).

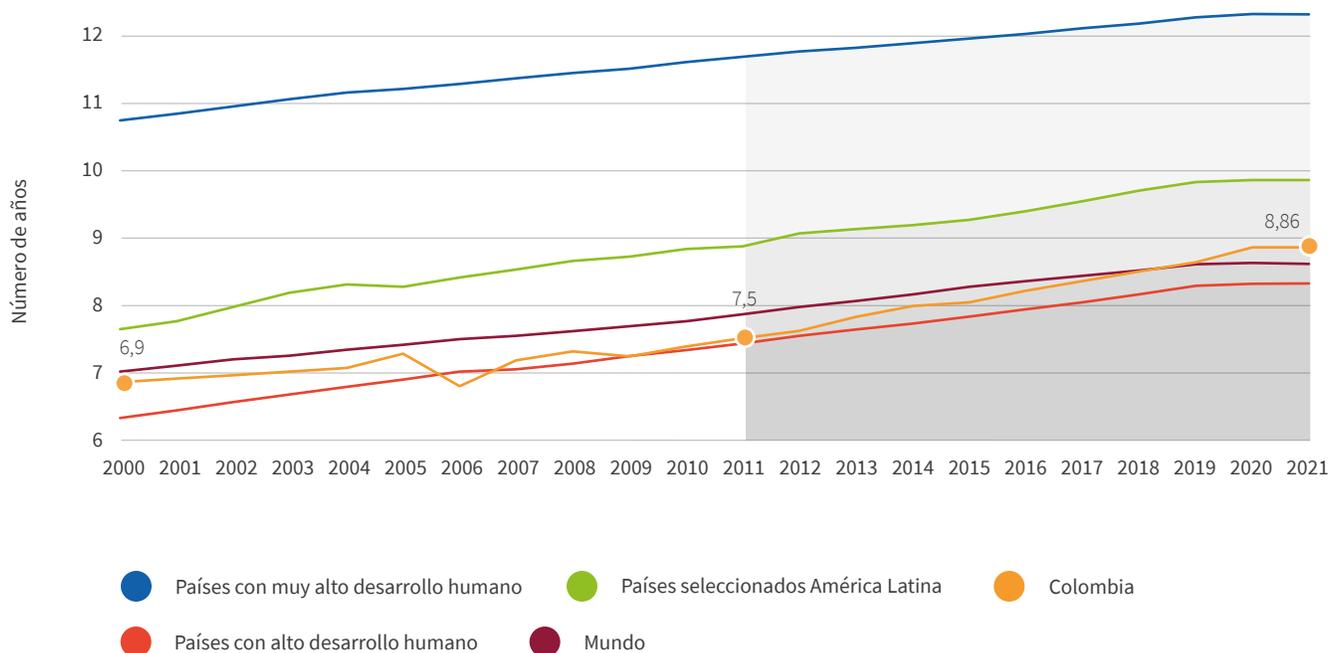
4 Se define como el promedio de años de educación recibidos por personas de 25 años o más, convertidos a partir de los niveles de educación alcanzados, utilizando las duraciones oficiales de cada nivel (PNUD, 2020).

Gráfico 1.3. Años esperados de escolaridad en Colombia y en otros referentes (2000-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2022).

Gráfico 1.4. Años promedio de escolaridad en Colombia y en otros referentes (2000-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2022).

La tendencia ha sido distinta en relación con los años promedio de escolaridad. Durante la última década, el indicador tuvo un crecimiento promedio mayor que durante la década del 2000, al igual que el promedio de países de América Latina, y fue superior a todos los demás referentes internacionales de comparación (gráfico 1.4). Esto ocurre por la naturaleza misma de cada indicador: mientras que los años esperados de escolaridad reflejan la matrícula actual en los diferentes niveles educativos,

los años promedio de escolaridad indican la acumulación del capital humano, de acuerdo con decisiones previas de escolarización.

Entre 2011 y 2021, el indicador se amplió en 1,4 años para Colombia, logrando superar a los países con alto desarrollo humano y al promedio mundial en 2020. Sin embargo, Colombia aún muestra un rezago importante con el promedio de los países seleccionados de América Latina.

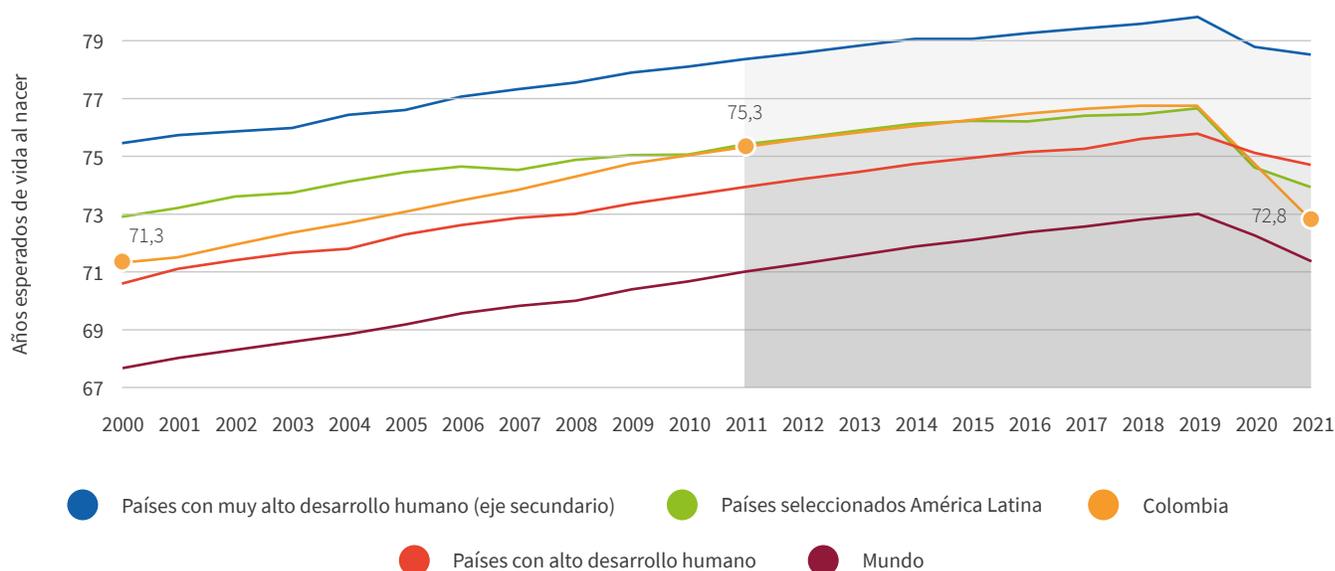
Los colombianos viven cada vez más años

La dimensión de la salud en el IDH se mide por medio del indicador de esperanza de vida al nacer, que es un reflejo de mejores condiciones de salud de la población. Una mejor salud, en tanto capacidad humana, permite una vida más larga, digna y productiva.

Entre 2011 y 2019 hubo un aumento positivo y sostenido, aunque el crecimiento promedio anual de la esperanza de vida fue menor en este periodo que en la década del 2000 y menor que en los países con alto desarrollo humano y en el mundo, aunque mayor al promedio de países

seleccionados de América Latina en los años previos a la pandemia (gráfico 1.5). Al incluir el periodo 2020-2021, la tasa de crecimiento de la década es negativa, pues la esperanza de vida cayó en ambos años, llegando incluso a los niveles del 2005 (gráfico 1.7). La caída de la esperanza de vida en Colombia entre 2019 y 2021, de 3,9 años, fue más alta que la del conjunto de los países con alto desarrollo humano (1,1 años), que el promedio de los países seleccionados de América Latina (2,9 años) y que el promedio mundial (1,6 años).

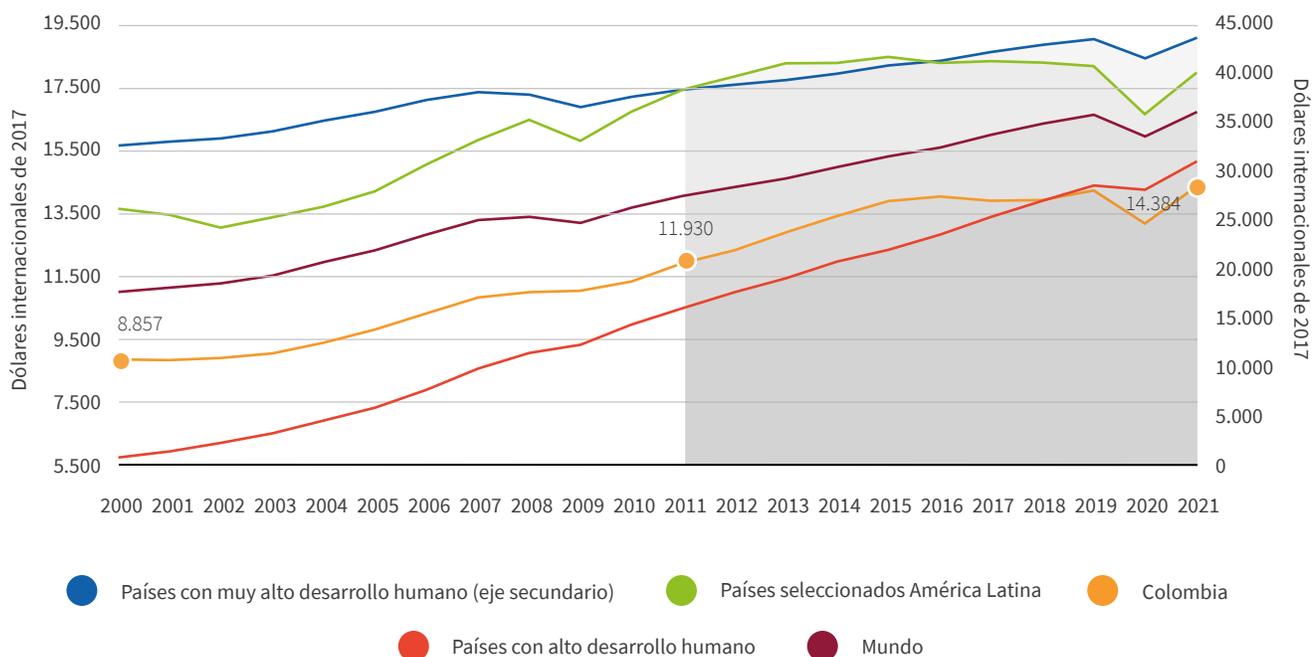
Gráfico 1.5. Esperanza de vida al nacer en Colombia y en otros referentes (2000-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2022).

Mayor ingreso nacional como medio para el desarrollo humano

Gráfico 1.6. INB per cápita en Colombia y en otros referentes (2000-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2022).

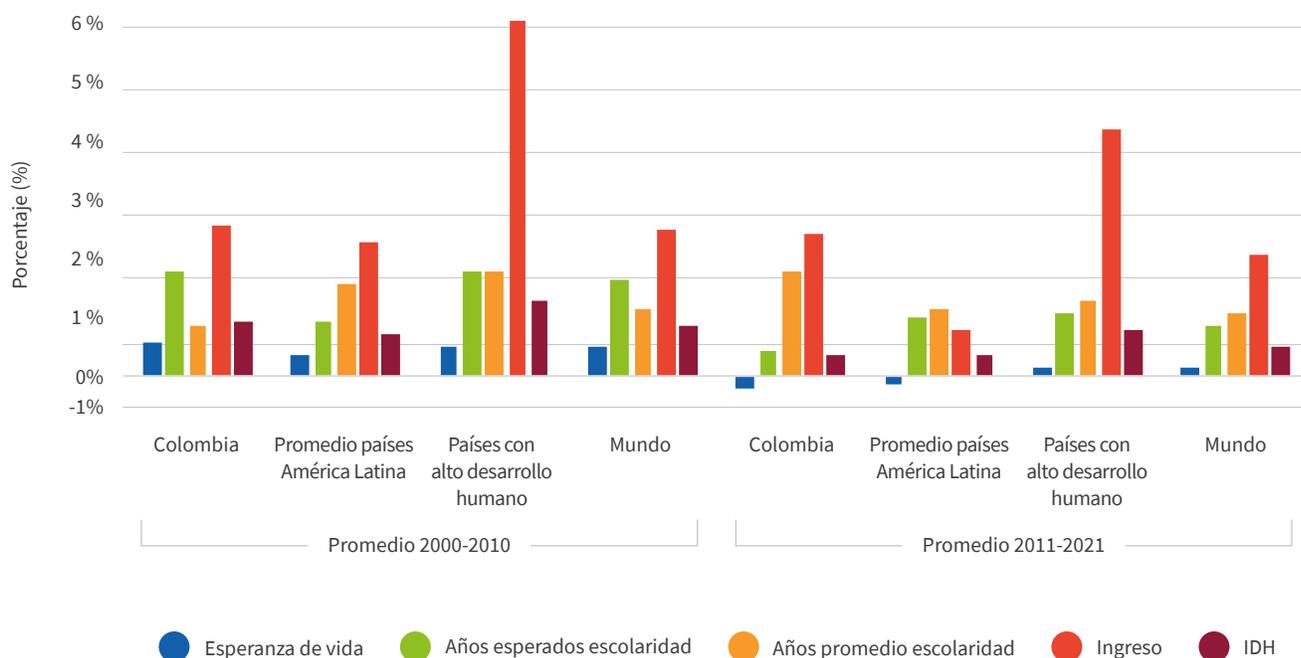
El tercer componente medido en el IDH es el ingreso, el cual se analiza por medio del Ingreso Nacional Bruto (INB)⁵ per cápita. A diferencia de las dimensiones de educación y salud, que se asumen como fines en sí mismos, desde el enfoque de desarrollo humano, el ingreso se toma como un medio instrumental mediante el cual las personas pueden lograr otras capacidades humanas. Como lo señala el PNUD, el crecimiento y el ingreso “empodera a las personas para que definan y sigan sus propios caminos a fin de llevar una vida plena y con mayores libertades” (PNUD, 2020).

Durante la última década, al igual que en las áreas de educación y salud, el país también avanzó en la dimensión de ingresos, exceptuando la caída pre-

sentada en 2020, aunque el crecimiento anual promedio del INB per cápita fue ligeramente inferior al de la década de los 2000. Al término de 2021, el INB per cápita para Colombia fue un 21% más alto que el de 2011, aunque sigue siendo inferior al promedio de países seleccionados de América Latina, del mundo y de los países con alto desarrollo humano (gráfico 1.6).

La comparación del crecimiento de los componentes del IDH con algunos referentes internacionales se presenta en el gráfico 1.7. En Colombia, vale la pena destacar que hubo un crecimiento promedio negativo de la esperanza de vida en la última década, ocasionado a raíz de la pandemia.

5 Se define como el ingreso agregado de una economía aquel generado por su producción y por la propiedad de los factores productivos, menos las rentas pagadas por el uso de estos factores al resto del mundo, convertido a dólares internacionales usando la Paridad de Poder Adquisitivo (PPP) del año 2017.

Gráfico 1.7. Crecimiento anual promedio de los indicadores del IDH en Colombia y en otros referentes

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2022).

Pérdidas en el índice de desarrollo humano por desigualdad, por presiones planetarias y por sexo

Aunque los avances que el país ha mostrado en el IDH durante los últimos años son destacables, se deben considerar algunos matices.

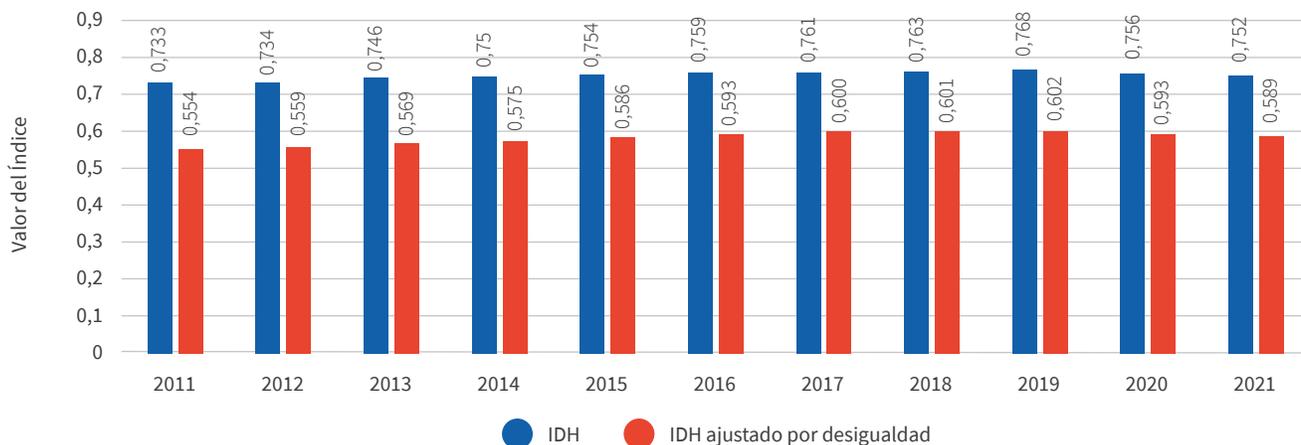
En primer lugar, el PNUD realiza un ajuste del IDH por desigualdad, que consiste en ajustar el IDH en cada una de las tres dimensiones para capturar los niveles de desigualdad en educación, salud e ingresos. Colombia, ante este ajuste, tuvo una pérdida promedio anual de 22,4% en el IDH entre 2011 y 2021, es decir, casi una cuarta parte del progreso de cada año se pierde en el IDH si se consideran las disparidades que existen entre esos indicadores (gráfico 1.8). La principal explicación de esta pérdida en el índice es el componente de ingreso, ya que en este Colombia destaca por ser uno de los países más desiguales de América Latina y el Caribe y del mundo.

En segundo lugar, Colombia también exhibe pérdidas cuando se internalizan las consecuencias am-

bientales del desarrollo en el IDH, aunque en una escala mucho menor que en el IDH ajustado por desigualdad. El IDH ajustado por presiones planetarias considera el nivel de emisiones de dióxido de carbono y la huella material per cápita. Tal como lo señaló el PNUD en su Informe Global de Desarrollo Humano, el mundo se encuentra en una nueva era, denominada Antropoceno, en la que la acción humana está transformando el planeta y superando sus límites, en detrimento de la supervivencia propia y de otras especies (PNUD, 2020).

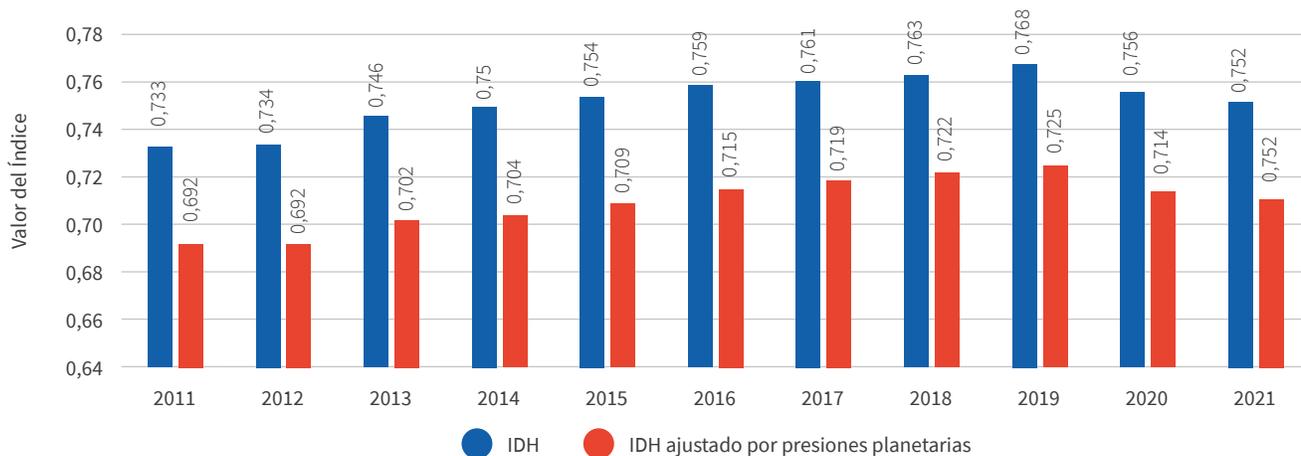
En este contexto, durante la última década Colombia muestra una pérdida promedio anual en el nivel del IDH de un 5,7%. Este promedio es inferior a la pérdida que enfrentan las economías más grandes, en donde los efectos del desarrollo sobre el medio ambiente suelen ser más severos (gráfico 1.9).

Gráfico 1.8. IDH e IDH ajustado por desigualdad en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2022).

Gráfico 1.9. IDH e IDH ajustado por presiones planetarias en Colombia (2011-2021)

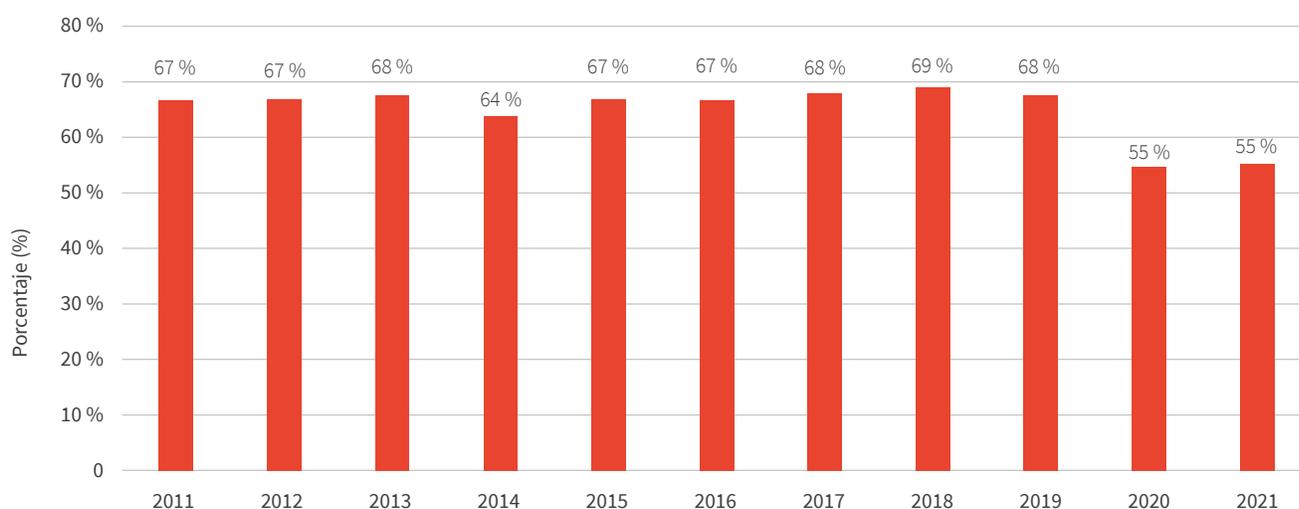


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2022).

Finalmente, con relación a las diferencias observables por sexo en el IDH, en términos agregados el país no muestra una gran disparidad entre hombres y mujeres en las variables que este mide, es decir, el Índice de Desarrollo de Género⁶ es cercano a 1. Es de resaltar que en este indicador ajustado Colombia registra un mejor desempeño en comparación con otros países.

Esto ocurre porque las mujeres tienen mejores resultados en los indicadores de educación y salud que los hombres, pero a la vez muestra una brecha importante en el ingreso, ya que antes de la pandemia el INB de las mujeres equivalía en promedio a un 67% del INB de los hombres, promedio que se redujo a un 55% en 2020-2021 (gráfico 1.10).

6 Se define como la relación entre el IDH para mujeres y el IDH para hombres.

Gráfico 1.10. Porcentaje del INB per cápita de las mujeres respecto al de los hombres en Colombia (2011-2021)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD (2022).

En síntesis, Colombia avanzó durante la última década en el IDH y en sus diferentes componentes e indicadores, aunque, en general, a un ritmo más lento que en años anteriores. La crisis por COVID-19 ocasionó un retroceso importante, por dos años consecutivos, lo cual supone mayores esfuerzos en la recuperación

para que ésta evolución sea sostenible, acelerada y coherente con ubicar a las personas en el centro del desarrollo. En cuanto a las mediciones alternativas del IDH, el principal reto del país es disminuir las desigualdades en los diferentes ámbitos, en particular en los ingresos.



Recuadro 1.1. Política pública “De Cero a Siempre”: un ejemplo de políticas con enfoque de desarrollo humano

Mediante la Ley 1804 de 2016, el Congreso de la República estableció la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia, conocida como “De Cero a Siempre”, la cual es una política con enfoque de desarrollo humano, al ubicar en el centro de las acciones sectoriales al ser humano desde su nacimiento. Esta estrategia reúne metas, enfoques, inversión y principios para transformar la vida de los niños y las niñas colombianos, en especial de aquellos en condiciones de vulnerabilidad, así como crear ambientes sanos con todas las garantías sociales.

Colombia comprendió que los primeros años de vida son esenciales para una sociedad productiva y enmarcada en el bienestar, lo que se ha visto reflejado en el gasto público, que también ha ido creciendo. Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con apoyo con de la UNICEF, el gasto público en niñez, que se destinado desde el gobierno central, ha pasado de 31,9 billones de pesos en 2016 a 39,5 billones en el 2019 (ICBF, 2022).

2



Dinámica demográfica: un bono demográfico que se escapa y una alta inmigración



La relación entre demografía y desarrollo humano es contundente. Los cambios en la estructura y dinámica poblacional, el proceso de transición demográfica, los fenómenos de migración internos e internacionales, entre otros aspectos, inciden directamente sobre los resultados del desarrollo y estos, a su vez, también pueden influenciar las características de la población.

Si bien los indicadores demográficos cambian en períodos de tiempo amplios, es posible identificar, en la última década, cómo se han profundizado algunas tendencias relevantes para el desarrollo del país y a nivel subnacional, con implicaciones importantes para las decisiones de política pública.

Este segundo capítulo analiza cuáles son los cambios más relevantes que se han presentado en demo-

grafía durante la década más reciente. Como principales hallazgos se observa que el país continúa en la senda de la transición demográfica, con un paulatino envejecimiento de la población y una reducción de la población de menores edades. Asimismo, Colombia atraviesa por el bono demográfico, por lo que las decisiones que se tomen en relación con la población en edades potencialmente productivas serán vitales para el desarrollo económico y el desarrollo humano. Por otra parte, la escala de la migración de población proveniente de Venezuela marcó la década precedente. Además de la atención humanitaria, el gran reto que ha asumido el país es el de la integración socioeconómica de las y los migrantes, en beneficio de ellos y sus familias, y del desarrollo nacional y territorial.

Una estructura poblacional que tiende a la madurez

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, en Colombia hay un total de 48'258.494 habitantes, de los cuales el 48,8% son hombres y el 51,2% son mujeres. Es decir, en ese año se registró un 13% más de población que en último censo, del 2005, con un cambio importante en la estructura demográfica.

El país continúa avanzando en el proceso de transición demográfica⁷. Colombia tiene ahora menos población de niños, niñas y adolescentes que antes, y tiende a tener más población mayor de 64 años: mientras que en la década del 2000 la población de 65 años o más se incrementó en un 25%, en el período 2011-2021 el crecimiento fue del 33% (gráfico 2.1).

Estos datos están asociados con la caída permanente y reciente estabilización de la tasa de natalidad⁸ y con la estabilización de la tasa de mortalidad⁹, cuya combinación es propia de la etapa transicional en la que se

encuentra el país (gráfico 2.2). No obstante, en relación con relación la natalidad, existen diferencias importantes entre las zonas rurales y urbanas, ya que en las segundas se identifican hasta dos décadas de rezago en detrimento de las primeras, así como entre las mujeres menos educadas frente a las que acceden a mayores niveles educativos (UNFPA, 2018).

Asimismo, y tal como se señaló en el capítulo anterior, esta etapa también se relaciona con un crecimiento de la esperanza de vida al nacer, lo cual implica que en Colombia actualmente hay una mayor longevidad.

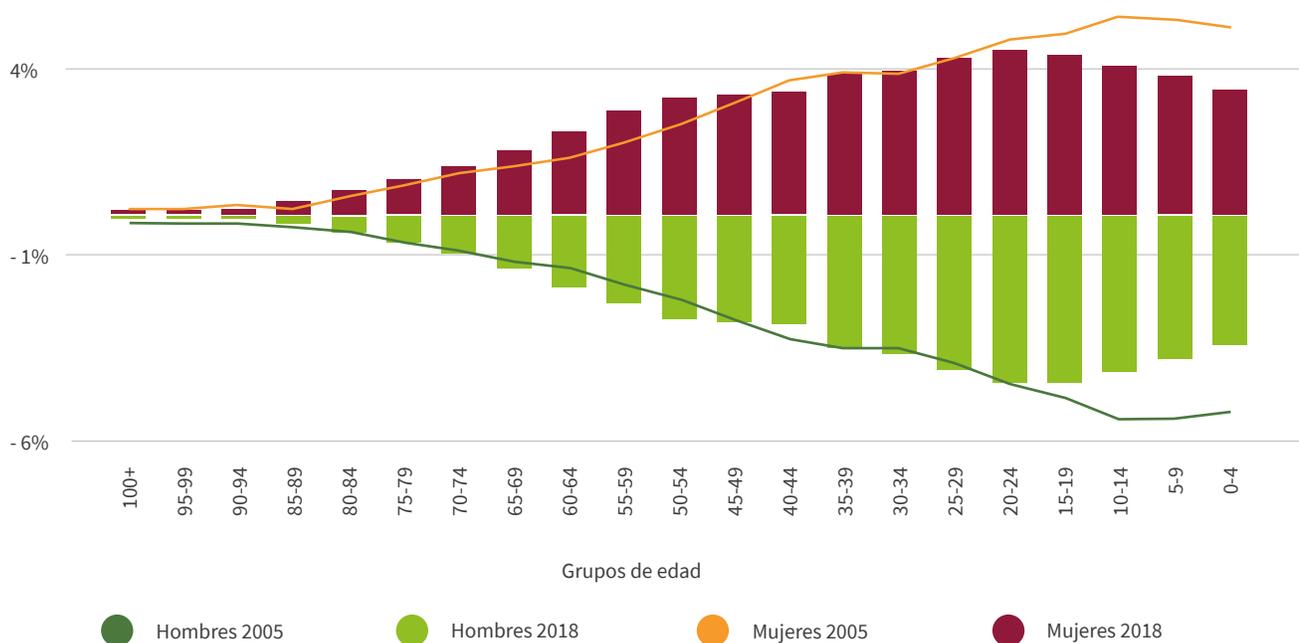
Sin embargo, los últimos años fueron atípicos en el comportamiento de la mortalidad en Colombia (y en el mundo) debido al surgimiento del COVID-19. Durante 2020-2021 se presentó un exceso de mortalidad, principalmente en hombres y en personas mayores de 60 años por causas asociadas a la pandemia (DANE, 2022).

7 Es el proceso mediante el cual una población pasa de niveles altos a niveles bajos de mortalidad y natalidad, resultando en el envejecimiento paulatino de la población (Cepal, 2021).

8 Se define como la cantidad de nacidos vivos en el año, por cada 1000 habitantes (Banco Mundial, 2022).

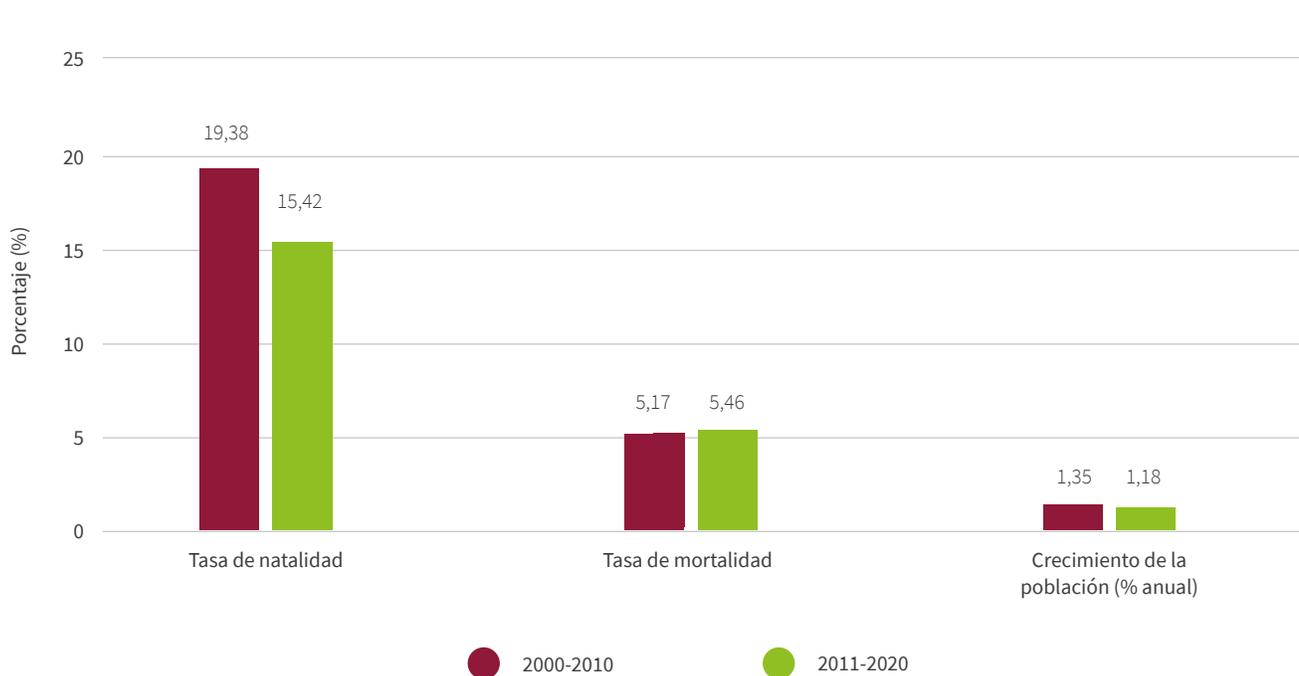
9 Se define como la cantidad de muertes en un año, por cada 1000 habitantes (Banco Mundial, 2022).

Gráfico 2.1. Estructura poblacional de Colombia en 2005 y en 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE (2019).

Gráfico 2.2. Tasas promedio de natalidad, mortalidad y crecimiento poblacional en Colombia (2000-2020)



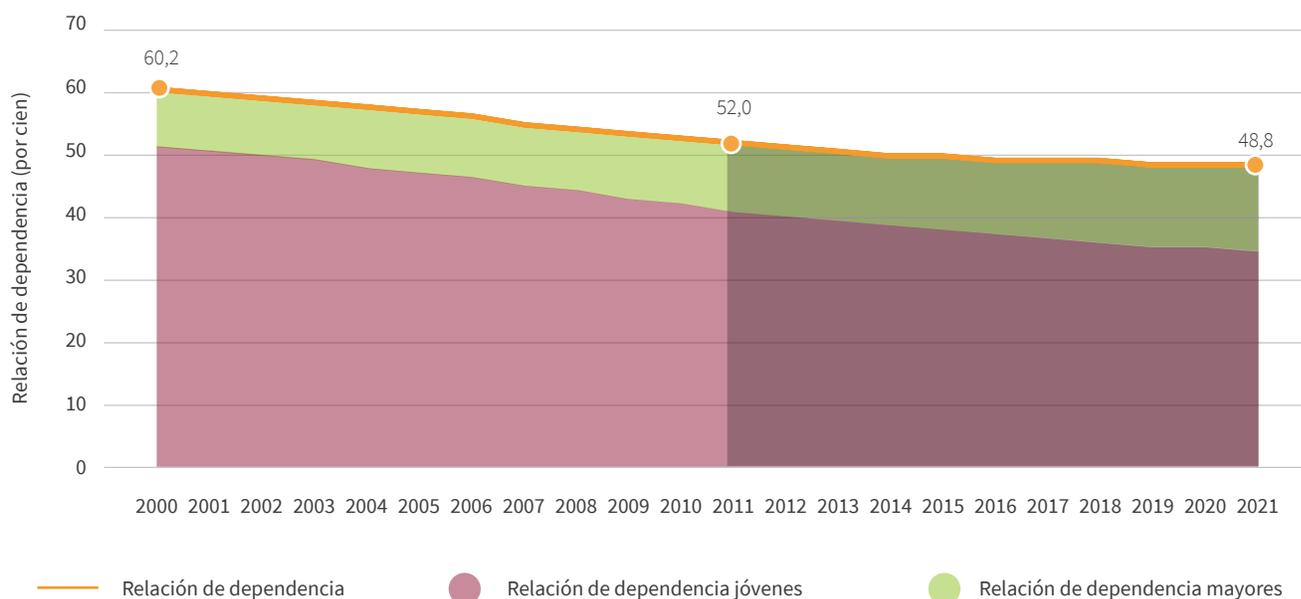
Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2022).

Detrás de los cambios demográficos hay una nueva conformación de los hogares colombianos, los cuales tienden a ser cada vez más pequeños, en línea con la disminución de la tasa de natalidad. De hecho, con respecto a la década anterior, los hogares biparentales con hijos¹⁰, así como los hogares extensos y compuestos¹¹ han caído de forma progresiva. Cada vez hay más hogares unipersonales¹² y hogares biparentales sin hijos¹³. Asimismo, han aumentado los hogares monoparentales¹⁴, aunque en una proporción menor que los anteriores (Cepal, 2022).

Como parte del proceso de transición demográfica, la relación de dependencia¹⁵ ha caído progresivamente. No obstante, a partir del 2021 comenzó a incrementarse y,

con base en las proyecciones de población del DANE, se espera que aumente durante los próximos años, como resultado del crecimiento de la población mayor de 64 años, aun cuando la población menor de 15 años tenderá a disminuir (gráfico 2.3). De hecho, la relación de dependencia entre 2000 y 2010 tuvo una variación de -13,6%, mientras que entre 2011 y 2021 disminuyó en menos de la mitad (-6,1%). Dados los cambios demográficos, la dependencia se ha acentuado en el caso de los mayores, mientras que la de los jóvenes se ha reducido gradualmente. En la misma línea, el índice de juventud¹⁶ ha caído en las últimas décadas, mientras que ha crecido considerablemente el índice de envejecimiento (gráfico 2.4).

Gráfico 2.3. Relación de dependencia en Colombia (2000-2021)



Fuente: elaboración propia con base en series de población del DANE (2022).

10 Se definen como hogares compuestos por padre y madre con hijos.

11 Se definen como hogares monoparentales o biparentales, que incluyen uno o más parientes del jefe del hogar (extensos) u otros no parientes (compuestos).

12 Se definen como hogares conformados por una sola persona.

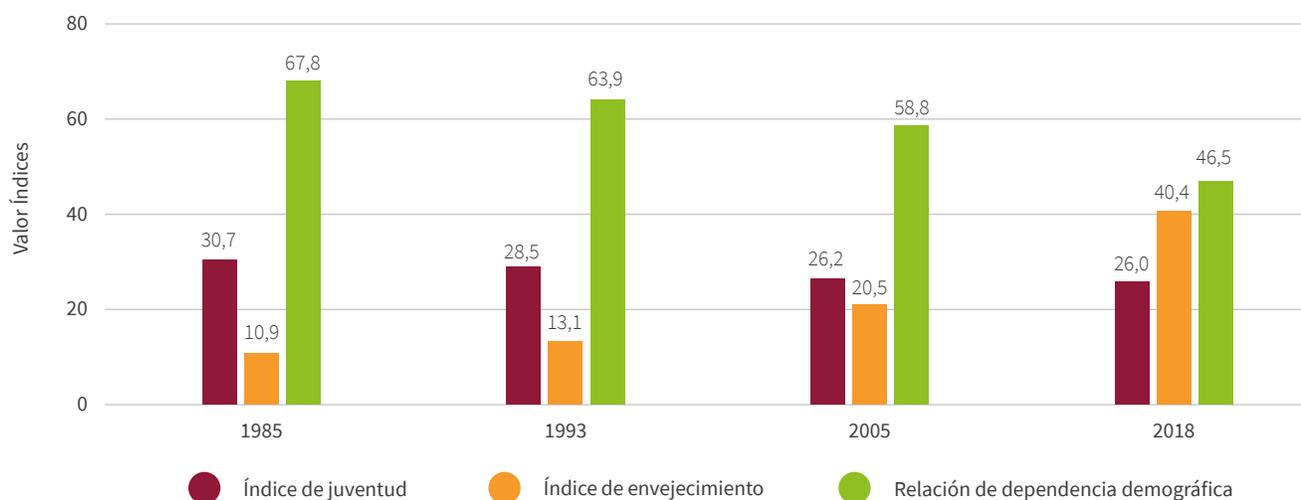
13 Se definen como hogares compuestos por padre y madre sin hijos.

14 Se definen como hogares compuestos por padre o madre, con o sin hijos.

15 Se define como el cociente entre la población en edad no productiva (población entre 0 y 14 años más la población de 65 años o más) y la población en edad productiva (población entre 15 y 64 años).

16 Se define como el cociente entre la población de 0 a 14 años y la población de 65 años o más.

Gráfico 2.4. Índice de juventud y envejecimiento y relación de dependencia demográfica en Colombia (1985-2018)



Fuente: elaboración propia con base en series de población del DANE (2020).

Es importante resaltar que este comportamiento para el agregado nacional no necesariamente refleja la situación a nivel subnacional, existen diferencias importantes en el tipo de estructura poblacional de los departamentos, así como de la etapa de transición demográfica que experimentan, que se corresponde con diferentes estadios de su desarrollo socioeconómico.

De este modo, a 2021, departamentos como Vaupés, Guainía o Amazonas tenían una tasa de dependencia

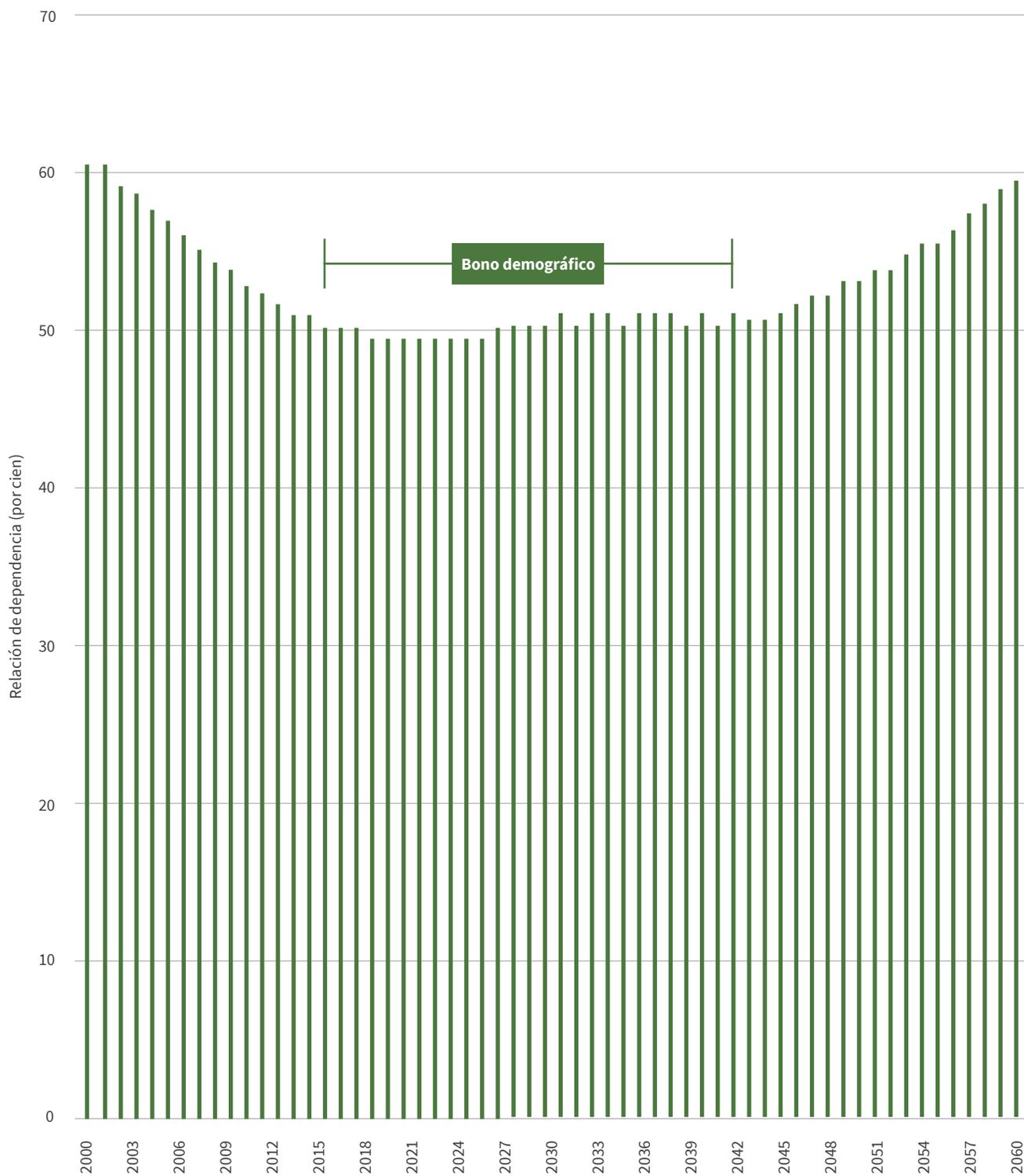
similar a la del promedio del país antes de 1985; otros como Cauca, Norte de Santander o Nariño, similar a la del país en 2021; y otros como San Andrés, Antioquia o Bogotá, inferior al promedio nacional actual. Asimismo, los cambios en la estructura de la población joven han sido disímiles y mientras se reduce en unos departamentos, en otros aumenta esta población joven.

Un bono demográfico existente pero que termina pronto

En la dinámica demográfica de las poblaciones humanas el bono demográfico¹⁷ surge una única vez en su historia y por un período de tiempo limitado. De acuerdo con los datos demográficos disponibles, en la década anterior inició el bono demográfico en Colombia, tendencia que se mantendrá hasta un poco más del 2040 (Urdinola, 2021) (gráfico 2.5). Contar con una proporción mayoritaria de población en edad productiva constituye una oportunidad en el ámbito econó-

mico (UNFPA, 2018), siempre y cuando se brinden las condiciones necesarias para aprovechar ese potencial humano relacionado a la formación del capital humano, en inserción en el mercado laboral, en la generación de nuevos emprendimientos y en materia social, brindando las oportunidades para que las personas puedan desarrollar sus proyectos de vida en condiciones de dignidad. Además, esto es indispensable para asegurar el ahorro necesario para financiar la vejez de la población.

17 Se define como un período en el que “la proporción de personas en edades de trabajar crece en relación con la proporción de personas en edades potencialmente dependientes” (UNFPA, 2018, p. 20).

Gráfico 2.5. Comportamiento de la tasa de dependencia en Colombia (2000-2060)

Fuente: elaboración propia con base en proyecciones de población del DANE (2020).

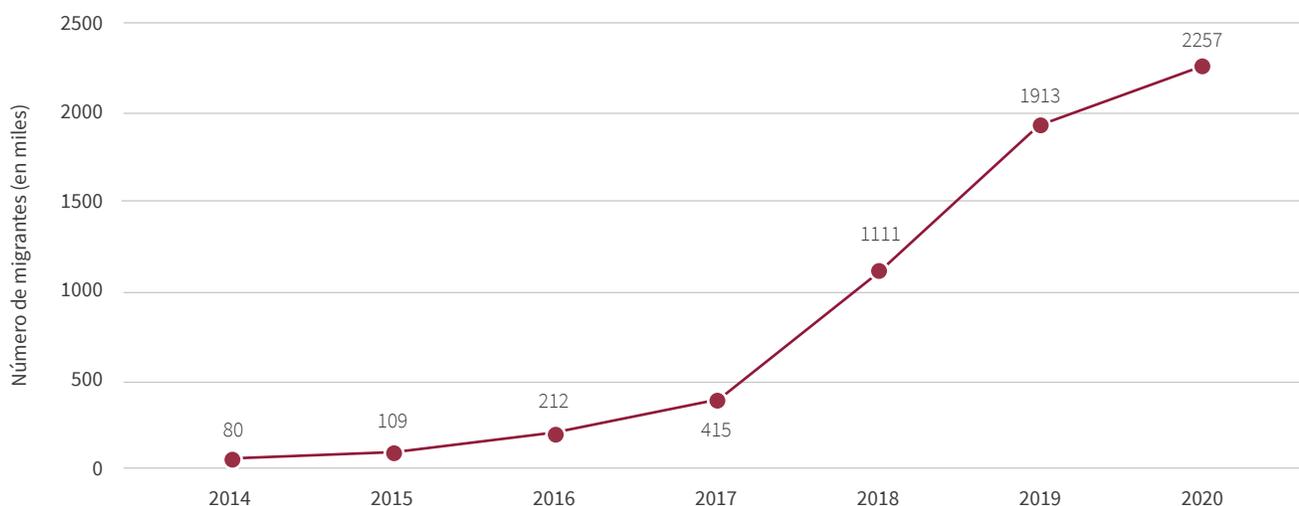
Migración proveniente de Venezuela: un reto y una oportunidad

Debido al deterioro de las condiciones políticas y socioeconómicas en la República Bolivariana de Venezuela, y dada la proximidad fronteriza de Colombia con este país, el territorio nacional se ha convertido en el principal receptor de población migrante venezolana.

Aunque la crisis migratoria empezó antes de la más reciente década, se reconoce que a partir del 2015

inició la primera de tres etapas fuertes de migración desde Venezuela, cuando se pasó de 80.000 personas a más de 2.000.000 en el 2020, con un crecimiento especialmente elevado en los años 2017 y 2018 (gráfico 2.6). A 2021 la cifra total de migrantes se estima en cerca de 1,9 millones de personas (Migración Colombia, 2021), producto de las consecuencias socioeconómicas de la pandemia y de la recuperación en Venezuela.

Gráfico 2.6. Comportamiento reciente de la migración venezolana hacia Colombia



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE (2021).

La llegada masiva de población migrante presenta retos y oportunidades para Colombia. Los mayores retos están asociados con la capacidad del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales de brindar bienes y servicios de atención humanitaria, protección social y oportunidades de integración socioeconómica para los migrantes, así como garantizar escenarios de cohesión social a nivel local. Por su parte, las oportunidades están relacionadas con la posibilidad de aprovechar la capacidad productiva y el capital humano, en muchos casos de personas con altos niveles de formación, dado que, la mayor parte de la

población migrante se encuentra en edades productivas (DANE, 2021).

De acuerdo con algunas estimaciones, el país podría lograr incrementar en un año el bono demográfico con la migración venezolana, y a nivel territorial podrían darse ganancias aún mayores: 15 años en Norte de Santander, dos años en Bogotá y Antioquia, y un año en Atlántico y Santander (Proyecto Migración Venezuela, 2020). En otras palabras, esta ola migratoria implica una adición al bono demográfico para el país.



Recuadro 2.1. Estatuto Temporal de Protección para Migrante Venezolano (ETPV): ejemplo para la regularización y la integración

El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, adoptado por medio del Decreto 216 del 2021, es una política que busca ofrecer al migrante venezolano un régimen migratorio ordinario. En un periodo de 10 años los migrantes venezolanos pueden obtener una visa de residencia, y, de este modo, mejorar sus oportunidades de integración socioeconómica. El ETPV se ha convertido en un gran paso para Colombia en su política migratoria y un gran referente para Latinoamérica y el Caribe.

Un país más urbano que hace 10 años

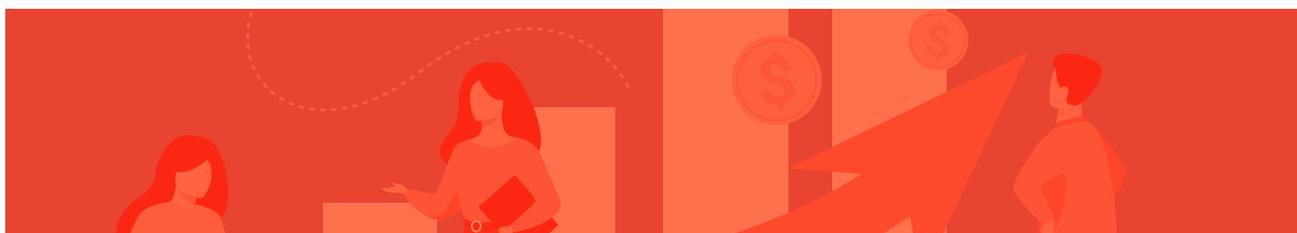
Cuando se publicó el quinto Informe Nacional de Desarrollo Humano en 2011, el énfasis se centró en la ruralidad del país, presentando recomendaciones de política pública que mejoraran las condiciones de vida de las poblaciones del campo colombiano y que cerraran las brechas socioeconómicas respecto de los centros urbanos (PNUD, 2011). Hoy, se observa que el proceso de decrecimiento poblacional en el ámbito rural continúa de forma paulatina y que, cada vez más, las poblaciones se asientan en las ciudades y cabeceras municipales.

En 2011 la población rural correspondía al 25,1% del total nacional, mientras que en 2021 se estima que este porcentaje se haya reducido al 23,8%. En este indicador también existen diferencias territoriales relevantes: departamentos como Vichada, Vaupés, Cauca, Nariño, Chocó, Guainía y La Guajira tienen una población rural mayor al 50%, mientras otros como Bogotá, Atlántico, Quindío y Valle del Cauca no superan el 15% en esta categoría. Asimismo, el ritmo de crecimiento poblacional urbano ha sido disímil, pues en departamentos como Cundinamarca y Guainía este proceso ha sido más acelerado que en otros departamentos.

También es importante destacar que el desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado ha disminuido durante la última década, al pasar de 291.000 a 124.000 personas desplazadas entre 2011 y 2021, tal como se analizará con mayor detalle en el capítulo de conflicto, paz y derechos humanos del presente cuaderno. Esto implica que el tránsito del campo a la ciudad no estaría mediado solo por la violencia, sino por aspectos socioeconómicos distintos.

En síntesis, el país avanza en su proceso de transición demográfica, y en la medida en que este avance se presentarán retos importantes en términos de la atención de la población adulta mayor y la menor presencia de población en edades jóvenes. Por ahora, Colombia cuenta con un bono demográfico que puede —y debe— aprovechar en pro del desarrollo humano, a partir de decisiones adecuadas de capital humano e inserción de la población en las dinámicas sociales y económicas. De igual forma, la migración proveniente de Venezuela, relevante durante los últimos años, continúa siendo una oportunidad para el desarrollo en la medida en que se garantice una efectiva integración socioeconómica y cultural.

3



Crecimiento económico: medio para mejorar los estándares de vida



Como se indicó antes, una de las dimensiones relevantes del IDH para Colombia es el ingreso, como aproximación al estándar de vida de las personas. El ingreso es un medio para adquirir bienes y servicios de acuerdo con las propias preferencias individuales y sociales, y permite ampliar las condiciones de bienestar.

A continuación, se presenta un análisis sobre las dinámicas recientes de crecimiento económico y el papel de la productividad como determinante del desempeño económico. Como principales hallazgos se identifica que la década estuvo marcada por una desaceleración económi-

ca, compartida con la región de América Latina y el Caribe, debido tanto a la economía global como a la caída de los precios de las materias primas a partir del 2014. A su vez, por las consecuencias derivadas del COVID-19, la desaceleración se tornó en una crisis económica en 2020, que llevó a una caída de la tasa de crecimiento económico nunca registrada en el país, y una posterior recuperación en 2021. Como un elemento clave, la baja productividad no ha contribuido al crecimiento económico en la última década y tuvo una caída importante entre 2014-2016, y al término de la década antes de la pandemia.

Dinámica de crecimiento económico: baja productividad y brechas territoriales

El cambio de paradigma sobre el concepto del desarrollo, impulsado por el PNUD en 1990 con la publicación del primer Informe de Desarrollo Humano y el lanzamiento del IDH, implicó transitar de la visión tradicional del desarrollo que asimilaba este con el crecimiento económico y la generación de riqueza

material, hacia una perspectiva donde la riqueza está en las personas.

Entender el comportamiento del crecimiento económico es un punto de partida para analizar si el país ha logrado generar los recursos necesarios para promover mejores oportunidades para las personas.

Una década de desaceleración y una crisis que pocos preveían

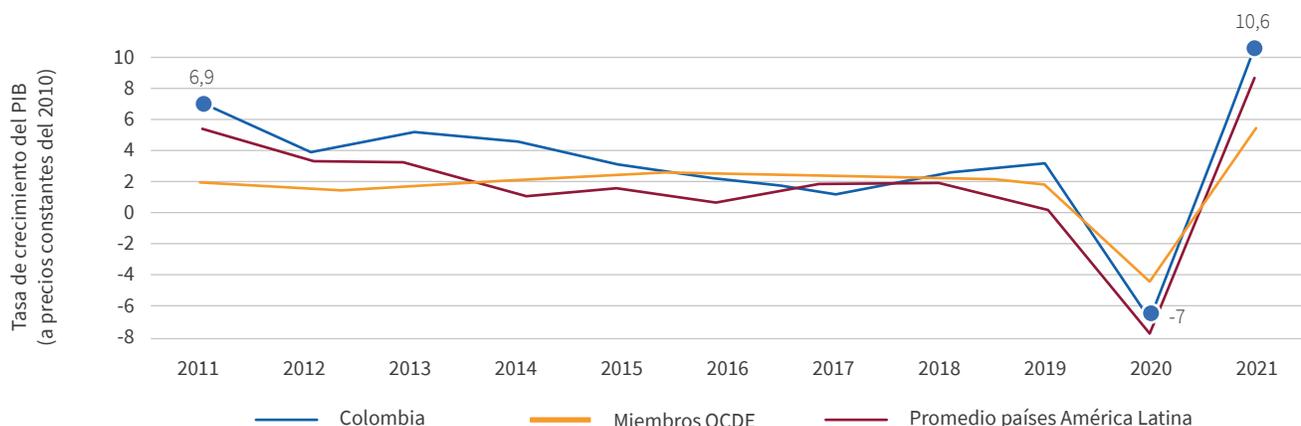
Colombia se ha caracterizado históricamente por tener un entorno macroeconómico estable, lo que ha permitido tasas de crecimiento favorables e incluso superiores a otras de países de América Latina y el Caribe y países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). No obstante, el crecimiento ha sido muy vulnerable a los precios de las industrias extractivas, dada la gran dependencia del país del sector minero-energético.

Al igual que otras economías exportadoras de bienes primarios, la economía colombiana se benefició del boom de *commodities* a principios del siglo e incluso se mostró relativamente resiliente durante la crisis económica global del 2008. Sin embargo, desde mediados de la década pasada, el crecimiento se vio

nuevamente afectado por la caída de los precios internacionales de los *commodities*. De hecho, antes de la pandemia por COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) era casi la mitad del indicador al inicio de la década (3,2% en 2019 frente a 6,9% en 2011). Asimismo, la tasa de crecimiento económico anual promedio de la década del 2000 fue de 4%, mientras que, en la última década, hasta 2019, fue de 3,6%).

La tendencia se profundizó con la pandemia y en 2020 la tasa de crecimiento económico se redujo a niveles nunca registrados en el país (gráfico 3.1). Sin embargo, vale la pena señalar que en 2021 se observó una fuerte recuperación.

Gráfico 3.1. Tasa de crecimiento del PIB en Colombia y en otros referentes (2011-2021)

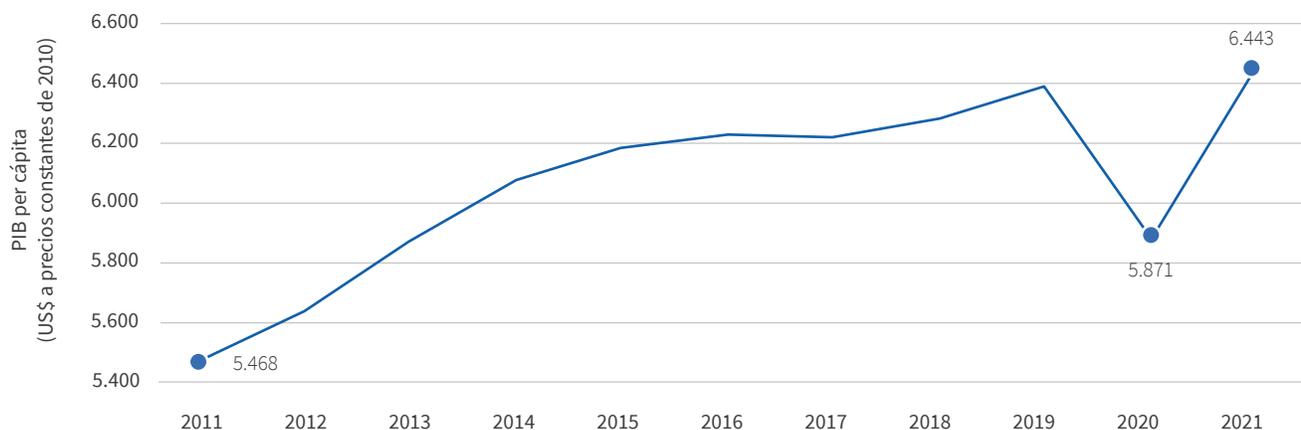


Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2022).

La desaceleración económica también se vio reflejada en la caída del crecimiento promedio del PIB per cápita,

que pasó de 2,7% en la década del 2000 a 2,1% en la década siguiente (gráfico 3.2).

Gráfico 3.2. PIB per cápita - Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2022).

La dinámica de crecimiento no fue homogénea en el país. A nivel subnacional existen diferencias importantes entre los departamentos. Al comparar el PIB per cápita promedio de la década reciente, se observan departamentos como Casanare y Meta

con valores promedio muy por encima del promedio nacional, mientras otros como Vichada, Vaupés y Guainía muestra valores muy por debajo, situación que es el reflejo de la estructura económica sectorial a nivel departamental.

La productividad: un nudo que no logra desatarse

El desempeño del crecimiento económico del país está directamente ligado al comportamiento de la productividad. Se puede observar cómo, en una comparación del país respecto a la productividad de Estados Unidos,

a partir del 2014, la productividad de Colombia comenzó a caer después de una senda de incremento que venía desde 2009. Como puede notarse en el gráfico 3.3, en 2019 la productividad fue la misma del 2011.

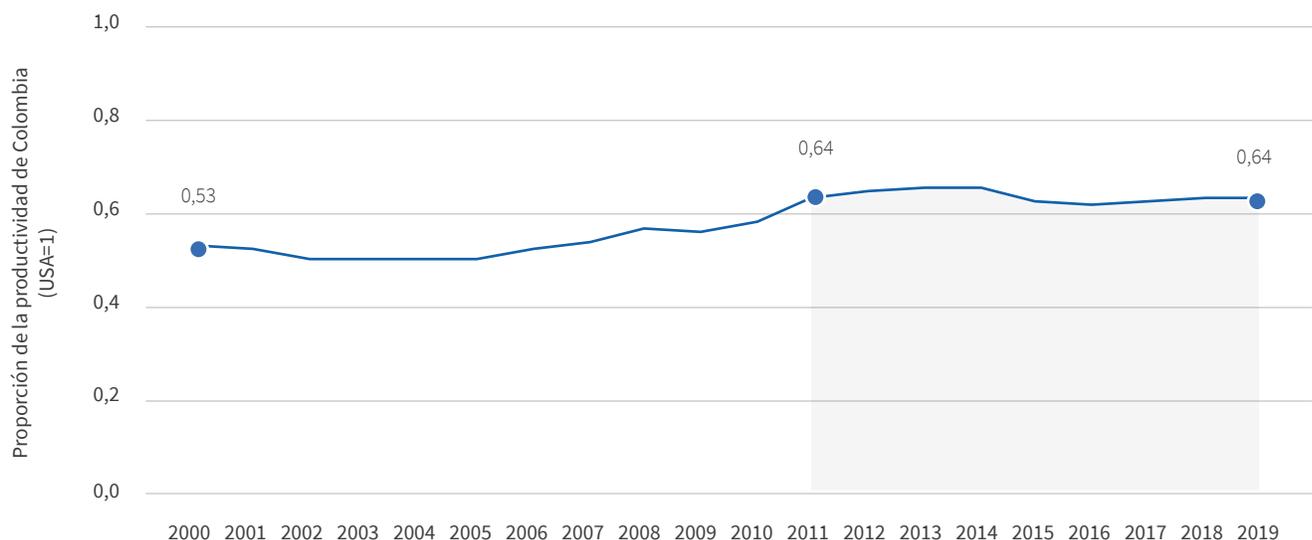


Recuadro 3.1. La crisis económica por el COVID-19

De acuerdo con el DANE, durante 2020 la economía colombiana tuvo un crecimiento negativo de -6,8%, lo que es reflejo de las afectaciones de la pandemia en términos de restricciones y reducción de actividades económicas a lo largo de las etapas de confinamiento obligatorio.

Ante esta crisis, la política fiscal se orientó en 2020 a mitigar el impacto negativo de la pandemia por medio de un mayor gasto público. El déficit del gobierno central pasó del 2,5% del PIB en 2019 al 8,9% del PIB en 2020 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021), debido a una notable reducción de los ingresos tributarios y la expansión de programas de ayuda social a personas de escasos recursos, población vulnerable, sectores afectados y las pymes.

Gráfico 3.3. Productividad de Colombia respecto a Estados Unidos (2000-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Penn World Table (2021).

4



Pobreza y desigualdad: el bienestar entre avances y crisis



La pobreza y la desigualdad dan cuenta de las condiciones de vida de una sociedad y de la solidez de sus acuerdos sociales. Por un lado, la pobreza, tanto monetaria como multidimensional, es una expresión de carencia de recursos, bienes y servicios mínimos para vivir dignamente.

Por otra parte, la desigualdad es una expresión de concentración de los ingresos, de la riqueza o las oportunidades, que pueden minar tanto el bienestar como el desempeño económico y la confianza de una sociedad.

Ambos, pobreza y desigualdad, son dos atributos del bienestar que se refuerzan entre sí, y que se asocian con la falta de oportunidades para las poblaciones más excluidas de las dinámicas sociales y económicas. En este capítulo se analiza lo ocurrido recientemente en Colombia en el indicador de pobreza monetaria¹⁸, pobreza monetaria extrema¹⁹, pobreza multidimensional²⁰ y desigualdad económica, esta última medida a partir de los ingresos.

Como principales conclusiones de este capítulo se destaca que la pobreza monetaria y la pobreza mo-

netaria extrema tuvieron un período de reducción (2011-2014), otro de estancamiento (2014-2018) y uno de crisis (2018-2021). Sin embargo, en esta década el país redujo de manera importante la pobreza monetaria y extrema en las zonas rurales y tuvo cambios más favorables a nivel urbano. En cuanto a los factores que incidieron sobre la reducción de la pobreza monetaria, se destaca principalmente el crecimiento económico (vía aumento del ingreso medio de la población), y en menor proporción el efecto redistributivo. En relación con la pobreza multidimensional, los resultados durante la década fueron más positivos que con la pobreza monetaria y el golpe de la pandemia fue menor. Sin embargo, se destacan grandes diferencias territoriales donde, por ejemplo en la región Pacífica se observan los resultados menos favorables. Finalmente, la desigualdad del ingreso en Colombia se redujo, pero aún poco, y la política fiscal no ha logrado generar los efectos equilibradores que se esperan.

Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema: avances relevantes y retrocesos

La pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema en Colombia, antes de la pandemia, tuvieron una reducción importante durante las dos últimas décadas, aunque a un ritmo menor en la década de 2011-2021. No obstante, se observa un incremento

de la pobreza desde 2018, que aumenta de forma importante en el 2020. De acuerdo con Angulo *et al.* (2022), se puede identificar una periodización sobre las dinámicas recientes de la pobreza en Colombia, del siguiente modo:

18 Se define como una medida de pobreza que ocurre cuando el ingreso mensual per cápita de un hogar se sitúa por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE. La línea de pobreza monetaria per cápita nacional 2021 fue \$354.031; en el caso de un hogar de cuatro personas fue \$1.416.124 (DANE, 2020).

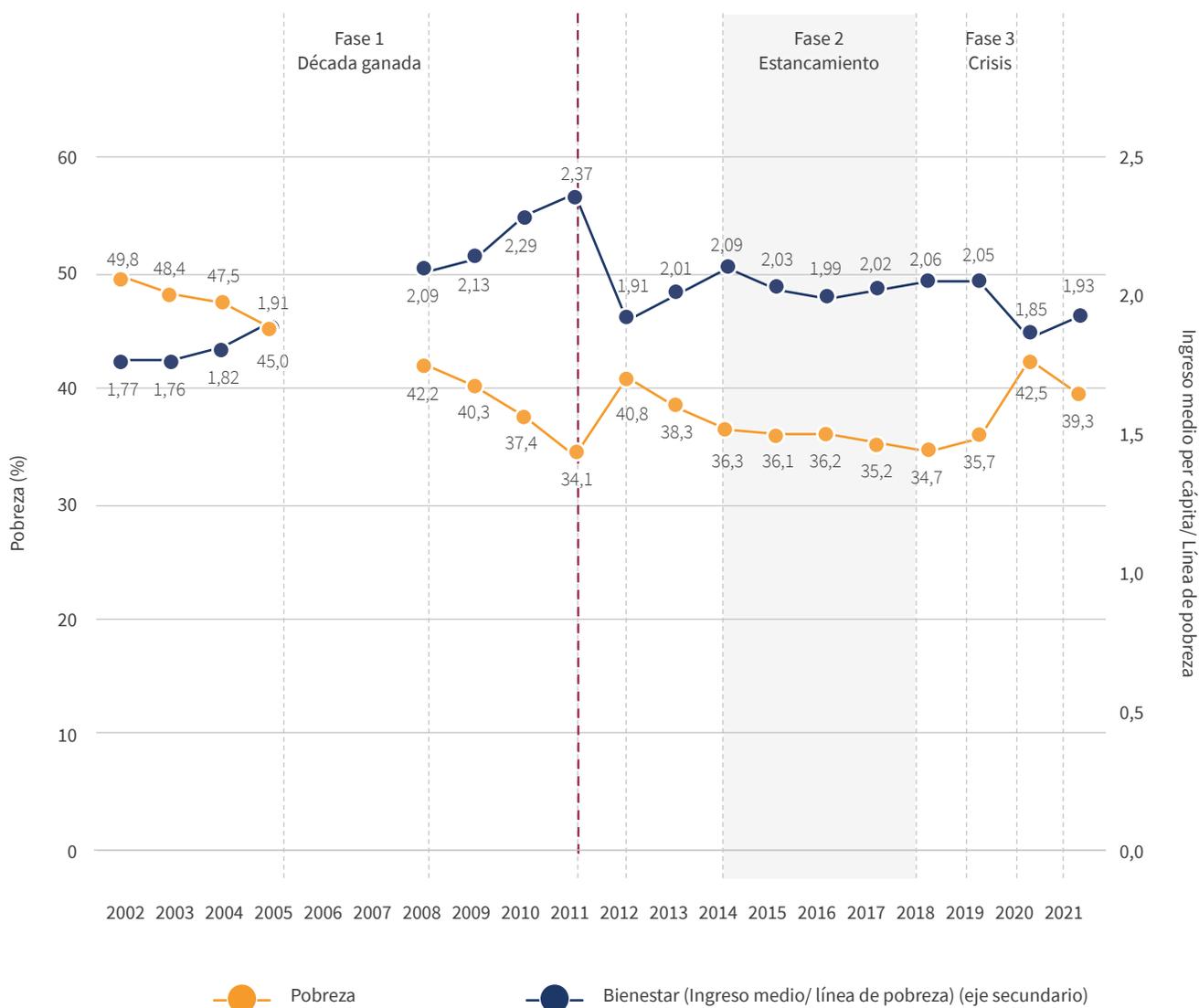
19 Se define como una medida de pobreza que ocurre cuando el ingreso mensual per cápita de un hogar se sitúa por debajo de la línea de indigencia establecida por el DANE, la cual hace alusión a un ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta básica de alimentos que supla los requerimientos calóricos mínimos. La línea de pobreza monetaria extrema per cápita nacional en 2021 fue \$161,099; en el caso de un hogar de cuatro personas fue \$644.396 (DANE, 2020).

20 Se define como una medida de pobreza directa, que no se mide por medio de variables monetarias, sino a través de cinco dimensiones (condiciones educativas, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud, y condiciones de la vivienda y servicios públicos), y 15 indicadores distribuidos en estas dimensiones. Se calcula por medio del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que incluye aquellas personas que presentan un 33% o más de privaciones sobre los 15 indicadores (DANE, 2019).

- De 2002 a 2014 una década ganada (Angulo *et al.*, 2014), ya que hubo reducciones sostenidas de la pobreza.
- De 2014 a 2018 una fase de estancamiento, pues la pobreza se mantuvo casi en el mismo nivel.
- De 2018 a 2021 hay una fase de crisis, pues la pobreza comenzó a aumentar, y de forma más crítica en 2020 como consecuencia de la pandemia (gráfico 4.1).

Esta periodización indica que, para la década reciente, el país tuvo tres años ganados en pobreza monetaria (2011-2014), cuatro años de estancamiento (2014-2018) y tres años más de crisis (2018-2021).

Gráfico 4.1. Pobreza y bienestar (2002-2021)



Fuente: Angulo *et al.* (2022).

Nota: Cálculos realizados por Inclusión SAS a partir de GEIH (2002-2021), de la línea MESEP del DANE (2002-2011), y de la línea oficial actual del DANE (2012-2021). Las series 2002-2011 y 2012-2021 no son comparables por cambio en la línea de pobreza.

En 2019 el DANE realizó una actualización metodológica en relación a las líneas de pobreza que son utilizadas para el cálculo oficial de la pobreza monetaria y de la pobreza monetaria extrema en Colombia, razón por la cual existe un cálculo realizado con esta nueva metodología para el periodo 2012-2021 y otro cálculo, con la anterior metodología, en el periodo 2002-2020. A continuación, se hará alusión a la metodología más reciente, y en el recuadro 4.1 se podrá leer el análisis correspondiente a la serie anterior.

De acuerdo con la nueva metodología del DANE las tendencias son similares: durante el período 2012-2019 la reducción promedio anual de la tasa de incidencia de la

pobreza monetaria fue de 1,8% (5,1 pp) y la de la pobreza extrema fue de 2,2% (2 pp), con un crecimiento en 2018-2019 en ambos casos; esta es una cifra baja considerando que entre 2018-2019 se presentó un incremento de la tasa de incidencia de la pobreza monetaria en un 3% y de la pobreza monetaria extrema en un 17%. En 2020, el incremento en la tasa de pobreza fue de 19% (6,8 pp) y el de la pobreza extrema de 57% (5,5 pp) (gráficos 4.2 y 4.3), lo que implicó que cayeron, en las condiciones de pobreza y pobreza extrema, 3,6 millones de personas y 2,8 millones, respectivamente, entre 3 y 5 veces lo alcanzado en la última década. Por otro lado, en 2021 se logró una recuperación de cerca de 3 pp en ambos indicadores.



Recuadro 4.1. La pobreza monetaria desde 2002

De acuerdo con la antigua metodología del DANE para la medición de la pobreza, entre 2011 y 2019 se presentó una ralentización de la reducción de la pobreza con un promedio anual de 3% (1pp), en comparación con el periodo 2002-2010, donde la tasa de incidencia de pobreza monetaria tuvo una reducción anual promedio de 5% (2,1 pp). Como se indicó antes, en la última década el crecimiento de la pobreza inició en 2018, pasando del 27% al 28,2% en 2019. Igualmente, se dieron cambios similares en el caso de la tasa de incidencia de la pobreza monetaria extrema, con reducciones de 0,9 pp y de 0,4 pp ambos períodos, respectivamente. Asimismo, la pobreza monetaria extrema ya había empezado a incrementarse en 2018, cuando pasó de 7,2% a 8,7% en 2019. En términos absolutos, estos cambios significaron la salida de la pobreza de millones de personas. Entre 2000 y 2010, 3,5 millones de personas salieron de la pobreza, y entre 2011-2019, lo hicieron 2,6 millones de personas aproximadamente.

Aunque la pobreza empezó a aumentar desde 2018, esta se recrudeció a raíz de la pandemia: en 2020 la tasa de incidencia de la pobreza aumentó 4,2 pp y la de la pobreza extrema, 4,9 pp, lo que significa que entraron a la pobreza aproximadamente 3,6 millones de personas, y a la pobreza extrema, casi 2,5 millones de personas, es decir, respectivamente un 60% y 80% de las personas que habían logrado salir de esa condición en casi 20 años.

En relación con el comportamiento en las ciudades, en la última década, los mayores niveles promedio en pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema los tuvieron Pasto y Cúcuta, coincidentes ambas como capitales de departamentos de frontera; en pobreza

monetaria los niveles más bajos fueron para Manizales y su área metropolitana y Medellín y su área metropolitana; y en pobreza extrema, los niveles más bajos los tuvieron Manizales y su área metropolitana y Pereira.



Recuadro 4.2. Bogotá Solidaria

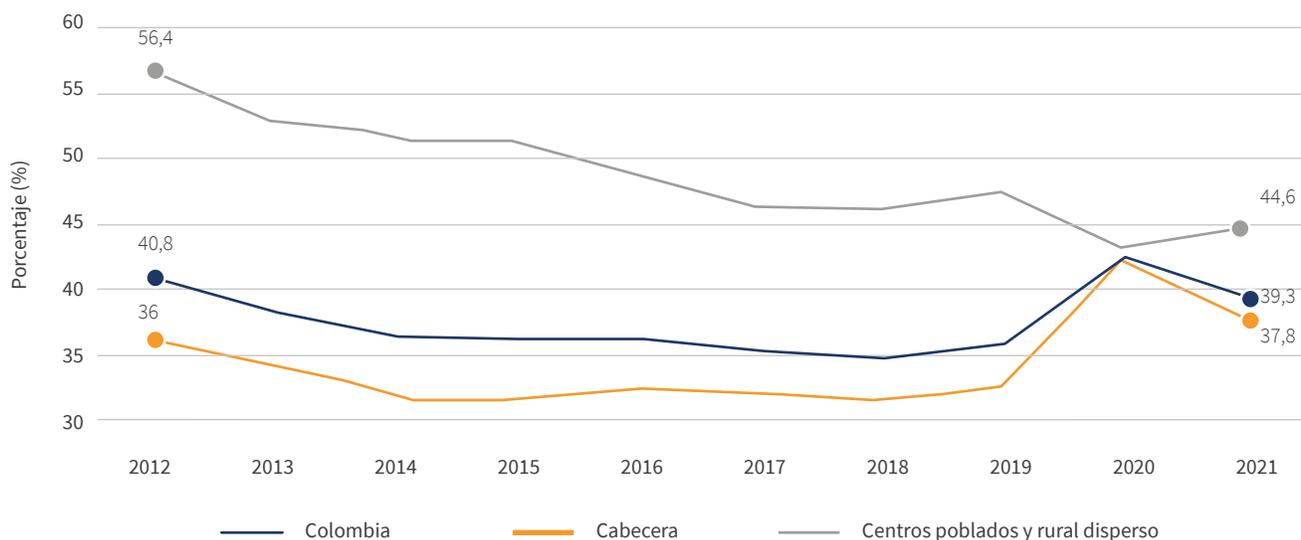
Bogotá Solidaria fue un sistema de entrega de un ingreso mínimo garantizado a las familias más pobres y vulnerables de Bogotá durante la pandemia del COVID-19, tenía por objetivo beneficiar con esta transferencia, y con el apoyo del Gobierno nacional y de privados, a hogares en situación de pobreza monetaria, y/o vulnerables a entrar en esta situación (De La Hoz, 2020). A diferencia de otros programas de transferencia monetaria condicionada la Alcaldía Mayor de Bogotá se encargó de buscar, seleccionar y contactar directamente en la casa, vía telefónica o por mensaje de texto a los beneficiados mediante el Sisbén y otras bases de datos, así como con el uso de criterios geográficos.

El impacto que la ejecución de programa tuvo llevó a consolidar para el año 2021 un esquema de subsidios que garantizara a los hogares más pobres el ingreso mínimo y que redujera la pobreza, para ello, el Sistema Distrital ‘Bogotá Solidaria’ inició la estrategia Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), que buscó una atención focalizada en la población de escasos recursos de la ciudad, clasificados en Sisbén III con un puntaje menor a 30,56 puntos o Sisbén IV grupos A y B (García, 2021).

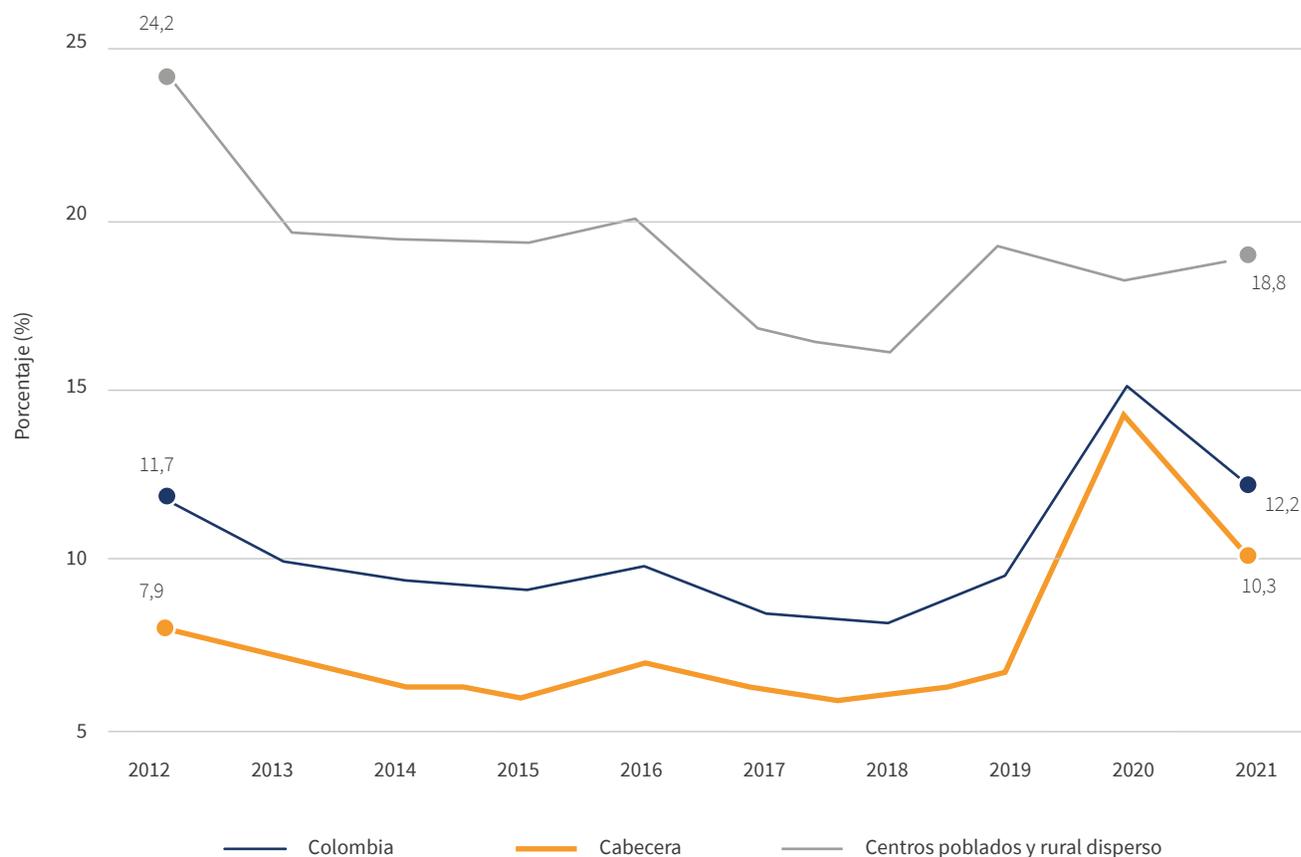
En cuanto a desagregación urbano-rural, el comportamiento fue diferente en cada dominio geográfico. La década fue favorable para las zonas rurales, tanto en magnitud como en la velocidad del cambio, donde la pobreza monetaria se redujo en 11,8 pp y la pobreza ex-

trema en 5,4 pp, aun considerando los crecimientos en estos factores a partir del 2018. En cambio, en las zonas urbanas, la pobreza monetaria aumentó en 1,8 pp y la pobreza extrema en 2,4 pp, aunque hasta 2019 hubo reducción en ambos casos (gráficos 4.2 y 4.3).

Gráfico 4.2. Pobreza monetaria en Colombia (2012-2021)



Fuente: elaboración propia con base en DANE (nueva metodología de medición de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema (2022)).

Gráfico 4.3. Pobreza monetaria extrema en Colombia (2012-2021)

Fuente: elaboración propia con base en DANE (nueva metodología de medición de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema (2022)).

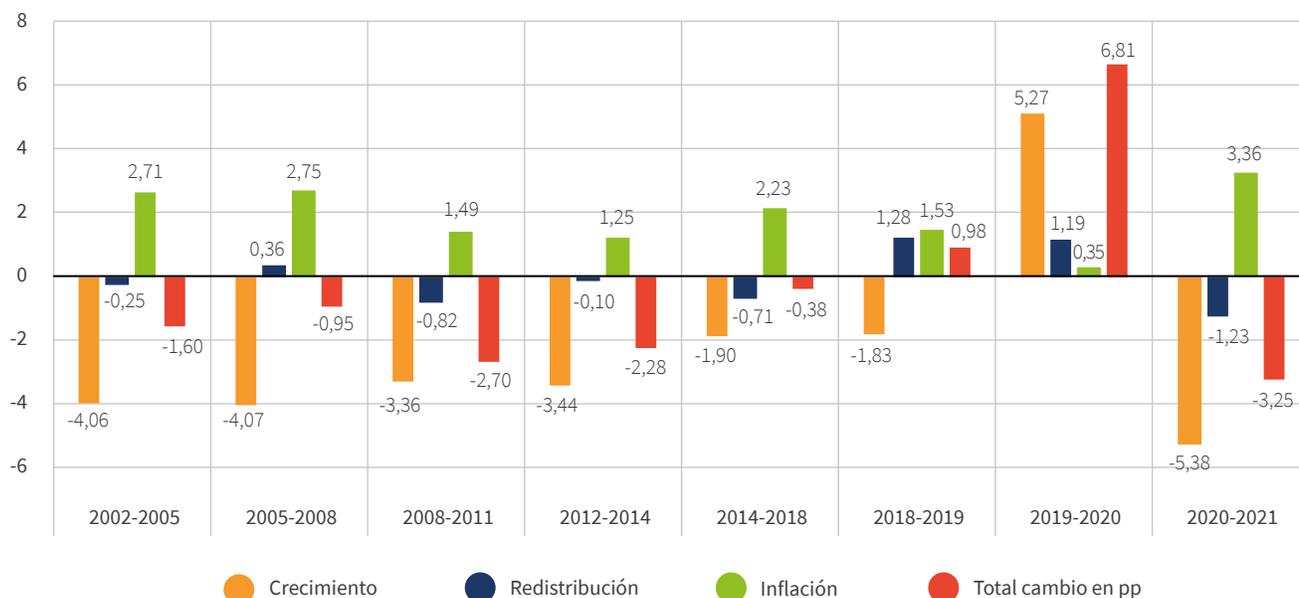
Los cambios en la pobreza pueden descomponerse de acuerdo con los efectos redistributivos (entre los cuales estaría la política social), la inflación, y el crecimiento económico, este último es el que explica mejor tales cambios. Angulo *et al.* (2022), en un ejercicio de descomposición de los cambios en pobreza monetaria que se han dado en las últimas dos décadas²¹, muestra que el papel del crecimiento (medido en términos de cambios en el ingreso laboral) en ciertos periodos ha sido clave en la reducción de la pobreza. (gráfico 4.4). Sin embargo, se estima que entre 2018 y 2020 la dinámica del crecimiento económico fue *no pro* pobre, es decir, que no ocurrió un crecimiento y

un cambio en la desigualdad de manera simultánea y en favor de los más pobres (Angulo, 2022). También es de destacar que el aporte de la desigualdad a la reducción de la pobreza ha sido bajo, debido a su alto nivel y a su persistencia.

Sin embargo, se estima que entre 2018-2020 la dinámica del crecimiento económico no fue *pro*-pobre, es decir, que no ocurrió un crecimiento y una mejora de la desigualdad de manera simultánea (Angulo, 2022). Asimismo, se destaca que antes de la pandemia el país ya mostraba crecimiento en la pobreza y con un efecto redistributivo en contra, lo cual indica que el choque externo encontró a Colombia en una situación compleja.

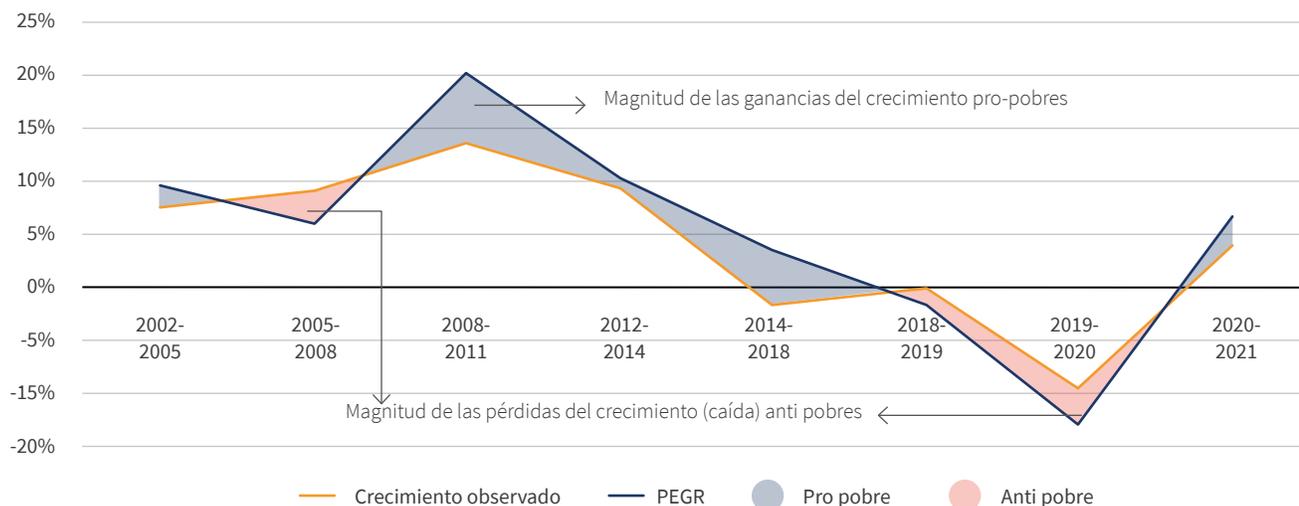
21 Los autores utilizaron el método de descomposición de Shorrocks y Kolenikov (2005).

Gráfico 4.4. Descomposición promedio anual de los cambios en pobreza (2002-2021)



Fuente: Angulo *et al.* (2022).

Gráfico 4.5. Tasa de crecimiento equivalente de la pobreza²²



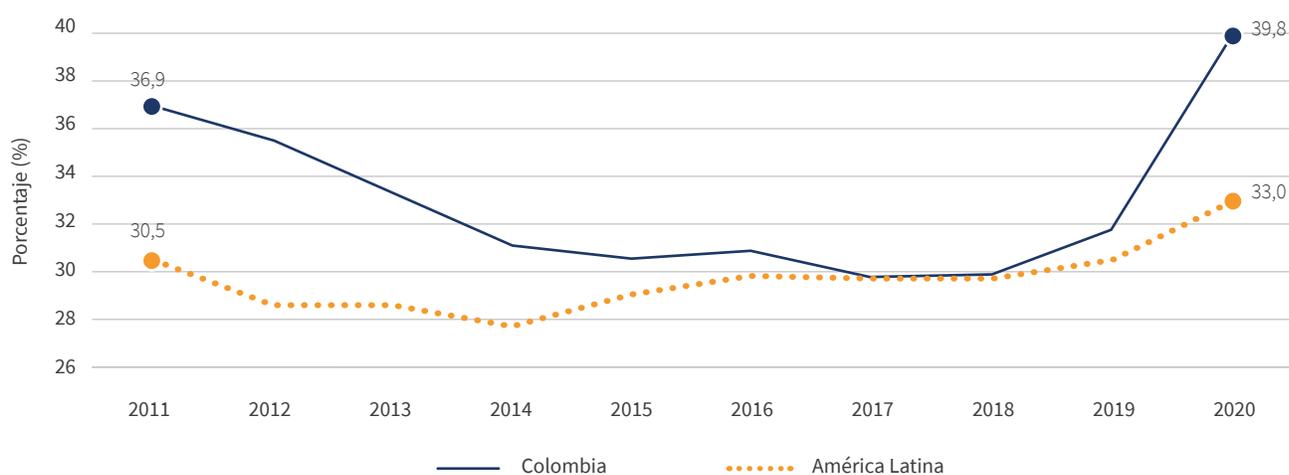
Fuente: Angulo *et al.* (2022).

²² Según lo señalan Angulo *et al.* (2022) y Son y Kakwani (2004), el crecimiento es pro-pobre cuando las ganancias del crecimiento tienen una distribución relativa favorable para los pobres que para los no pobres. Para ello se plantea la Poverty Equivalent Growth Rate (PEGR) que es una tasa de crecimiento hipotética que conlleva la misma reducción de la pobreza observada, pero bajo el supuesto de que el proceso de crecimiento no ha estado acompañado de un cambio en la desigualdad. En este sentido, cuando la PEGR es mayor que el crecimiento observado del ingreso medio se concluye que el crecimiento es pro-pobre.

En relación con las mediciones de pobreza y pobreza extrema de la Cepal, en su conjunto, el país y la región de América Latina mostraron una reducción entre 2011 y 2014, pero una trayectoria distinta entre 2015 y 2018, pues, mientras que el país redujo los niveles de

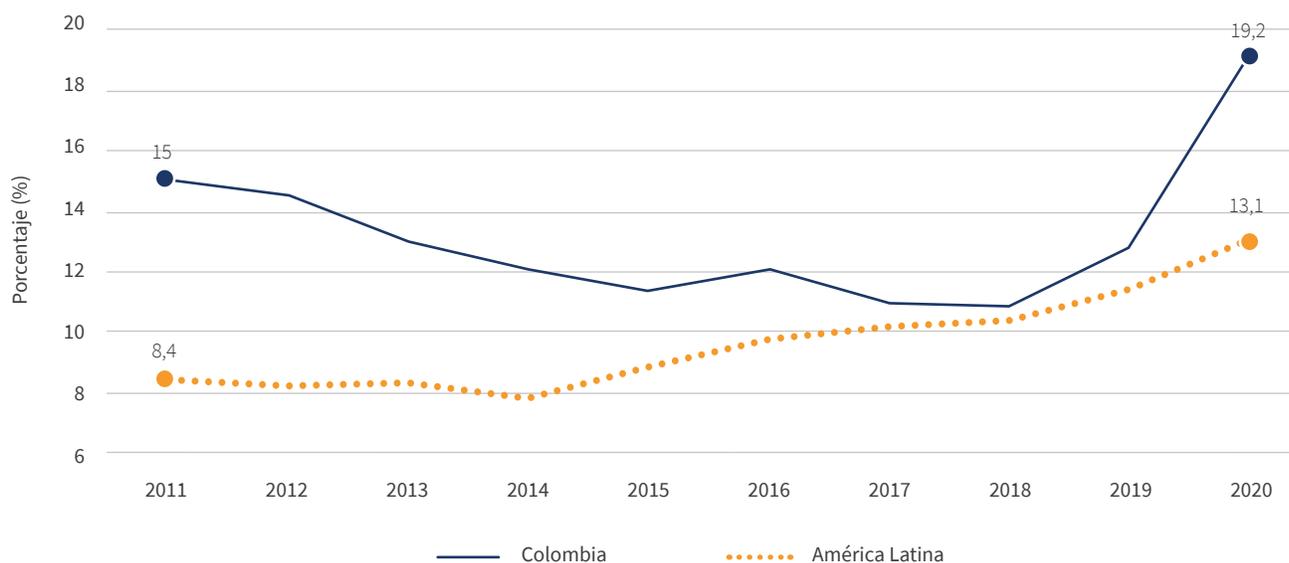
ambos indicadores, en la región aumentaron. A partir del 2018, la pobreza y la pobreza extrema de Colombia y la región fueron casi coincidentes, año en que empieza a aumentar en ambos casos, pero con resultados más negativos Colombia (gráficos 4.6 y 4.7).

Gráfico 4.6. Tasa de incidencia de la pobreza monetaria en Colombia y América Latina (2011-2020)



Fuente: elaboración propia con base en CELPASTAT de la Cepal (2022).

Gráfico 4.7. Tasa de incidencia de la pobreza monetaria extrema en Colombia y América Latina (2011-2020)



Fuente: elaboración propia con base en CELPASTAT de la Cepal (2022).



Recuadro 4.3. Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción

Si bien, desde el 2000 fue puesto en marcha el programa de transferencias condicionadas Familias en Acción, en el año 2012 el programa se transforma a Más Familias en Acción (MFA) mediante la Ley 1532, con cobertura nacional, complementado por la Ley 1948 de 2019. Como política pública, su implementación ha significado la reducción de pobreza monetaria y multidimensional (DPS, 2019). No obstante, en términos de pobreza extrema la brecha entre zonas urbanas y rurales es más evidente, debido a la dificultad propia de las zonas rurales para el cumplimiento de los requisitos del programa (Soto, 2013).

Por su parte, en 2012 se dio inicio a la implementación de Jóvenes en Acción, programa que otorga a los jóvenes acompañamiento en su formación técnica, tecnológica y/o profesional con la entrega de transferencias monetarias condicionadas. Según la evaluación hecha por el DPS, este incentivo influye directamente sobre la permanencia en los estudios (Prosperidad Social, 2017). De acuerdo con las evaluaciones del programa, la relación costo-beneficio ha resultado positiva.

Pobreza multidimensional: mayores avances y resiliencia ante la pandemia

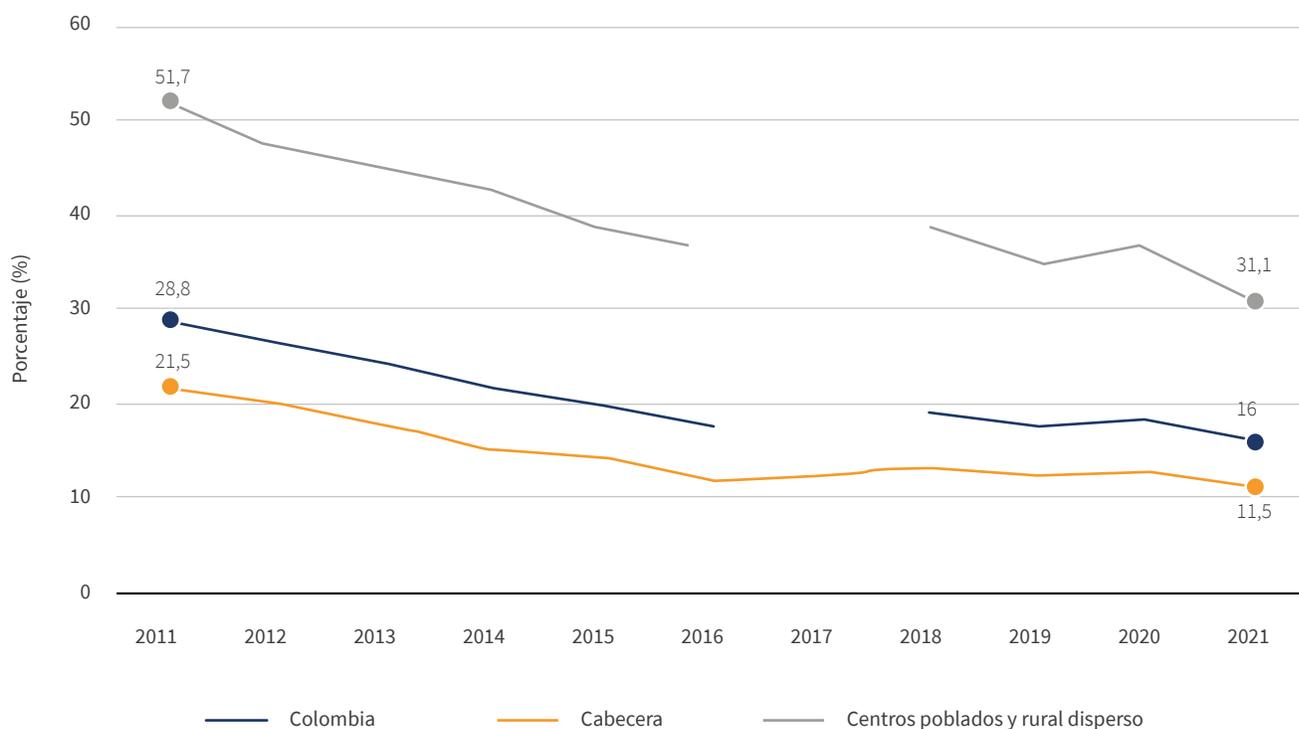
Durante la última década, el comportamiento de la pobreza multidimensional se ha reducido a mayor velocidad que el de la pobreza monetaria. Tal como está definida, este tipo de pobreza incluye dimensiones e indicadores diferentes al ingreso que, sugiere una medición más directa de las condiciones de vida de las personas.

Entre 2011 y 2021 el país redujo la incidencia de pobreza multidimensional en 12,8 pp, lo cual se tradujo en una reducción de un 36% en el número de personas que se encontraban en esta condición (gráfico 4.8). Esto significa que 4,6 millones de personas dejaron de ser pobres bajo esta medida durante este periodo. Se observa que entre 2011 y 2016 hubo una fase de reducción de la pobreza multidimensional y entre 2017 y 2021 una fase de estancamiento donde los logros de reducción fueron muy bajos. Asimismo, si bien hay mayor incidencia de pobreza multidimensional en las zonas rurales que en las

urbanas, a lo largo de la década la brecha se ha reducido, aunque en menor proporción que en el caso de la pobreza monetaria.

A diferencia de lo ocurrido con la pobreza monetaria, si se tiene en cuenta el promedio nacional, los efectos de la pandemia fueron pequeños en la pobreza multidimensional, pues tan solo se presentó un incremento de un 6% entre 2019 y 2020 y, de hecho, a 2021 el número de personas pobres fue menor que el que había antes de la crisis.

Sin embargo, al considerar diferencias territoriales, la región más afectada por los efectos derivados de la pandemia fue la región Pacífico, donde la pobreza multidimensional aumentó 8,2 pp, y donde la inasistencia escolar en los hogares pobres pasó de 3,4% a 27,4% (DANE, 2022). Durante esta década, las regiones con mayor incidencia de pobreza multidimensional fueron Caribe y Pacífico (sin incluir Valle del Cauca), y la que menor incidencia registró fue Bogotá.

Gráfico 4.8. Pobreza multidimensional en Colombia (2011-2021)

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2022).

Nota: Para el año 2017 los datos son representativos únicamente para el dominio Cabecera

En este indicador de pobreza, dentro de las variables que mayor peso promedio tuvieron sobre las privaciones de los hogares pobres durante la década se destacan, en su orden, el trabajo informal²³ (75,7%), el bajo logro educativo²⁴ (48%), el rezago escolar²⁵ (28,8%), la falta de aseguramiento a salud²⁶ (13%) y el desempleo de larga duración²⁷ (11,4%), variables que podrían asociarse a indicadores de productividad del país y de acceso al mercado laboral de las poblaciones más pobres.

Por otra parte, las variables que mayor reducción mostraron en la década fueron las barreras de acceso a la salud (-73%) y el trabajo infantil (-70%), mientras que las que mostraron incremento fueron el desempleo de alta duración (53%) y la inasistencia escolar (22%), esta última a pesar de mostrar una reducción del 40% hasta 2019, lo cual indica que fue la variable crítica más afectada durante la pandemia (tabla 4.1).

23 Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un ocupado sin afiliación a pensiones (DANE, 2019).

24 Una persona se considera privada si pertenece a un hogar donde la educación promedio de las personas mayores de 15 años es menor a 9 años de educación (DANE, 2019).

25 Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un niño entre 7 y 17 años con rezago escolar (número de años aprobados inferior a la norma nacional) (DANE, 2019).

26 Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que tiene, al menos, una persona mayor de 5 años que no se encuentra asegurada en salud (DANE, 2019).

27 Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, una persona de la población económicamente activa (PEA) desempleada por más de 12 meses (DANE, 2019).

Tabla 4.1. Promedio de participación de las privaciones por hogar pobre (2011-2021)

| Variable | Variaciones (pp) | | |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| | Variación 2011-2019 | Variación 2011-2021 | Variación 2019-2021 |
| Analfabetismo | -3,1 | -4,0 | -0,9 |
| Bajo logro educativo | -10,9 | -14,1 | -3,2 |
| Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia | -2,3 | -2,2 | 0,1 |
| Barreras de acceso a servicios de salud | -2,6 | -5,9 | -3,3 |
| Desempleo de larga duración | 3,2 | 4,9 | 1,7 |
| Hacinamiento crítico | -4,7 | -5,4 | -0,7 |
| Inadecuada eliminación de excretas | -3,4 | -4,0 | -0,6 |
| Inasistencia escolar | -1,8 | 1,0 | 2,8 |
| Material inadecuado de paredes exteriores | -0,4 | -0,6 | -0,2 |
| Material inadecuado de pisos | 0 | -0,5 | -0,5 |
| Rezago escolar | -7,3 | -8,2 | -0,9 |
| Sin acceso a fuente de agua mejorada | -0,7 | -1,3 | -0,6 |
| Sin aseguramiento en salud | -7,5 | -8,7 | -1,2 |
| Trabajo infantil | -2,6 | -3,0 | -0,4 |
| Trabajo informal | -7,6 | -7,0 | 0,6 |

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2022).

Una desigualdad muy alta que cede, pero poco

La desigualdad de ingresos, entendida como la distribución desequilibrada de los ingresos en una sociedad, es un fenómeno que adquiere cada vez más importancia, tanto por sus implicaciones sociales y políticas, como por sus consecuencias económicas. Cuando los ingresos que perciben los individuos se concentran de forma injustificada en pocas manos, el malestar social, la ines-

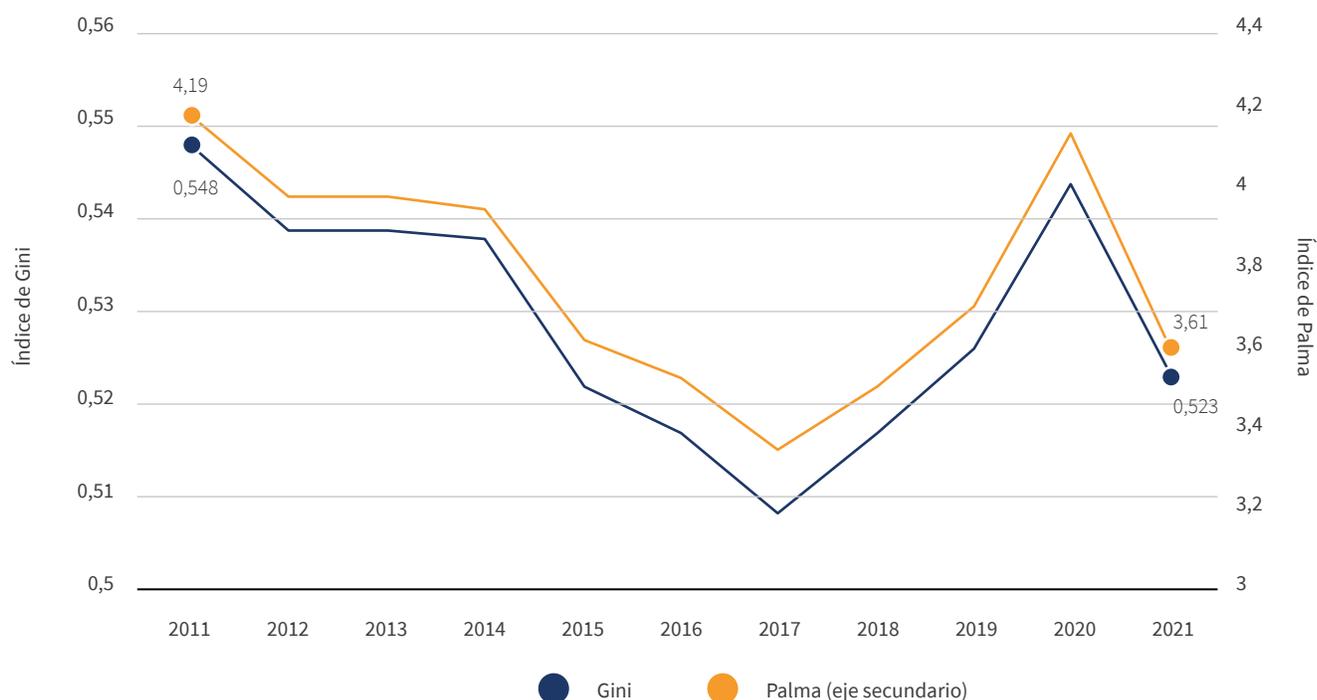
tabilidad política y el bajo desempeño económico aparecen y se arraigan (Berg y Ostry, 2011; Rodrik, 1999). Es tan importante atender la desigualdad, que la Agenda 2030 incluye un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) específico para reducir las desigualdades —incluso aquellas más allá del ámbito económico— para la consecución del desarrollo sostenible.

En los últimos años, el índice de Gini²⁸ y el índice de Palma²⁹, los dos indicadores más conocidos para medir la desigualdad de ingresos tuvieron un comportamiento similar en el país. Durante la última década (2011-2021), el índice de Gini tuvo una reducción promedio anual de 0,003 (0,004 si se aíslan los efectos de la pandemia), promedio superior a la tasa de 0,002, registrada en 2002-2010. En el mismo sentido, el índice de Palma registró una reducción promedio anual de 2,9% (1,9% si se aísla el efecto de la pandemia), mientras que entre en el periodo 2002-2010 fue de 0,9%.

En la década reciente, la reducción de la desigualdad tuvo lugar entre 2011 y 2017, para luego registrar un incremento hasta 2020, donde alcanzó un valor similar al que había al inicio de la década (gráfico 4.9). En

2021, la desigualdad presentó una disminución, por lo que alcanzó un valor inferior al que tenía el país en 2019, en especial bajo la medición del índice de Gini. Desde una perspectiva territorial, el nivel de desigualdad económica no ha sido el mismo en la última década. De acuerdo con la información del DANE, el índice de Gini ha sido más bajo en las zonas rurales y en cabeceras urbanas intermedias, mientras que en las zonas urbanas en general y en las 13 ciudades principales y sus áreas metropolitanas tiende a ser más alto. A su vez, los departamentos que mostraron el índice de Gini más alto en promedio, entre 2011 y 2021, fueron Chocó (0,582) y La Guajira (0,557), y los que mostraron el índice más bajo fueron Cundinamarca (0,451) y Atlántico (0,453).

Gráfico 4.9. Índice de Gini y Palma en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad del DANE (2022).

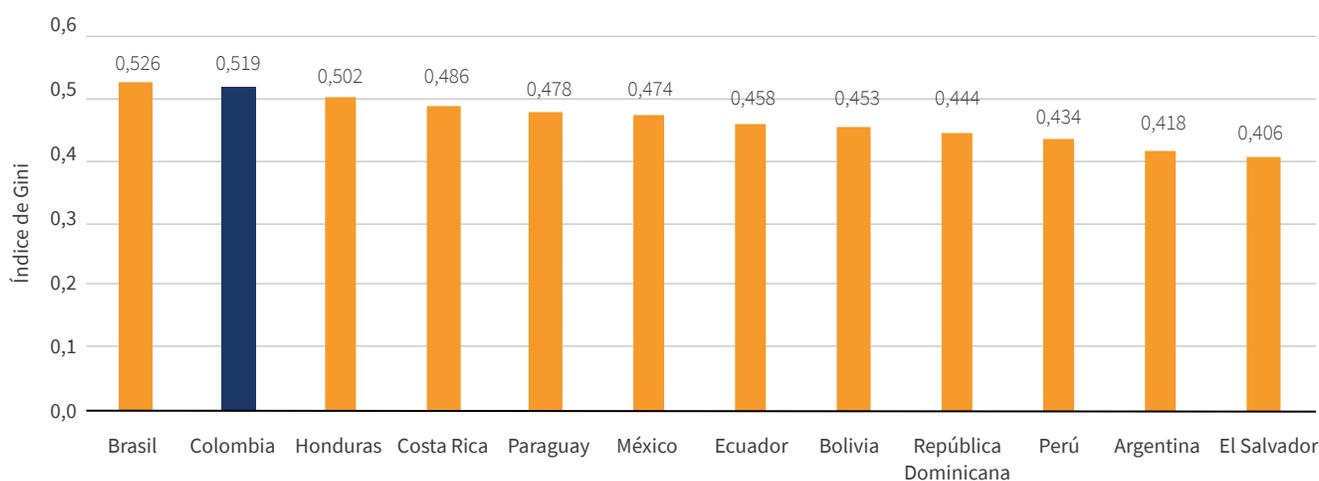
28 El índice de Gini es una medida de desigualdad que se construye a partir de la distribución de los ingresos de una sociedad. Está medido entre 0 y 1, donde 0 es total igualdad de ingresos entre las personas y 1 es total concentración (DANE, 2020).

29 El índice de Palma es una medida de desigualdad que relaciona la totalidad de los ingresos del 10% más rico de una sociedad sobre la totalidad de los ingresos del 40% más pobre (Otero-Bahamón *et al.* 2022).

A pesar de la reducción leve en los indicadores de Gini y Palma, Colombia sigue siendo un país muy desigual en el contexto internacional. Al comparar a Colombia con los demás países de la región de América Latina y el Caribe, se evidencia que el país ocupa el segundo lugar en el promedio del índice de Gini durante este período,

solo superado por Brasil (gráfico 4.10). Asimismo, al analizar la información del Banco Mundial sobre los países de la región entre 2011 y 2019, países como Bolivia y República Dominicana lograron reducir el índice de Gini en un 10% y 12%, respectivamente, mientras Colombia solo alcanzó una reducción de un 4%.

Gráfico 4.10. Índice de Gini promedio en Colombia y en países de América Latina y el Caribe (2011-2020)



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2022).

Nota: Solo se incluyen países para los cuales existe la serie de datos disponible por parte del Banco Mundial.

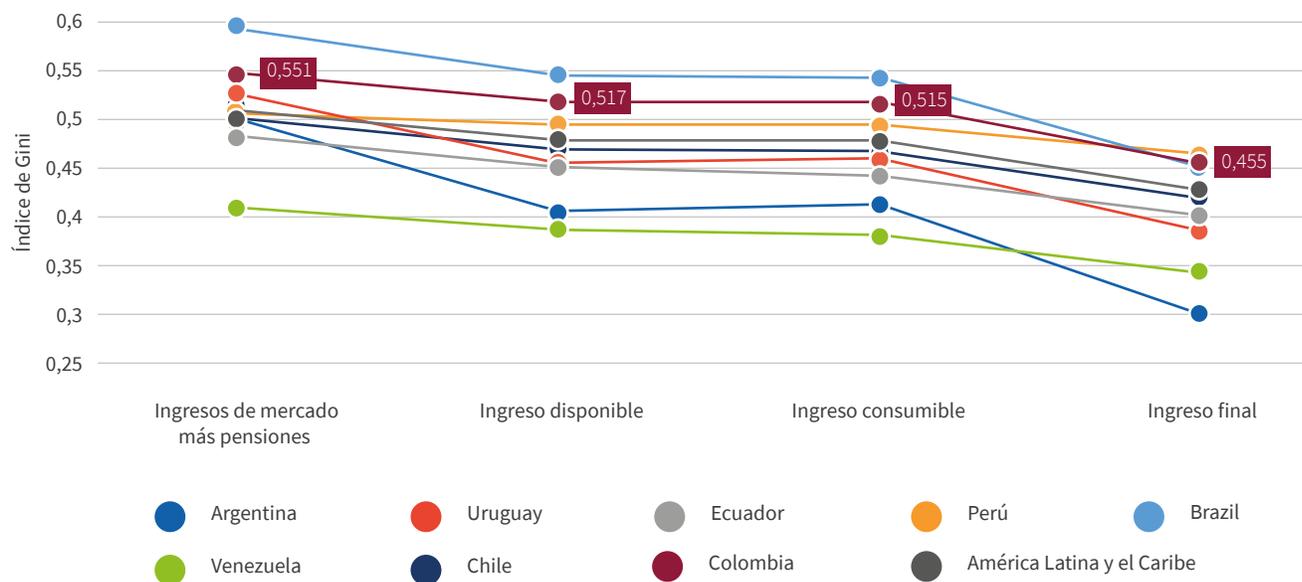
¿Y la efectividad de la política fiscal en la desigualdad?

Ante el fenómeno de la desigualdad el Estado puede actuar haciendo uso de los instrumentos de la política fiscal que atiende a la forma como se captan y gastan los recursos públicos, vía impuestos y transferencias. Cómo se configuren los impuestos y cómo se diseñe e implemente la política social será fundamental para combatir (o no) la desigualdad de ingresos. Es tan importante la política fiscal que esta puede ser responsable de buena parte de las diferencias entre países en desigualdad (FMI, 2017).

Aún con este potencial, en América Latina y el Caribe, sus efectos no han sido los deseados y han tenido un débil efecto redistributivo como consecuencia de la concentración del poder político y económico,

al permanecer casi inalterada la desigualdad después de que los hogares pagan impuestos y reciben transferencias gubernamentales, y al no contarse con recursos públicos suficientes para invertir en los bienes y servicios demandados socialmente (PNUD, 2021). Estos efectos, que se presentan en toda la región, se dan en Colombia en mayor grado.

En relación con el impacto de la política fiscal en la desigualdad en Colombia, Núñez *et al.* (2020) estiman que la reducción de la desigualdad medida por el índice de Gini, al implementarse las diferentes medidas fiscales, fue de 17,4% aproximadamente (gráfico 4.11), el cual está por encima del promedio regional, pero por debajo de otros referentes como Argentina, Brasil y Costa Rica.

Gráfico 4.11. Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias en América Latina y el Caribe (2017)

Fuente: Núñez *et al.* (2020).



Recuadro 4.4. Ingreso Solidario: una nueva política para mitigar los efectos de la pandemia

De acuerdo con el DANE (2020), 3,6 millones de personas cayeron en situación de pobreza monetaria durante el 2020. En consecuencia, el Gobierno nacional diseñó e implementó, mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020, el programa de Ingreso Solidario. Este programa busca apoyar a los hogares más vulnerables afectados por la crisis del COVID-19 mediante transferencias monetarias. Aunque estas transferencias iban a operar solo por tres meses, se decidió de forma posterior que el programa se ampliara hasta el 2022. Para abril del 2021, se habrían invertido la suma de 5,6 billones de pesos en transferencias.

De acuerdo con una evaluación del BID (2021), Ingreso Solidario ayudó a mantener un nivel básico de ingresos en los hogares beneficiados, no desincentivó la participación en el mercado laboral, incrementó el consumo de alimentos en comparación con los hogares no elegibles para este programa e incrementó la inclusión financiera, ya que incentivó el uso de billeteras digitales como la forma más práctica de realizar las transferencias monetarias.

En síntesis, el país tuvo avances importantes en reducción de pobreza monetaria, de pobreza monetaria extrema y desigualdad de ingresos en la última década, aunque antes del inicio de la pandemia se comenzaron a generar retrocesos. La desigualdad, en particular, aún es alta y persistente. Las consecuencias derivadas del COVID-19 fueron preocupantes para las condiciones de

vida de las personas, lo que se vio reflejado en el crecimiento, en diferentes magnitudes, de los indicadores asociados a estos fenómenos, aun cuando la política social ayudó a mitigar estos efectos. El reto del país es acelerar la marcha para lograr reducciones amplias y sostenidas de la pobreza y la desigualdad y cumplir con las metas consignadas en los ODS para el 2030.

5



Salud: de la cobertura en aseguramiento a los retos de la calidad



El funcionamiento del sistema de salud es fundamental para garantizar que las personas puedan acceder a los bienes y servicios necesarios para prevenir o curar las enfermedades, y prolongar la existencia en condiciones de dignidad. Igualmente, condiciones de salud adecuadas determinan mayores capacidades de las personas y mejores réditos en materia de productividad.

Este capítulo presentará las principales tendencias en la salud en Colombia en la más reciente década. Como principales hallazgos se identifica que el país ha avanzado de forma importante en lograr una cobertura en salud casi universal, en los regímenes subsidiado, contributivo y especial que caracterizan al sistema. De otro lado, otros indicadores relevantes no han tenido el mismo comportamiento entre sí: la mortalidad materna se ha deteriorado, mientras que

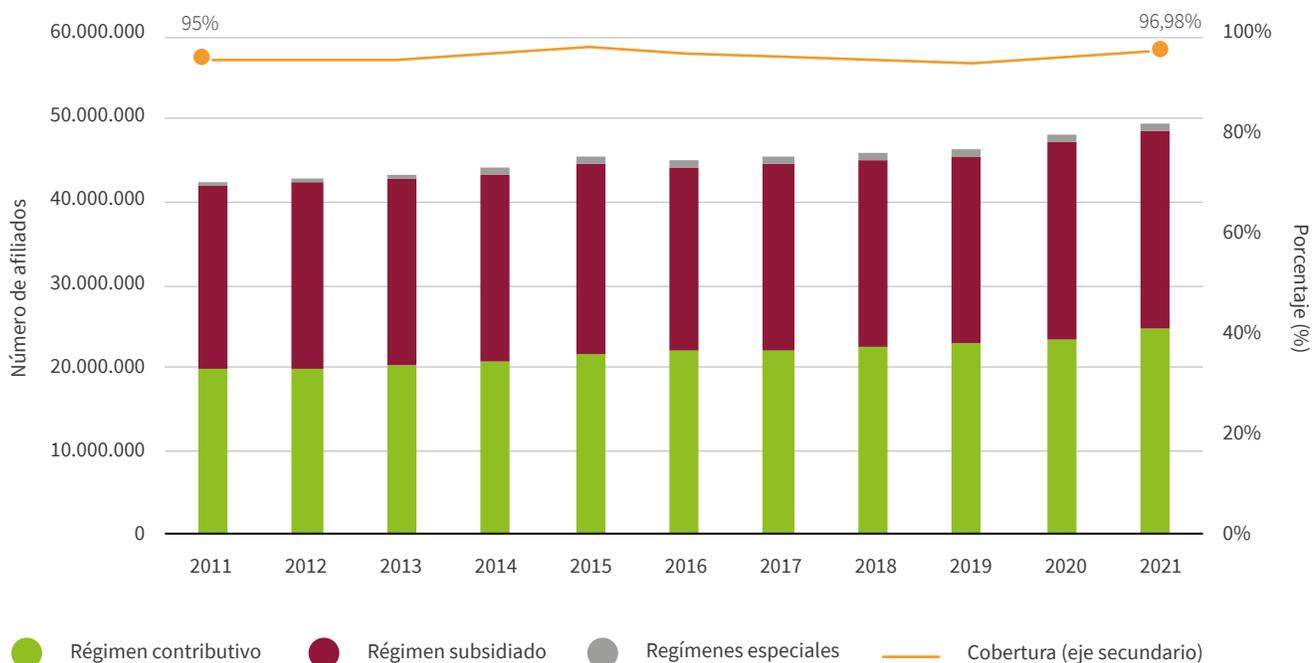
la mortalidad infantil y el embarazo adolescente han tenido avances significativos. Por su parte, la salud mental ha adquirido importancia. En cuanto al perfil epidemiológico del país, la mortalidad por enfermedades no transmisibles se está convirtiendo en el reto en prevención y atención en salud, a propósito del proceso de transición demográfica que atraviesa Colombia. Al término de la década, el COVID-19, la crisis epidemiológica más importante de las últimas décadas generó consecuencias graves sobre la salud y la mortalidad en Colombia. Sin embargo, también produjo mejoras en infraestructura, y se avanzó en la gestión de la pandemia y en la vacunación de la población. Finalmente, se destaca que la calidad del sistema de salud ha avanzado, pero aún hay retos por resolver.

Una cobertura casi universal, con retos recientes

El sector salud en Colombia ha alcanzado la meta histórica de afiliación casi completa de la población, alcanzando una cobertura de casi el 100% en el año 2015, con avances tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado. Posterior a este año hubo una leve reducción en población afiliada, explicada principalmente por la llegada de personas migrantes

venezolanas que, al no estar en condiciones de regularización migratoria ni con acceso a un empleo formal, no podían acceder a una afiliación en seguridad social (gráfico 5.1). Con la reciente apuesta de regularización migrante y la progresiva integración socioeconómica de estas personas, se esperaría que nuevamente el país logre la cobertura universal.

Gráfico 5.1. Afiliados en salud por régimen en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Salud y Protección Social (2022).



Recuadro 5.1. La unificación del Plan de Beneficios en Salud y el control de precios a medicamentos como medidas para garantizar acceso para todos y todas en condiciones de calidad

El Plan de Beneficios en Salud, conocido anteriormente como el Plan Obligatorio de Salud (POS), es un conjunto de derechos de prestación de servicios mínimos en salud que tienen los usuarios afiliados al Sistema General de Seguridad Social de Salud en Colombia (SGSSS).

La unificación completa del Plan de Beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado en el Sistema General de Seguridad Social de Salud en Colombia culminó en 2012. Si bien la Ley 100 de 1993, pionera como instrumento de equidad social para lograr cobertura en aseguramiento, ya había establecido alcanzar esta unificación en 2011, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-760 de 2008 exigió la igualación entre los regímenes.

Por otra parte, a partir de 2013, como iniciativa del Ministerio de Salud y Protección Social, se implementó un control de precios a los medicamentos, lo que redujo los montos que se asignaban a distintos tratamientos médicos y generó un alivio financiero para el sistema y para los pacientes.

Estas medidas complementan el carácter redistributivo que tiene el sistema de salud en Colombia. De acuerdo con cálculos de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2022), sin el aseguramiento en salud, la pobreza multidimensional en 2021 pasaría de un 16% a un 36,5%.

La mortalidad materna se ha deteriorado, mientras que la mortalidad infantil y el embarazo adolescente han tenido avances significativos

En salud, algunos indicadores básicos que permiten entender los avances en bienestar son la mortalidad materna, la mortalidad infantil y el embarazo adolescente. Cuando estos indicadores son altos o crecen, implica que algunas condiciones estructurales del desarrollo humano están fallando, tales como el acceso a una nutrición adecuada, a agua potable, a bienes y servicios básicos, entre otros (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

En cuanto a la razón de mortalidad materna³⁰ el país ha registrado un avance en esta última década pues pasó de un promedio de 79,8 muertes por cada 100.000 nacidos vivos en la década del 2000 a 75,5 en la década pasada. No obstante, entre 2011-2020 este indicador se incrementó en un 44%, con un repunte importante entre los años 2019-2020 debido a la pandemia (gráfico 5.2), al restringirse el acceso a servicios

de salud sexual y reproductiva, y por temor a contraer el COVID-19 (UNFPA, 2021). Dado que la mortalidad materna puede deberse a causas obstétricas directas o indirectas, es posible que algunas de éstas se hayan profundizado a lo largo de la década, como las directas asociadas con las complicaciones del embarazo, parto o puerperio, por tratamientos incorrectos o una inadecuada atención, o como las indirectas asociadas con enfermedades previas al embarazo (Así Vamos en Salud, 2022). Además, el nivel de este indicador y su evolución no son homogéneos a lo largo del territorio nacional. Algunos departamentos registran niveles promedio en la década reciente muy altos como Vichada (323,13) y Guainía (231,32), en contraste con otros con muy buen desempeño como Huila (71,38) y Bogotá D.C. (45,52).

Gráfico 5.2. Razón de mortalidad materna en Colombia (2011-2020)



Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas Vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022).

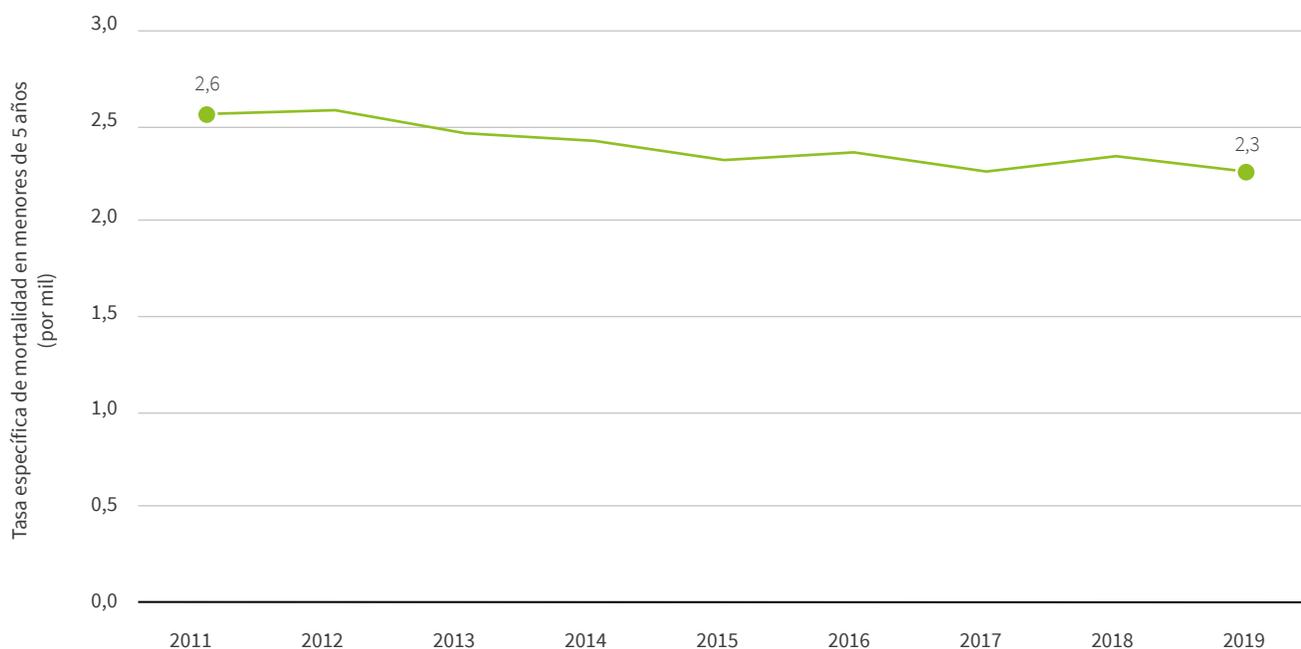
³⁰ Se define como el número de defunciones maternas ocurridas durante el embarazo, parto o durante los 42 días después del parto, por cada cien mil nacidos vivos. En el caso del indicador mostrado en este documento, se incluyen también las muertes maternas tardías (42 a 365 días) (DANE, 2021).

En relación con la mortalidad infantil³¹, medida a partir de la tasa de mortalidad en menores de 5 años, el comportamiento a nivel nacional mostró mejorías: el país pasó de 3,5 muertes de menores de 5 años por cada 1.000 niños en esa edad en la década del 2000, a 2,4 en la década reciente. Entre 2011-2019, la tasa de mortalidad infantil se redujo un 12% (gráfico 5.3), aunque a nivel internacional sigue estando en un valor

que duplica al de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el promedio 2011-2020 (Banco Mundial, 2022).

Sin embargo, esta mejoría no ha sido homogénea a lo largo del territorio nacional: mientras departamentos como Chocó y la Guajira tuvieron una tasa promedio de 3,7 niños menores de 5 años fallecidos, en otros como Valle del Cauca y Casanare la tasa promedio fue de 1,8.

Gráfico 5.3. Tasa específica de mortalidad en menores de 5 años en Colombia (2011-2019)



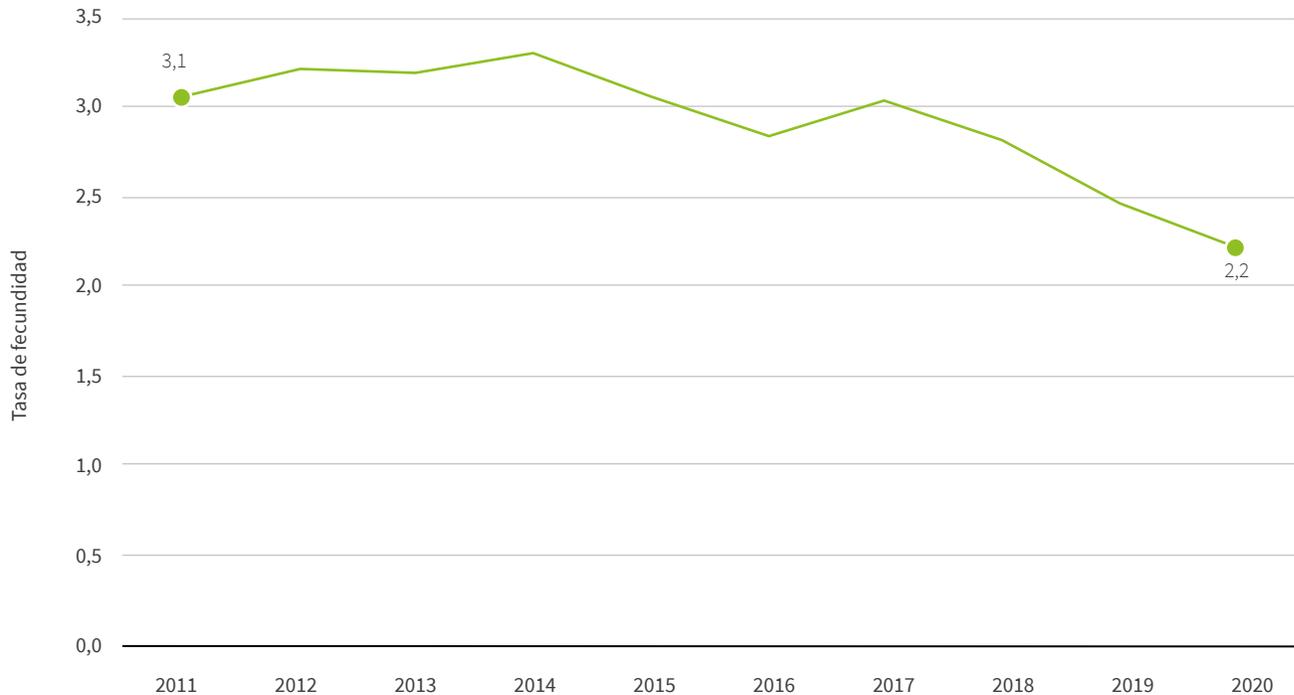
Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas Vitales del DANE (2022).

En términos de embarazo adolescente, la tasa de fecundidad en mujeres de 10 a 14 años³² ha disminuido en el promedio nacional. Entre la década del 2000 y la más reciente, el país mostró una mejora relativa en el indicador promedio en un 4%. Adicionalmente, 2011-2020 la reducción de esta tasa a nivel nacional fue de 28% (gráfico 5.4).

Una vez más, las diferencias territoriales son notables: los departamentos que tuvieron tasas promedio más alta fueron Guainía y Caquetá, con 7,1 y 6,6, respectivamente, en contraste con San Andrés y Bogotá, con tasas promedio de 1,1 y 1,3, respectivamente.

31 Se define como el cociente entre el número de muertes de menores de cinco años en un período y el total de menores de cinco años, del mismo período, por 1.000.

32 Se define como el número de nacidos vivos de madres de 10 a 14 años durante un período dado por cada 1.000 mujeres de 10 a 14 años en ese mismo período.

Gráfico 5.4. Tasa de fecundidad de 10 a 14 años en Colombia (2011-2020)

Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas Vitales y proyecciones de población del DANE (2022).



Recuadro 5.2. Una crisis epidemiológica que llevó al límite al sector salud

La pandemia del COVID-19 contabiliza más de 6,5 millones de casos confirmados y más de 140.000 decesos. Uno de los retos que tuvo que afrontar el sector salud al inicio de la pandemia fue adecuar la infraestructura para atender la cantidad de personas contagiadas, por ejemplo, de febrero a octubre de 2020 se pasó de 5.346 camas de la Unidad de Cuidados Intensivos a 10.693 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Otro desafío inicial fue el acceso a las vacunas contra el COVID-19. Alrededor de 5 billones de pesos han sido invertidos para la obtención y la administración de los biológicos. A raíz de la llegada temprana de biológicos al país, el esquema de vacunación a la población fue exitoso. Para mayo de 2021, Colombia estaba por encima del promedio mundial de vacunados y, a la fecha, se reporta que el 82,7% de la población cuenta con al menos una dosis. También se implementaron aplicaciones como “Mi Vacuna” para informar a las personas del Plan Nacional de Vacunación.

De acuerdo con el ranking de resiliencia ante el COVID-19 de Bloomberg, Colombia ocupó el puesto número 12 a nivel mundial, siendo el mejor país rankeado en el manejo de la pandemia de América Latina y el Caribe, y el segundo de todo el continente americano solo superado por Canadá.

La salud mental comienza a adquirir importancia en la discusión pública

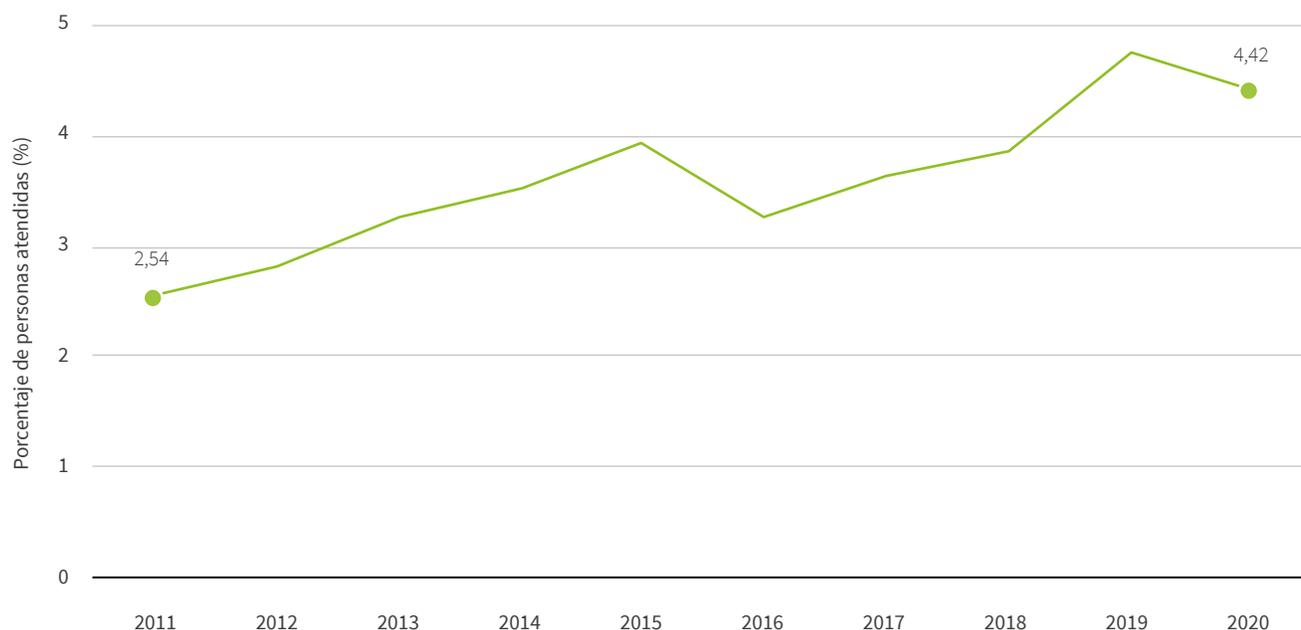
Durante la última década, el país ha sido testigo de nuevas dinámicas de salud pública y decisiones de orden legal sobre temáticas en las cuales no existe un amplio consenso en la opinión nacional. Lo cierto es que, como ha sucedido en otros países, Colombia ha avanzado de manera progresiva en abordar este tipo de problemáticas de salud pública.

De hecho, el comportamiento de ciertos indicadores pone en evidencia un crecimiento en el país en los problemas de salud mental en la última década. Asimismo, la salud mental se considera un tema importante de la política pública reciente, donde se destaca la aprobación del Documento CONPES 3992 de 2020 que visibi-

liza esta problemática de salud pública (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

El porcentaje de personas atendidas por trastornos mentales y del comportamiento³³ creció entre 2011-2020 en un 74% (gráfico 5.5). Esto puede deberse tanto a aumentos en los casos, así como al reporte o búsqueda de atención a los trastornos. Sin embargo, hay gran heterogeneidad a nivel territorial: en departamentos como Caldas, Bogotá y Quindío el incremento fue el más alto (98%, 62% y 50%, respectivamente) frente a departamentos de la Orinoquía, la Amazonía y Chocó con porcentajes mucho menores.

Gráfico 5.5. Porcentaje de personas atendidas por trastornos mentales y del comportamiento en Colombia (2011-2020)



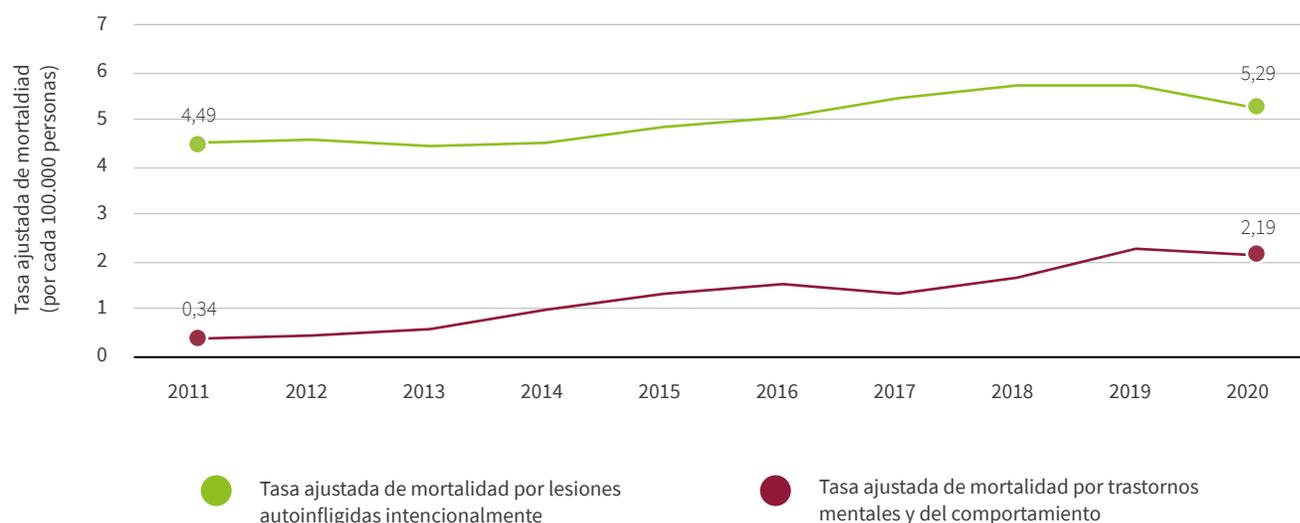
Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio Nacional de Convivencia Social y Salud Mental del Ministerio de Salud y Protección Social (2022).

³³ Se define como la proporción de personas atendidas en los servicios de salud por trastornos mentales y del comportamiento del total de personas atendidas en los servicios de salud.

También han crecido las tasas de mortalidad asociadas con el deterioro de la salud mental: tanto la tasa de mortalidad por lesiones autoinfligidas intencionalmente como la tasa de mortalidad por trastornos mentales y del comportamiento se incrementaron³⁴, la primera en un 18%,

y la segunda en un 551% entre 2011 y 2020 (gráfico 5.6). De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social (2021), el deterioro de la salud mental de los colombianos pudo haber aumentado en los años recientes con la llegada de la pandemia y el aislamiento social.

Gráfico 5.6. Tasas de mortalidad por lesiones autoinfligidas y por trastornos mentales en Colombia (2011-2020)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio Nacional de Convivencia Social y Salud Mental del Ministerio de Salud y Protección Social (2022).

Las enfermedades no transmisibles: las nuevas tendencias de la morbilidad y mortalidad en Colombia

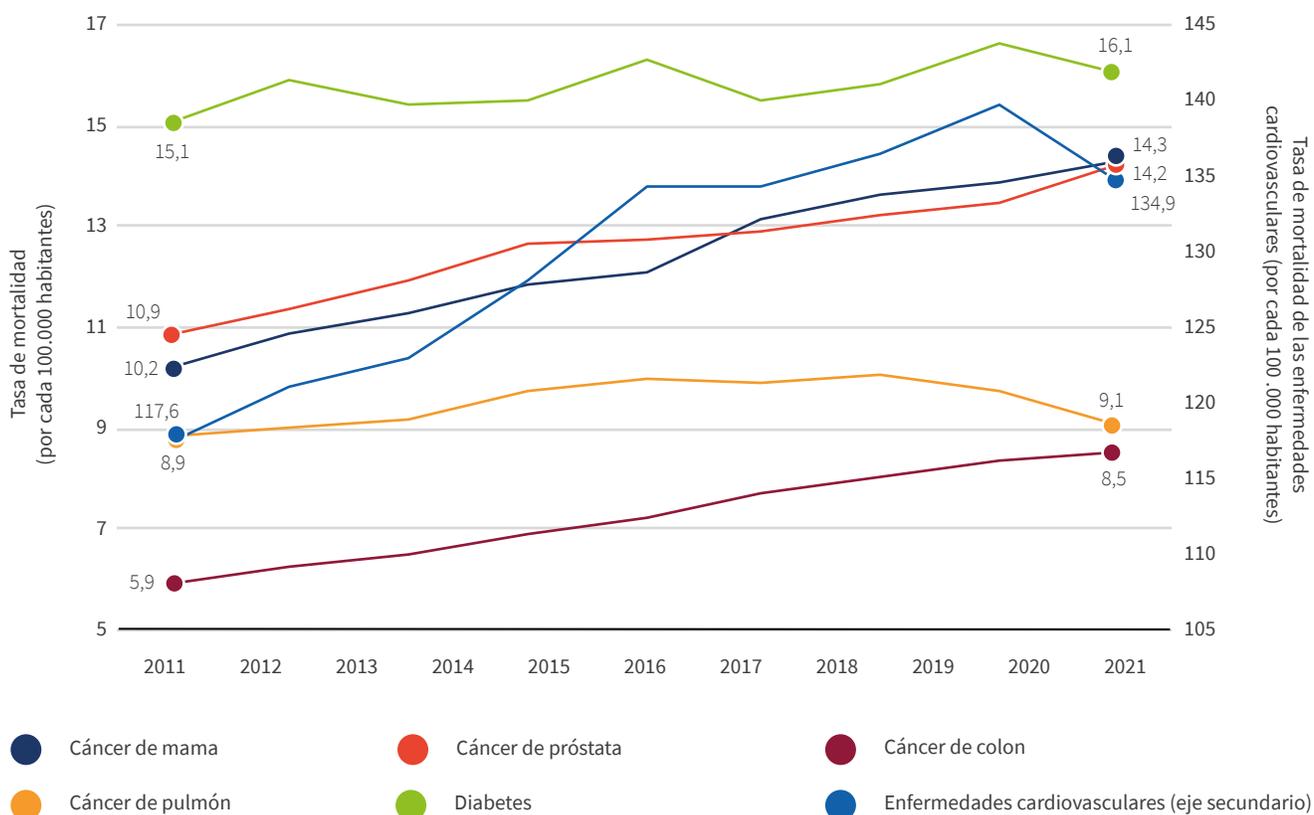
El perfil epidemiológico en Colombia está cambiando y cada vez adquieren más importancia las enfermedades no transmisibles, que se convierten con el paso del tiempo en las principales causas de muerte en el país. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 70% de las muertes totales en los últimos 10 años se deben a enfermedades no transmisibles. Durante la última década ha habido un crecimiento importante en la tasa de mortalidad de enfermedades

como la diabetes, el cáncer de mama, el cáncer de colon, el cáncer de próstata y las enfermedades cardiovasculares, éstas últimas con una tasa mucho más alta que todas las demás (gráfico 5.7).

Al comparar la reciente década con la del 2000, se observa un crecimiento promedio anual mayor en enfermedades cáncer de próstata, la diabetes y las enfermedades cardiovasculares, y un decrecimiento importante en el cáncer de pulmón.

34 Se define como el número de muertes por lesiones autoinfligidas intencionalmente por 100.000 personas, que ocurrirían si la población tuviera la misma estructura de edad que la población estándar.

Gráfico 5.7. Tasas de mortalidad de enfermedades no transmisibles en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en información de Estadísticas Vitales del DANE (2022).



Recuadro 5.3. La salud como un derecho fundamental

El 16 de febrero de 2015 fue aprobada por el Congreso de la República la Ley Estatutaria 1751, en la cual se establece la salud como un derecho fundamental. Esto implica que todas las personas pueden acceder al servicio de salud sin que las entidades prestadoras de servicio se nieguen a otorgarlo, lo que permite más equidad en el sistema para mejorar la calidad de vida de todos los usuarios.

Colombia destina un 7,6% del PIB al sector salud y se cuenta hoy con una cobertura del 97,7%. El gasto de bolsillo, que son los pagos directos que deben hacer los hogares para la atención de su salud, es de 15,1% del total de gastos, uno de los más bajos de la región latinoamericana (Asociación Nacional de Industriales [ANDI], 2022). Este aspecto tiene un impacto social muy importante, pues en el escenario de que el gasto de bolsillo se duplicara, se estima que la pobreza monetaria pasaría de 39,3% a 40,8%; y la pobreza extrema, de 12,3% a 13,4% (ANIF, 2022).

La calidad de la salud en Colombia: avances y retos por superar

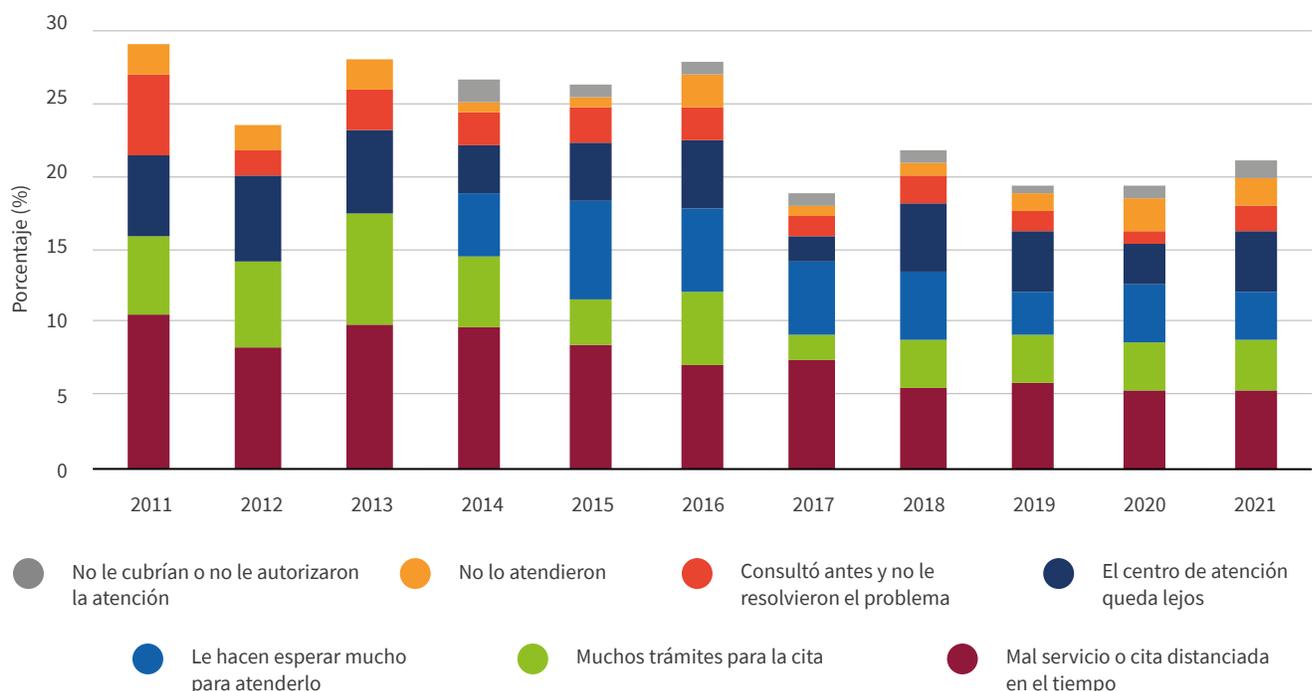
A pesar del avance en la cobertura en salud, aún persisten algunos retos en el acceso y la calidad de los servicios prestados. Frente a este desafío, en el año 2006 se creó el Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad en Salud, el cual se define como el “conjunto de instituciones, normas, requisitos, mecanismos y procesos deliberados y sistemáticos del sector salud para generar, mantener y mejorar la calidad de servicios de salud del país” (Decreto 780 de 2016).

Una forma de aproximarse a la calidad del sistema es verificar cómo ha evolucionado la experiencia de los usuarios y sus percepciones respecto de los servicios recibidos. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida, entre 2011-2020, en promedio, un 25,5% de las personas en Colombia manifestaron tener problemas de salud por barreras de oferta del sector, indicador mejora a partir del 2013 e inclu-

so se reduce en el 2020, año de plena pandemia lo cual sugiere una mejoría gradual en el sistema. Sin embargo, barreras como la distancia de los centros de atención la percepción de un mal servicio y el tiempo de asignación de las citas siguen siendo relevantes (gráfico 5.8).

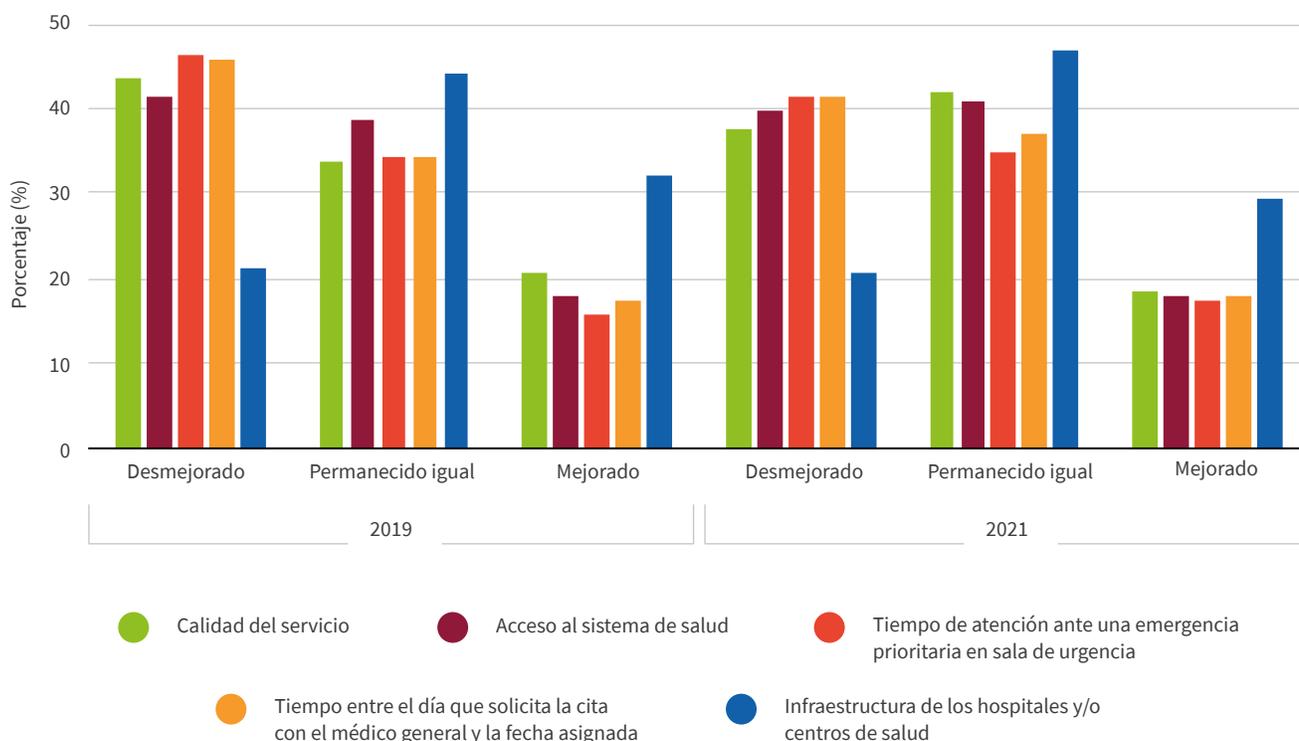
Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta de Percepción Ciudadana del Departamento Nacional de Planeación (DNP) del 2019 y del 2021, la percepción sobre la calidad de los servicios de salud, el acceso al sistema, los tiempos de espera ante una emergencia o para una cita a medicina general, y sobre la infraestructura hospitalaria, muestran un mejor comportamiento (gráfico 5.9). Sin embargo, la percepción de que los servicios han desmejorado supera con creces la percepción de que han mejorado, salvo en el caso de la infraestructura hospitalaria.

Gráfico 5.8. Barreras de oferta a servicios de salud manifestadas por los usuarios en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta de Calidad de Vida del DANE (2021).

Gráfico 5.9. Respuestas sobre percepción del sistema de salud en Colombia en 2019 y en 2021



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta de Percepción Ciudadana del DNP (2019, 2021).

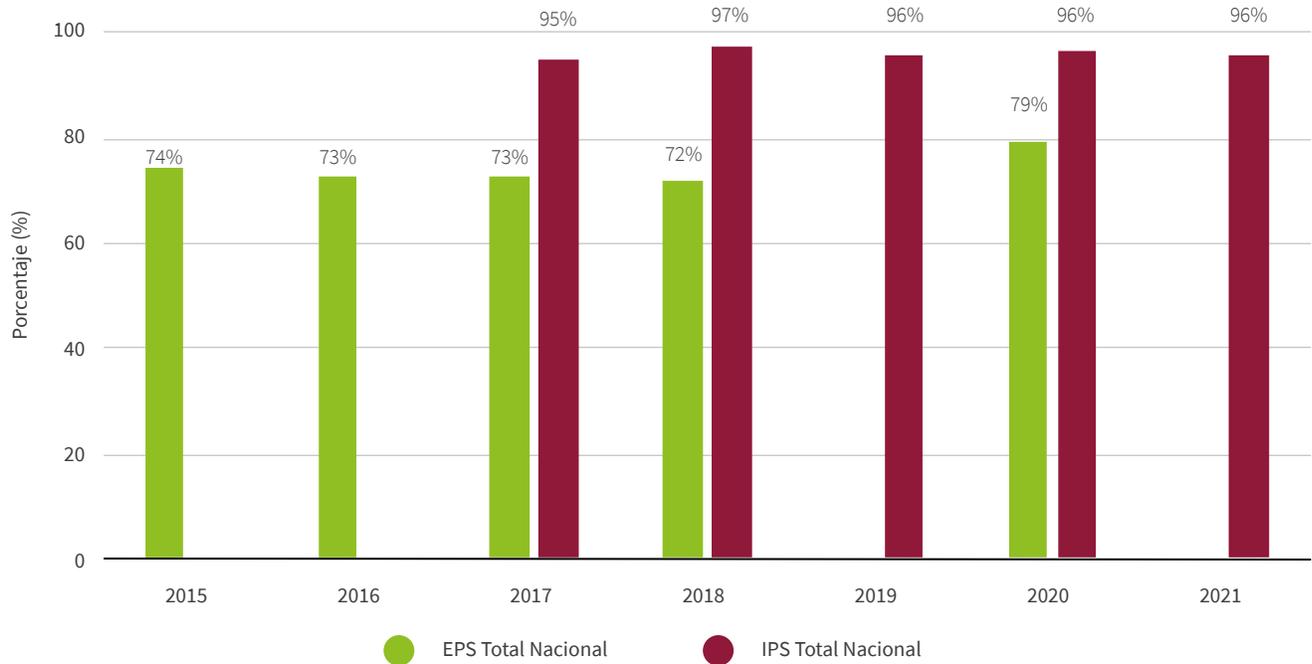
Por otra parte, en general, la satisfacción de los usuarios respecto de los servicios prestados por las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y por las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS)³⁵ es relativamente alta. En el caso de las primeras, cerca del 80% de los encuestados está satisfecho, y en el caso de las IPS por encima del 90% (gráfico 5.10). Estos altos porcentajes de satisfacción se mantienen e incluso se incrementan ligeramente en 2020 y 2021, que coincide con los años de pandemia.

Otro indicador de calidad del sistema es el tiempo promedio para la asignación de citas de medicina general y de las especialidades médicas. En el caso de las primeras, que son las más comunes, se observa una disminución entre 2017-2019 y un crecimiento reciente, que coincide

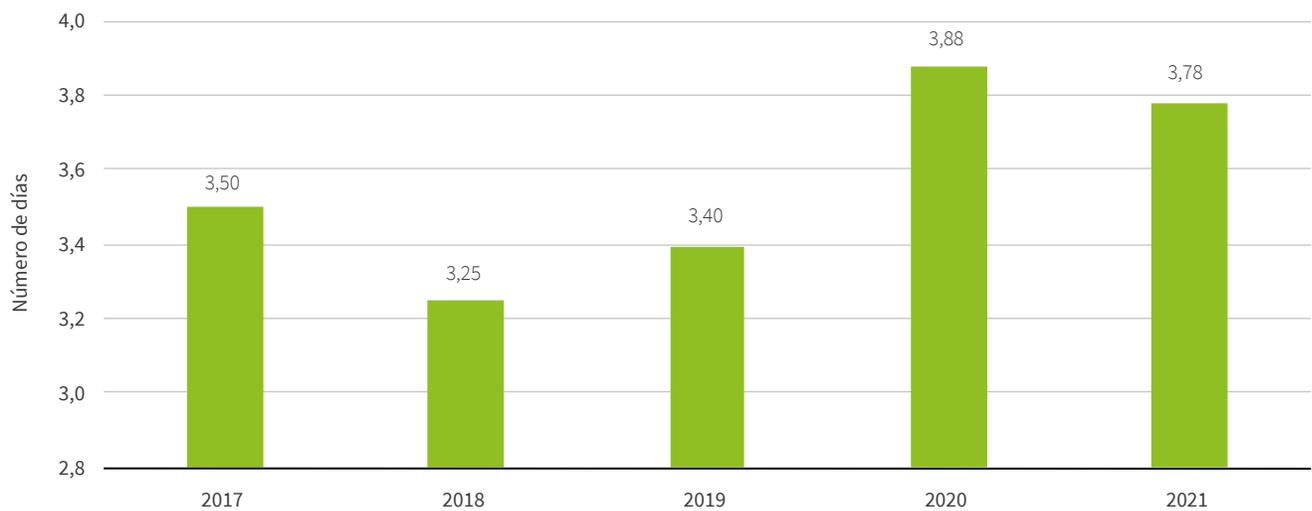
con los años de alta demanda en la pandemia (gráfico 5.11). De igual forma, el tiempo promedio de espera de las especialidades médicas ha disminuido durante los últimos años, aunque se identifica un repunte en el año 2021 para el caso de citas de cirugía general, medicina interna y ginecología (gráfico 5.12).

La calidad del servicio de salud (incluyendo medicina general, medicina especializada, odontología, etc.) percibida por los usuarios ha sido buena en la última década. En promedio, en la última década el 72,5% de las personas considera que la calidad de la prestación del servicio de salud ha sido buena y en promedio 14,2% considera que ha sido muy buena, a comparación del 11,6% y 1,7% promedio que consideran que la calidad ha sido mala o muy mala, respectivamente (gráfico 5.13).

35 Corresponde a la proporción de usuarios satisfechos con los servicios recibidos en las EPS e IPS. Se calcula como: (número de usuarios que respondieron “muy buena” o “buena” a la pregunta: ¿cómo calificaría su experiencia global respecto a los servicios de salud que ha recibido a través de su EPS o IPS?/n.º de usuarios que respondieron la pregunta) × 100.

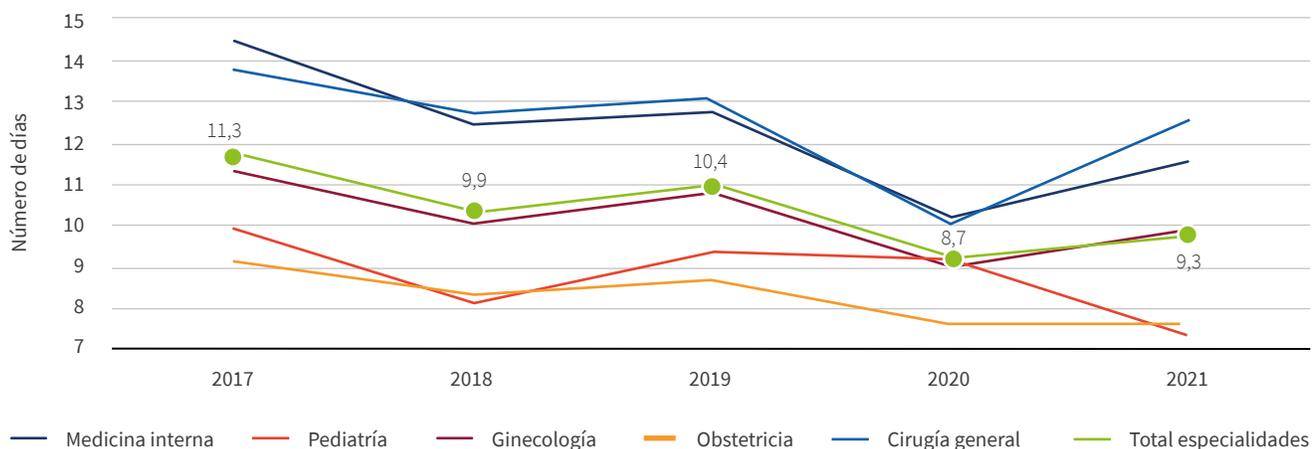
Gráfico 5.10. Proporción de satisfacción global de los usuarios con las EPS e IPS en Colombia (2015-2021)

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Salud y Protección Social - Sistema de Información para la Calidad (2022).

Gráfico 5.11. Tiempo promedio de espera para la asignación de citas de medicina general en Colombia (2017-2021)

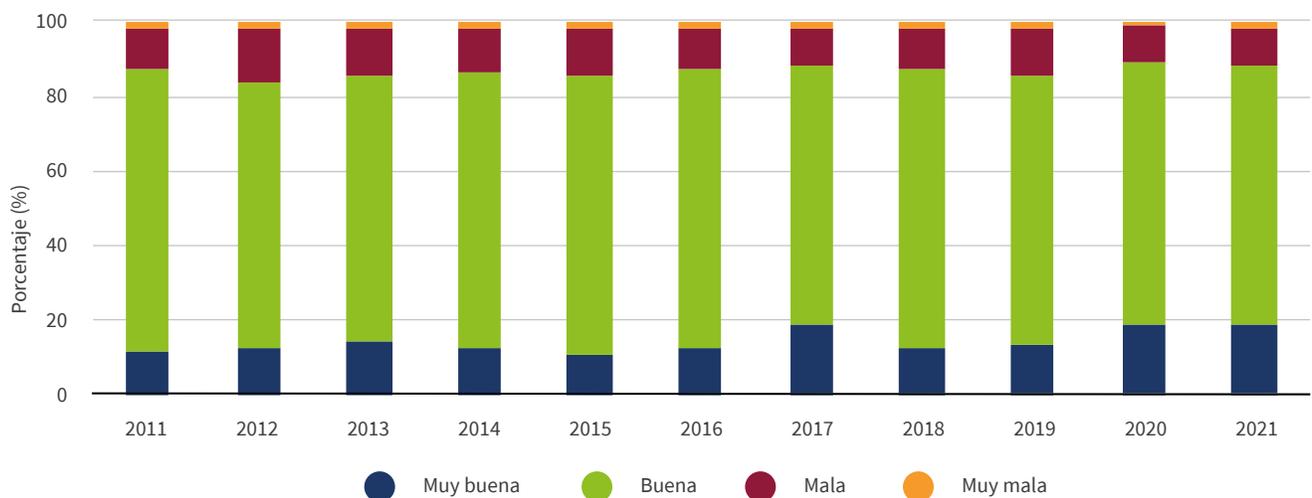
Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Salud y Protección Social - Sistema de Información para la Calidad (2022).

Gráfico 5.12. Tiempo promedio de espera para la asignación de citas de especialidades en Colombia (2017-2021)



Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Salud y Protección Social - Sistema de Información para la Calidad (2022).

Gráfico 5.13. Calidad de la prestación del servicio de salud percibida por los usuarios en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Calidad de Vida – DANE (2022).

En relación con análisis integrales del funcionamiento del sistema de salud, de acuerdo con el Banco Mundial (2019) el país ha avanzado en la reducción de infecciones hospitalarias, incremento de vacunación y en mejores resultados en salud materna e infantil, aunque con rezagos respecto de los países de la OCDE. En un informe sobre la calidad de la aten-

ción en el sector salud, la entidad evalúa los resultados de Colombia en una variedad de indicadores que se califican de acuerdo con el desempeño del país (tabla 5.1).

El informe identifica leves mejoras en la atención de los pacientes, así como en los tiempos de espera, los cuales son similares al promedio de los países de la OCDE.

No obstante, aún se presenta un número importante de muertes a causa de mala atención o por barreras de acceso, y unas diferencias territoriales en la calidad de los servicios. Los principales retos se encuentran en

medidas de efectividad disponibles para el cuidado de enfermedades no transmisibles, la eficacia en la atención materna y la correcta implementación de prácticas para atención prenatal y detección del cáncer.

Tabla 5.1. Calificaciones para resultados de calidad de la atención en el sector salud en Colombia

| Dimensión | Calificación* |
|--|---------------|
| Experiencia del paciente | 3 |
| Eficacia - atención prenatal | 2 |
| Eficacia - atención de niños | 3 |
| Eficacia - enfermedades infecciosas | 2,5 |
| Eficacia - enfermedades no transmisibles (ENT) | 2 |
| Seguridad - atención hospitalaria | 2 |
| Oportunidad - servicios especializados | 2 |
| Eficiencia - evitación de residuos | 2 |
| Equidad - salud materna/infantil | 2 |
| Integrado | 1,5 |

*En una escala entre 1 y 4, en donde 4 representa un grado ideal de implementación y 1 poca o ninguna actividad.

Fuente: Banco Mundial (2019).

De otra parte, de acuerdo con la dimensión de efectividad institucional del Índice Así Vamos en Salud (2021) el país ha venido mejorando progresivamente entre 2016 y 2020 pasando de 63 a 72 sobre 100. El indicador de mejor desempeño en este aspecto ha sido la cobertura prestacional de servicios, mientras que el indicador con niveles más bajos es la oportunidad el cual mide la posibilidad de que los usuarios del sistema reciban la atención necesaria en un tiempo prudente que no genere detrimento del estado de salud o que ponga en riesgo la vida.

Finalmente, en comparación con los países de la OCDE, Colombia está muy cerca al promedio de la organización en aspectos como atención primaria y secundaria efectiva (OCDE, 2021). El sistema de salud colombiano se ha posicionado en el puesto 35 entre 89 países según el ranking de CeoWorld en 2021, que incluye aspectos como capital físico, humano y costos. En el índice de prosperidad

Legatum el país ocupa el puesto 32 y con un valor de 78,1 sobre 100 en el pilar de salud el cual captura qué tanto las personas están saludables y tienen acceso a los servicios necesarios para mantener una buena salud incluyendo resultados de salud, sistemas de salud, enfermedades y factores de riesgo y tasas de mortalidad.

En síntesis, durante la más reciente década el país logró mantener los logros de cobertura en el sistema de salud, a la par que avanzó en reglamentaciones para mejorar la equidad entre los diferentes regímenes de afiliación. La crisis epidemiológica del COVID-19 puso al límite al sistema, y aunque hubo hechos críticos, al final el país avanzó en la gestión de la pandemia y en la vacunación masiva de la población. En la actualidad, los debates más importantes se sitúan en la órbita de la calidad de los servicios prestados, sin embargo, en esta materia el país no ha permanecido estático y también ha mostrado avances destacables.

6



Educación: avanza la cobertura, en pausa la calidad



La educación se concibe como un fin en sí mismo desde el enfoque de desarrollo humano, ya que permite a las personas tener mayores competencias, conocimientos y desarrollar habilidades.

Al igual que contar con una vida larga y saludable, acceder a una educación de calidad a lo largo del ciclo de vida permite tener mayores oportunidades, lo que deriva en un mayor bienestar individual y social, ya que esta se convierte en una herramienta idónea para lograr mejores resultados en el ámbito económico. Asimismo, una población más educada, con conocimientos y habilidades acordes con las necesidades de su entorno, permite ampliar las capacidades de creación de soluciones, lo cual

puede resultar en mayores recursos para el desarrollo humano y el crecimiento económico.

Como principales hallazgos, el país ha avanzado significativamente en garantizar el acceso de las personas a la educación, ampliando progresivamente la cobertura, en particular en educación primaria y media. No obstante, en la última década, los principales retos son garantizar mayor acceso en los niveles de educación inicial, media y superior; y mejorar las condiciones de calidad del sistema educativo, para cerrar brechas entre zonas urbanas y rurales, entre instituciones públicas y privadas y entre grupos étnicos; y procurar una mayor pertinencia en relación con las demandas sociales y económicas.

Una década de ampliación de la cobertura de la educación diferencial por niveles, con bajas tasas de crecimiento

Los últimos años muestran un comportamiento variable en las tasas de cobertura bruta³⁶ y neta³⁷ en los diferentes niveles educativos en Colombia. En efecto, se puede observar que, en promedio, la cobertura ha mejorado en la última década en comparación con la década anterior, exceptuando en el nivel educativo de primaria (gráfico 6.1). El ritmo de crecimiento de la cobertura se ha ralentizado, y si continúa creciendo a este ritmo, el país se tomaría aproximadamente 3 décadas para llegar a una cobertura neta del 100% en educación secundaria y 9 décadas para alcanzar una cobertura neta del 100% en educación media.

En los últimos 10 años, el mayor avance se ha dado en la cobertura bruta en educación superior, al pasar de un 42,8% en 2011 a un 51,6% en 2020, aunque con pérdida de dinamismo en los últimos años. Igualmente, es destacable el crecimiento de la cobertura a nivel de educación media, que pasó de 80,3% en 2011 a 86,2% en 2020, el cual pudo ser resultado de la de-

finición de este nivel como gratuito a partir de 2012. No obstante, en los niveles de transición y primaria el desempeño ha sido menos favorable.

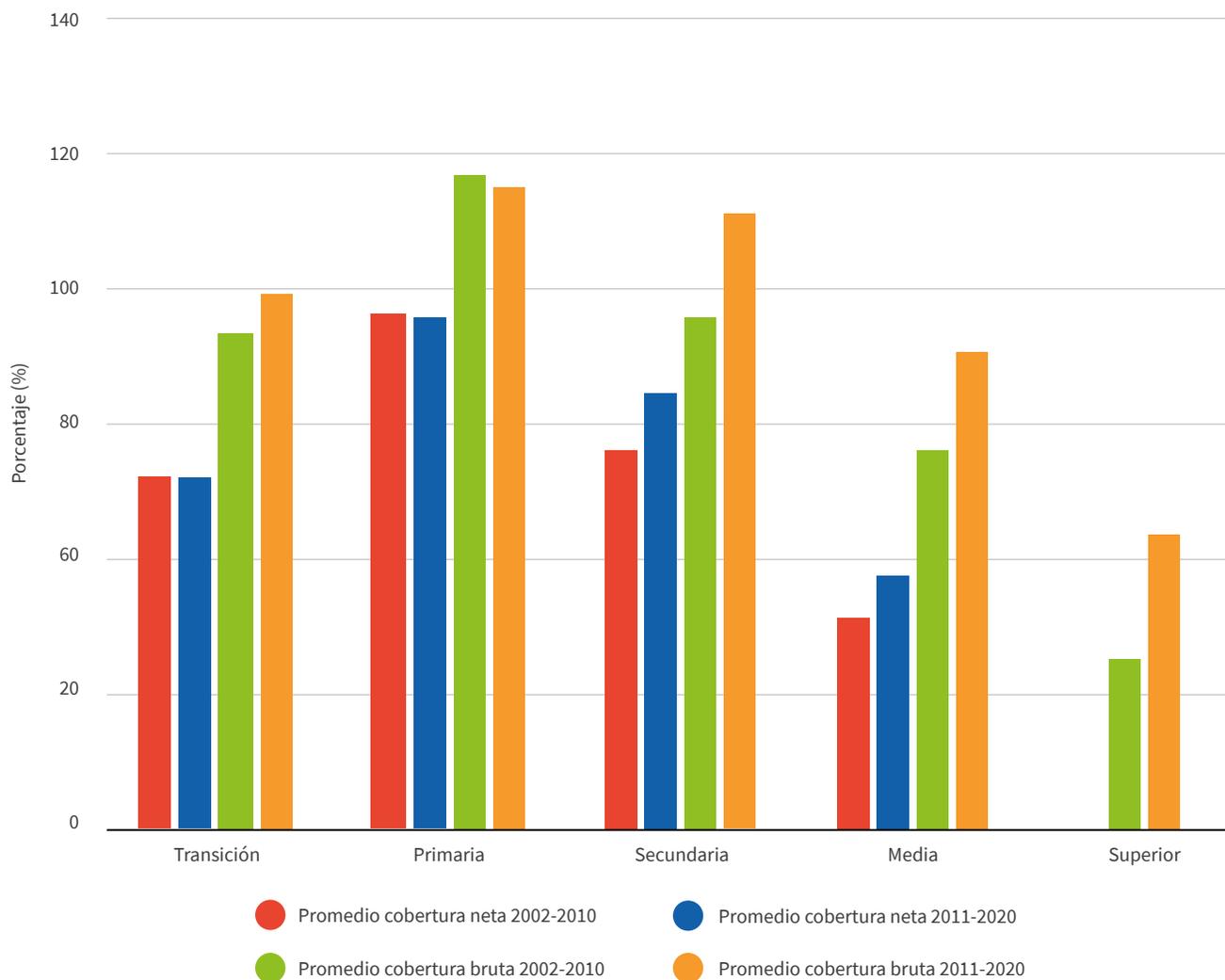
En cuanto a coberturas netas se observa un mejoramiento generalizado entre 2011 y 2020 desde transición hasta educación media, con una estabilización en las tasas por nivel educativo en 2018, y un leve descenso en la cobertura en primaria en los últimos años (Observatorio de la Gestión Educativa, 2021). Cabe señalar que, durante la última década, se redujo el dinamismo observado de la década anterior en las tasas de crecimiento de la cobertura, principalmente en educación secundaria y media.

Más allá de los promedios, se observan disparidades en la tasa cobertura, a nivel departamental, durante la última década. A nivel de cobertura neta general, los departamentos que en promedio tuvieron mejores resultados fueron Casanare (98,9%) y Sucre (96,8%), y los que tuvieron la cobertura promedio más baja fueron Vaupés (60,1%) y Guaviare (65,4%).

36 La tasa de cobertura bruta se calcula como la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo respecto de la población en edad teórica para cursarlo. Esta tasa considera toda la población matriculada, incluyendo estudiantes en extraedad.

37 La tasa de cobertura neta se calcula como la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica para cursarlo y el total de la población correspondiente a esa misma edad.

Gráfico 6.1. Tasas de cobertura bruta³⁸ y neta en Colombia (2011-2020)

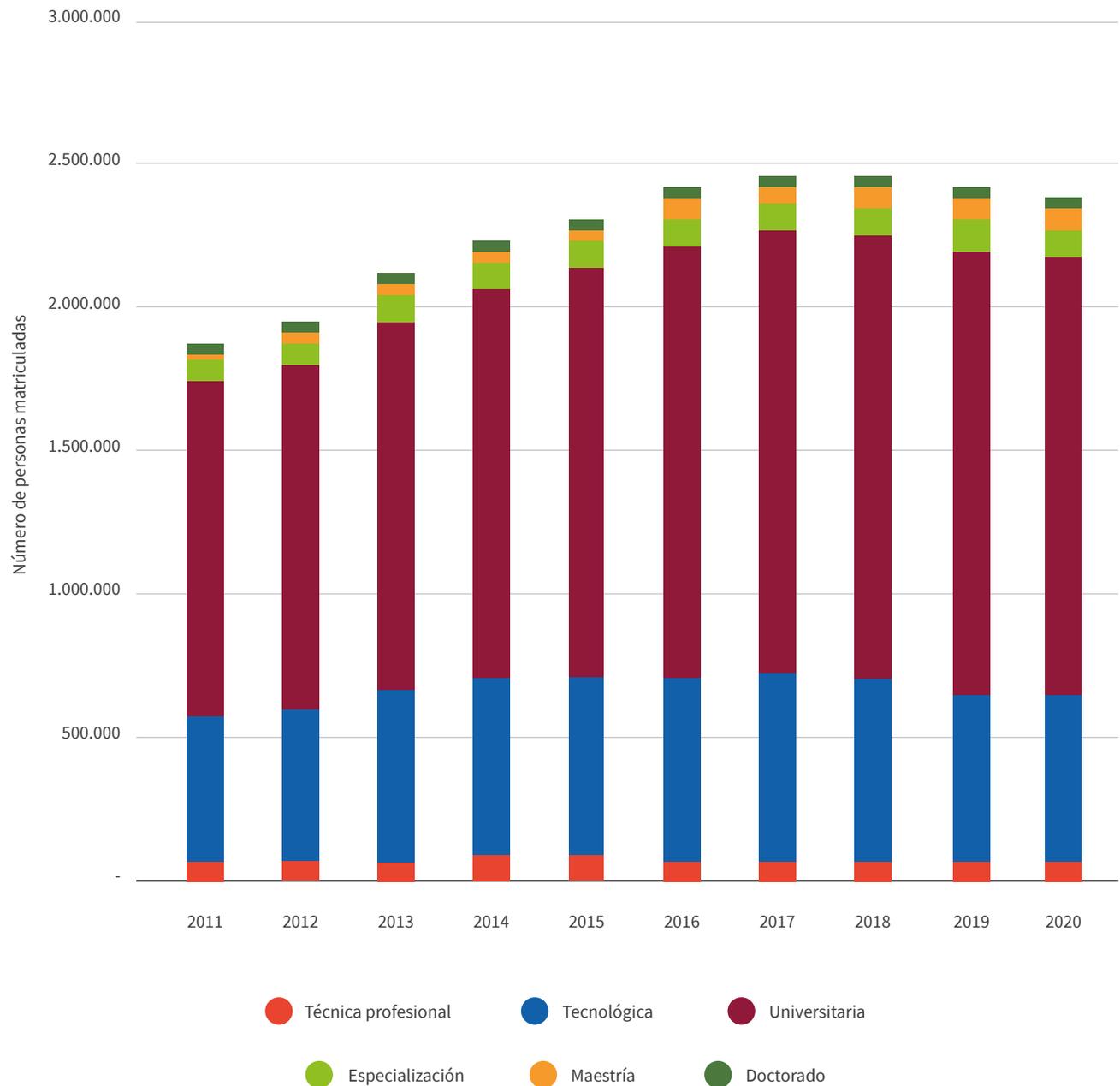


Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2010; 2013), SNIES – SIMAT (2018) para la serie 2011-2017 y Observatorio de la Gestión Educativa (2021).

En educación superior, la matrícula en sus diferentes niveles (técnico profesional, tecnológico, universitario y posgrado) tuvo un crecimiento agregado sostenido desde el 2011 hasta el 2017, año a partir del cual comenzó a decrecer. Al comparar el número de personas matriculadas

en 2020 con el año de mayor matrícula durante la última en la década, la mayor disminución se presentó en el nivel técnico (respecto a 2014, -29%), seguido del nivel tecnológico (respecto a 2017, -12%) y finalmente el nivel universitario (respecto a 2018, -1,8%) (gráfico 6.2).

³⁸ Las tasas de cobertura pueden superar el 100%, dado que no excluyen estudiantes que se encuentran en extraedad de acuerdo con el nivel educativo que están cursando.

Gráfico 6.2. Matrícula en educación superior en Colombia (2011-2020)

Fuente: elaboración propia con base en MEN (2021).

La caída reciente en la matrícula en la educación superior se ha dado en mayor proporción en las instituciones privadas que en las públicas, y ha impactado de forma más severa a las mujeres. Así mismo, se observa

una caída en la matrícula en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en la formación tecnológica, con una participación promedio equitativa entre hombres y mujeres en los últimos 5 años.

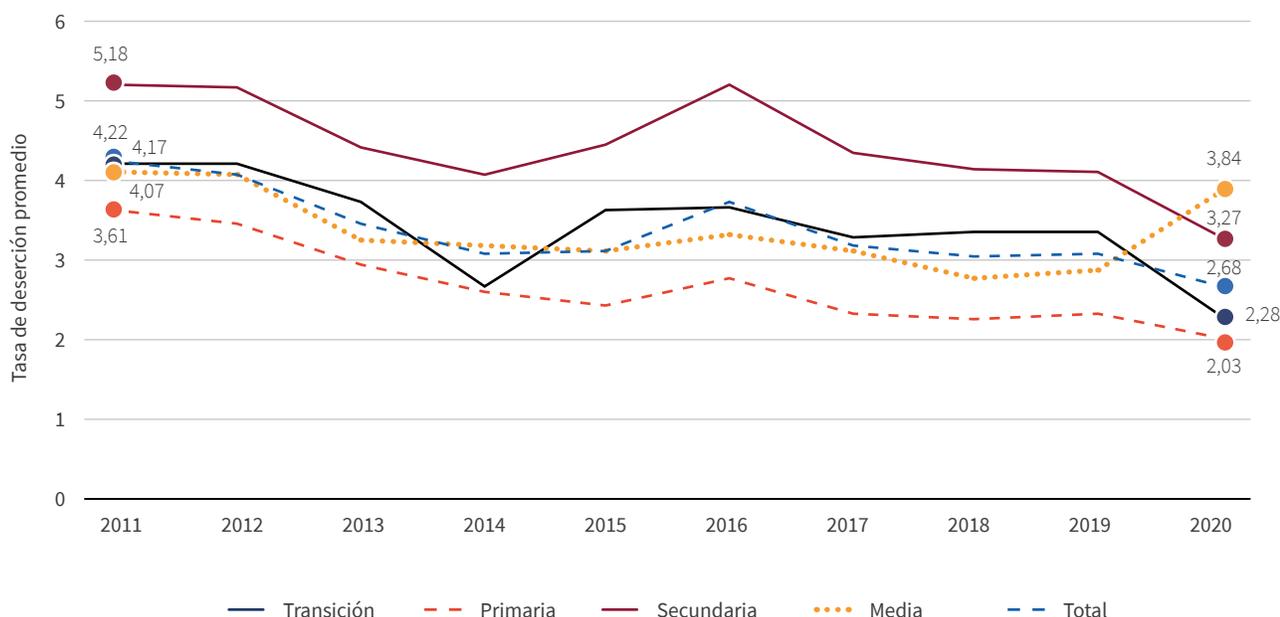
Deserción, repitencia, reprobación y trayectoria educativa: retos para garantizar la permanencia en el sistema

El análisis de la cobertura debe acompañarse con tres indicadores que pueden ayudar a explicar, en parte, qué ha ocurrido con el acceso en los últimos años: la deserción, la repitencia y la reprobación. De hecho, la baja cobertura neta durante la última década refleja los niveles de deserción y de rezago escolar de los estudiantes, quienes salen del sistema, reprueban grados o se integran al sistema con una edad diferente a la teórica para el grado que cursan.

Colombia muestra progresos en la reducción de la deserción en educación preescolar, primaria y secundaria respecto a la década anterior, con avances menos contundentes en la educación media. Para todos los niveles se

observa un descenso de la deserción intraanual³⁹ en la última década, con un repunte entre 2014 y 2016, y un crecimiento importante en la deserción en la educación media en 2020⁴⁰ (gráfico 6.3). Las tasas de deserción en todos los niveles educativos, de manera acumulada, repercuten de manera negativa en la probabilidad de que los estudiantes avancen en el sistema educativo y, por lo tanto, no finalicen a completitud el ciclo educativo escolar. A nivel territorial, en la última década las mayores tasas de deserción intraanual promedio se presentaron en los departamentos de Guainía (7,5%) y de Vichada (7,2%), y las menores en San Andrés (1,4%) y Atlántico (2,1%).

Gráfico 6.3. Tasa de deserción promedio intraanual escolar (2011-2020)



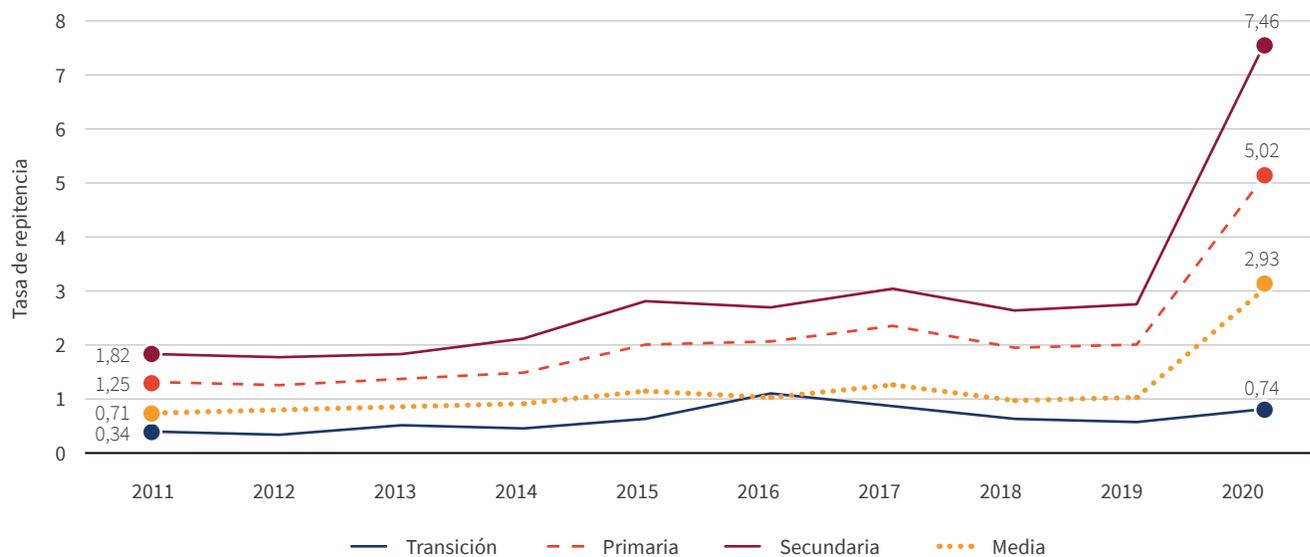
Fuente: elaboración propia a partir del Laboratorio de la Economía de la Educación (2022), con datos del MEN (2022).

39 La deserción intraanual se calcula como el porcentaje de estudiantes que abandonan el sistema educativo antes de finalizar el año lectivo.
 40 De acuerdo con información oficial, la mayor deserción en el sector oficial y el no oficial en 2020 se presentó en grado primero y grado once, de 3% y 2,9% respectivamente (Observatorio de la Gestión Educativa, 2022).

En materia de repitencia⁴¹, la década reciente cierra con un fuerte retroceso frente a los avances experimentados en 2016 y 2018, lo que pone de manifiesto un reto frente al logro de aprendizajes de los estudiantes. Si bien se destaca la reducción de la repitencia en transición, tras un pico en 2016, y la recuperación paulatina observada en educación primaria, secundaria y media en los años re-

cientes, en 2020 estos progresos se deterioraron, con un incremento alarmante, producto de las consecuencias de la pandemia en los procesos de enseñanza y aprendizaje (gráfico 6.4). A nivel territorial, las mayores tasas de repitencia promedio en la década se presentaron en los departamentos de Amazonas (6%) y de Vichada (4,8%), y las menores en Tolima (1,4%) y Sucre (1,7%).

Gráfico 6.4. Tasa de repitencia escolar en Colombia (2011-2020)



Fuente: elaboración propia a partir del Laboratorio de la Economía de la Educación (2022), con datos del MEN (2022).

En cuanto al indicador de reprobación⁴², se observa una tendencia creciente desde 2015, con aumentos paulatinos a lo largo de la década, que se exacerban en 2020, principalmente en educación secundaria y media (gráfico 6.5). Llama la atención que, al inicio de la década, 3 de cada 100 estudiantes reprobaban un grado en promedio durante el ciclo escolar y al finalizar la década esta cifra se duplicó. Este fenómeno tiene aún más incidencia en secundaria, pues ha

aumentado de forma progresiva, de 4 de cada 100 estudiantes que reprobaban un grado entre 6° y 9°, a 10 estudiantes de cada 100. Esto resulta problemático, pues mayores tasas de reprobación pueden desembocar en posibles riesgos de deserción. A nivel territorial, las mayores tasas de reprobación promedio en la década se presentaron en los departamentos de Guainía (15,7%) y de Vichada (11,2%), y las menores en Arauca (1,4%) y Bogotá (1,7%).

41 La tasa de repitencia corresponde al porcentaje de alumnos matriculados en un año escolar que se encuentran repitiendo el mismo grado cursado el año anterior.

42 La reprobación corresponde a la proporción de estudiantes matriculados que no cumplieron con los requisitos académicos exigidos para aprobar el grado en curso.

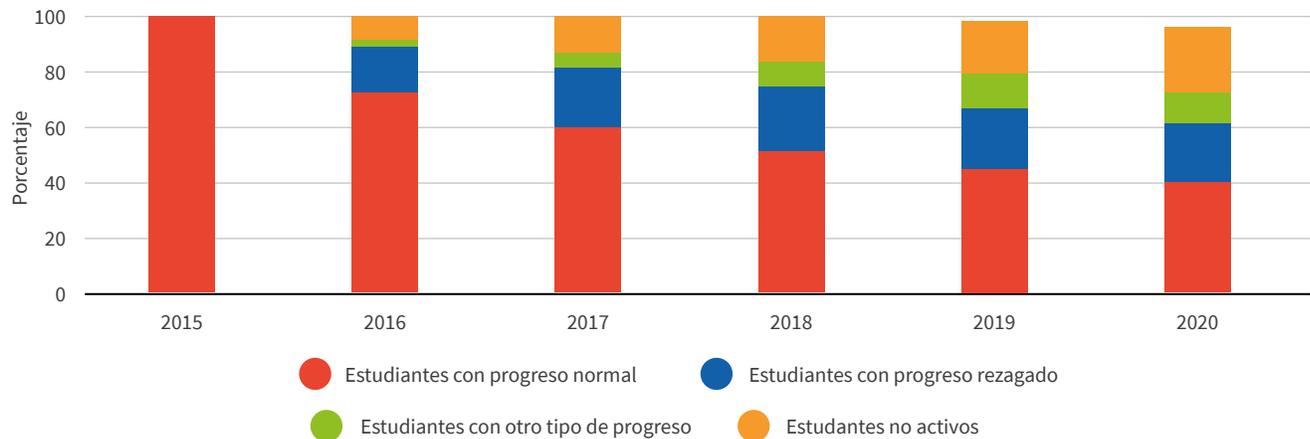
Gráfico 6.5. Tasa de reprobación escolar en Colombia (2012-2020)



Fuente: elaboración propia a partir del Laboratorio de la Economía de la Educación (2022), con datos del MEN (2022).

Al considerar la trayectoria educativa, una proporción de los estudiantes se quedan atrás en sus procesos de desarrollo de capacidades, medidos a través del porcentaje de estudiantes rezagados. De 100 estudiantes que iniciaron transición en 2015, 57 lograron llegar a grado 5° en 2020 y 34 se quedaron rezagados en grados previos. Al analizar este panorama en estudiantes que iniciaron grado 6° en 2015, 41 llegaron a grado 11° y 21 quedaron rezagados (gráfico 6.6).

Así mismo, muchos jóvenes se quedan en la última milla para completar su educación media. De 100 estudiante que cursaban grado 9° en 2015, 85 estudiantes se graduaron de grado 11°, y desde 2018 el número de estudiantes mujeres graduadas es superior al número de estudiantes hombres graduados.

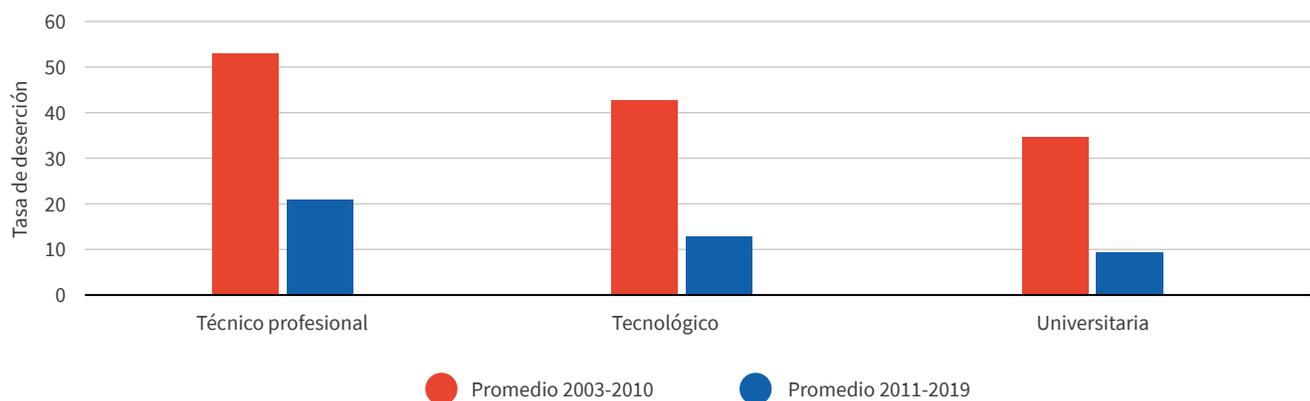
Gráfico 6.6. Progreso de la trayectoria educativa de estudiantes que iniciaron grado 6° en 2015

Fuente: elaboración propia con base en Observatorio de Trayectorias Educativas (2022).

En Colombia, durante los últimos 7 años, menos de la mitad de los estudiantes que finalizan grado 11° continúan con estudios de educación superior, con una tendencia positiva en la tasa de tránsito inmediato a la educación superior entre 2015 y 2017, y una leve caída en 2018, que retornó a la tendencia positiva durante 2019 y 2020 (gráfico 6.7). Desde una perspectiva socioeconómica, esta cifra puede incrementarse, considerando que alrededor del 90% de estudiantes de entornos vulnerables no logran acceder a la educación superior (García *et al.*, 2015).

Frente a la deserción en educación superior, Colombia ha presentado progresos respecto a la década an-

terior, y se observa una reducción de esta en la formación técnica, tecnológica y universitaria (gráfico 6.7). De igual manera, se observa una reducción en la deserción de educación universitaria frente a lo observado al inicio de la década, con un comportamiento particular en 2012, en el que la deserción en formación técnica profesional se incrementó sustancialmente y la deserción en formación tecnológica presentó una caída notoria (Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior [SPADIES], 2020). Al cierre de la década hubo un incremento de la deserción, particularmente en educación tecnológica.

Gráfico 6.7. Tasa de deserción intraanual en educación superior en Colombia en los periodos 2003-2010 y 2011-2020

Fuente: elaboración propia con base en MEN (2009, 2020).



Recuadro 6.1. Impacto de la pandemia sobre la educación

La pandemia por COVID-19 generó múltiples afectaciones y retos para el sistema educativo colombiano. Los cierres de las instituciones educativas evidenciaron impactos en las habilidades cognitivas y no cognitivas de los estudiantes, una reducción del tiempo destinado al aprendizaje, síntomas de estrés, cambios en la forma en que los estudiantes interactúan, y una profundización de las desigualdades en el acceso y en los resultados educativos (Di Pietro *et al.*, 2020). Sumado a esto, la suspensión de las clases presenciales dificultó el proceso de aprendizaje y aumentó el riesgo de abandono escolar, especialmente en los estudiantes de los hogares más vulnerables, lo que incrementó así la desigualdad (Banco Mundial, 2020).

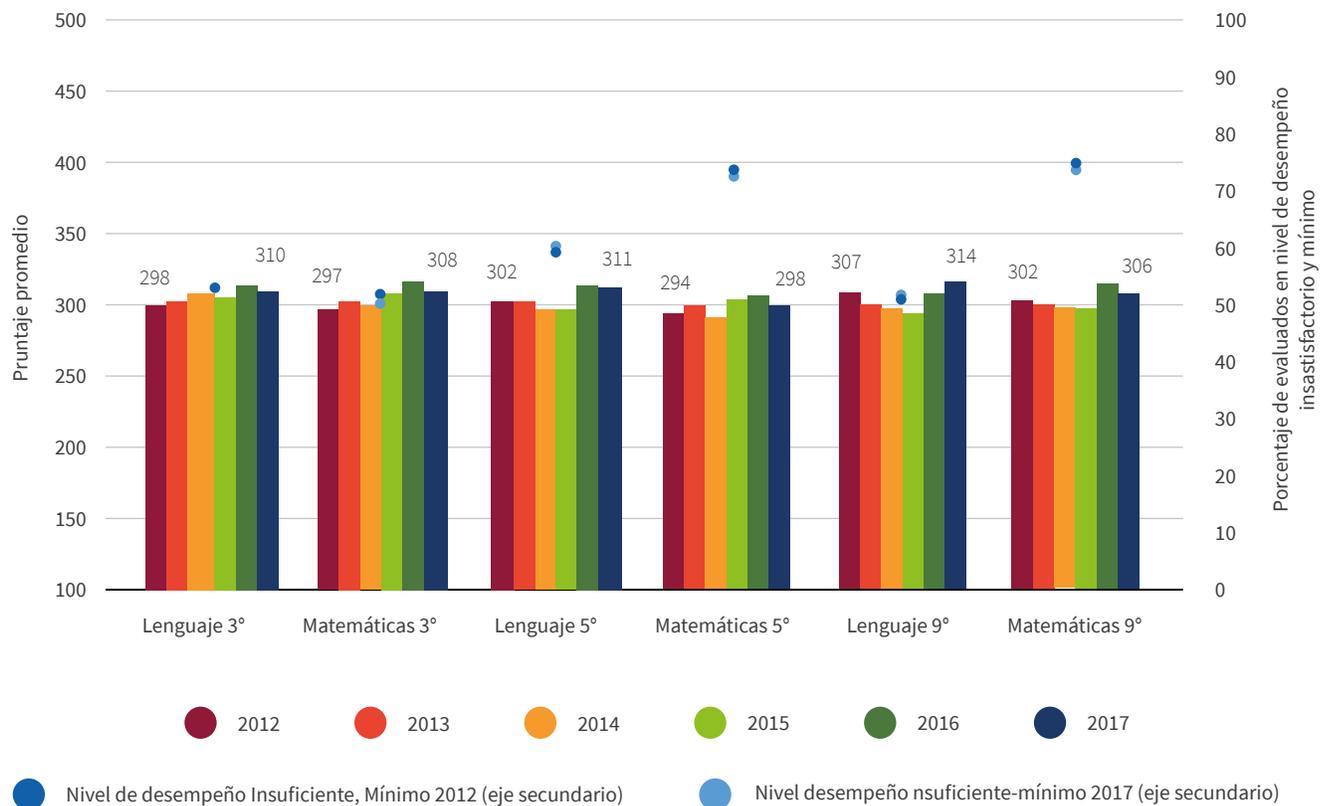
Igualmente, la formación virtual también trajo retos al sistema educativo, especialmente a los docentes, puesto que muchos de ellos no estaban preparados para enseñar virtualmente (Melo *et al.*, 2021). En educación básica y media, la pandemia generó el traslado de estudiantes de colegios privados a colegios oficiales, causó un aumento de las tasas de deserción y repitencia escolar y profundizó las brechas en los resultados de calidad, medidos a través de las pruebas Saber 11 (Melo *et al.*, 2021). Por otro lado, en educación superior se observó una reducción de los estudiantes matriculados y un aumento del endeudamiento de las universidades privadas.

Calidad: un reto como país, con brechas prominentes

La última década muestra una caída en los indicadores disponibles de calidad, a pesar de que la política pública y los recursos de inversión en educación han avanzado en esa dirección. Colombia cuenta con instrumentos de medición de calidad de la educación en la trayectoria educativa, a través de las pruebas nacionales e internacionales estandarizada

Los resultados de las pruebas Saber 3°, 5° y 9° permiten comprender el desarrollo de las competencias en matemáticas y lenguaje de estudiantes de educación primaria y secundaria. El puntaje promedio de las dos competencias se incrementó ligeramente

para cada uno de los grados en el periodo entre 2012 y 2017. En estos años, en particular, se incrementa el porcentaje de evaluados en niveles de desempeño insuficiente y mínimo en todos los grados en la prueba de matemáticas (3 pp en 3° y en 5° y 2 pp en 9°) y una muy leve reducción en el porcentaje de desempeño en niveles bajos en 5° y 9° en la prueba de lenguaje (-2 pp en 3° y en 5° y -1 pp en 9°) (gráfico 6.8). De manera general, se presenta un desarrollo de competencias homogéneo entre estudiantes, medido a través de caídas generalizadas en la desviación estándar.

Gráfico 6.8. Resultados de las Pruebas Saber 3°, 5° y 9° en Colombia (2012-2017)⁴³

Fuente: elaboración propia con base en Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) (2018).

En la medición de la calidad de la educación media, la prueba Saber 11⁴⁴ exhibe puntajes globales promedio decrecientes desde 2016, con incrementos en la desviación estándar, lo que implica menores competencias desarrolladas de los estudiantes con mayor heterogeneidad de las habilidades. Este resultado muestra que hay fuertes limitaciones para lograr el objetivo de mitigar desigualdades en la calidad de la educación entre los jóvenes colombianos (gráfico 6.9).

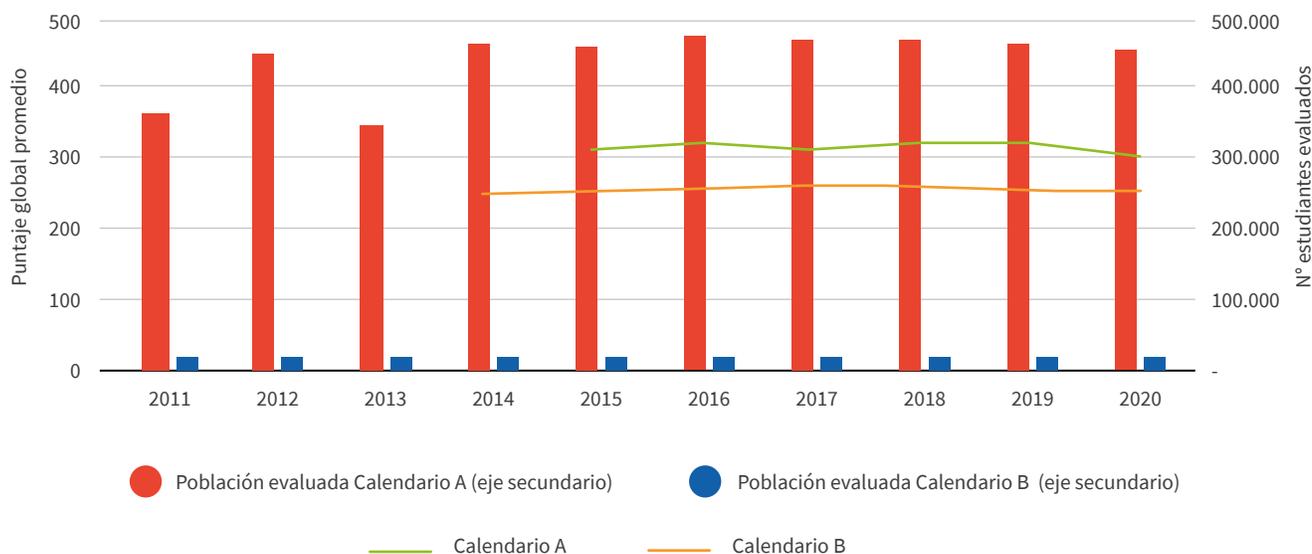
Frente a los resultados promedio de pruebas de lectura crítica, matemáticas, ciencias naturales, socia-

les y ciudadanas e inglés, se observa un crecimiento marginal en los puntajes, con una reducción en 2020 y un estancamiento alrededor del puntaje promedio. Al analizar medidas cualitativas de calidad que complementan el análisis de los resultados, entre 2015 y 2017 se presentó una reducción en el porcentaje de estudiantes de niveles bajos y medio bajos, y a partir de 2018 se revertió esta tendencia y continúa incrementándose cada año, especialmente en las áreas de ciencias naturales, lectura crítica e inglés.

43 El puntaje va de 100 a 500 puntos, con promedio base en 2014 de 300 puntos y una desviación estándar de 80 puntos. Se presentaron cambios en la aplicación de la prueba en 2017, que incluyeron, entre otros, ajustes en las áreas evaluadas y el nivel de reporte de resultados. Primero, los estudiantes de los grados 3°, 5° y 9° se evaluaron únicamente en matemáticas y lenguaje, y los resultados incorporaron el nivel individual (ICFES, 2018).

44 Esta prueba se aplica dos veces al año a los estudiantes que finalizan educación media en el país y, en una gran proporción, evalúa estudiantes durante el segundo semestre del año, correspondiente al calendario escolar.

Gráfico 6.9. Resultados de las Pruebas Saber 11 (2014-2020)⁴⁵



Fuente: elaboración propia con base en ICFES (2016, 2022).

Las brechas persisten y se amplían a través del tiempo a nivel territorial, pues el desempeño observado de los últimos años en los departamentos está asociado con los resultados obtenidos en 2014. En este sentido, departamentos con los resultados más bajos en 2014, como Chocó, Amazonas y Vaupés, tienen tasas de crecimiento negativas del puntaje global entre 2014 y 2021, mientras que otros departamentos presentan tasas de crecimiento positivas durante los últimos 8 años, como Quindío, Cundinamarca y Boyacá (ICFES, 2022).

A nivel urbano-rural, los resultados de las Pruebas Saber 11 han caído y la brecha ha aumentado ligeramente, dada la mayor caída en los resultados de los

estudiantes de la ruralidad. En los colegios oficiales respecto de los privados, la brecha se ha ampliado en detrimento de los resultados obtenidos por estudiantes de colegios públicos.

En el contexto internacional, los hallazgos son similares en cuanto a la brecha de calidad de la educación del país, aunque se identifican algunos leves avances. De acuerdo con los resultados de las pruebas PISA⁴⁶ del 2018, en comparación con los resultados de 2012, aunque existe una distancia importante de Colombia con relación al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

45 El puntaje global va de 0 a 500 puntos, con media base en 2014 de 250, y el puntaje de cada prueba va de 0 a 100 puntos, con promedio base en 2014 de 50 puntos. A partir del segundo semestre de 2014 se realizaron cambios en la prueba Saber 11 en busca de la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación Estandarizada (SNEE); las modificaciones incluyeron la introducción de una prueba de competencias ciudadanas, la distinción en la prueba de matemáticas entre lo que es genérico y lo que no lo es, y la fusión de diferentes pruebas en torno a las competencias genéricas evaluadas: lenguaje y filosofía en la prueba de Lectura crítica; física, química y biología en la prueba de Ciencias naturales y las competencias ciudadanas en la prueba de Sociales y ciudadanas (ICFES, 2013). Por este motivo no se muestran los resultados de las pruebas entre 2011 y 2014-1, pues no son comparables directamente con los resultados observados entre 2014-2 y 2021.

46 El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) es una prueba estandarizada que se realiza cada 3 años a los alumnos de 15 años y evalúa tres áreas o dominios específicos: competencia lectora, competencia matemática y competencia científica (ciencias) y un dominio innovador.

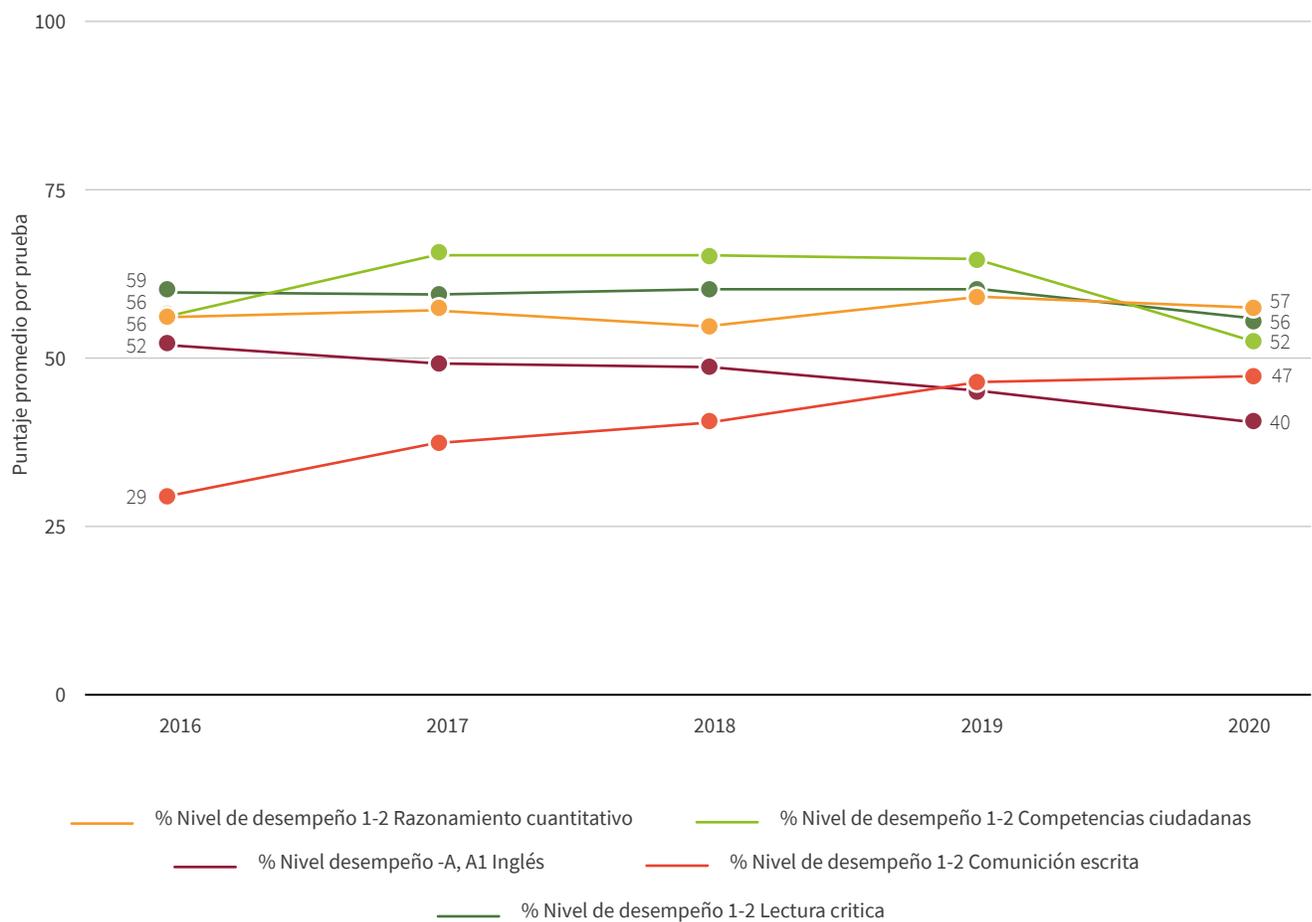
(OCDE), los promedios de las pruebas de lectura, matemáticas y ciencias muestran una leve mejoría y una brecha ligeramente inferior, y a partir de 2015, son superiores a los resultados de la región.

En educación superior, Colombia es uno de los pocos países en el mundo que cuenta con evaluación de la calidad a través de las pruebas Saber Pro, para estudiantes universitarios, y Saber TyT, para estudiantes de programas técnicos y tecnológicos. Durante la última década, el desempeño ha sido estable y se observa un incremento ligero en los resultados promedio de pruebas de razonamiento cuantitativo, lectura crítica, comunicación escrita, competencias ciudadanas e inglés, a excepción de comunicación

escrita, en la que incluso ha experimentado aumentos de manera gradual en la heterogeneidad de habilidades desde 2019 (gráfico 6.10).

Al analizar las medidas cualitativas de calidad que complementan el análisis de las pruebas, se observan mejoras, a partir de 2019, en el porcentaje de estudiantes con niveles A y A1 en la prueba de inglés, así como reducciones en la proporción de estudiantes con desempeños bajos y medios en la prueba de competencias ciudadanas y de lectura crítica. En las áreas de comunicación escrita y razonamiento cuantitativo se observan desmejoras, pues se presenta mayor proporción de estudiantes en niveles de desempeño bajo frente a lo observado en 2016.

Gráfico 6.10. Resultados de las Pruebas Saber Pro en Colombia (2016-2020)

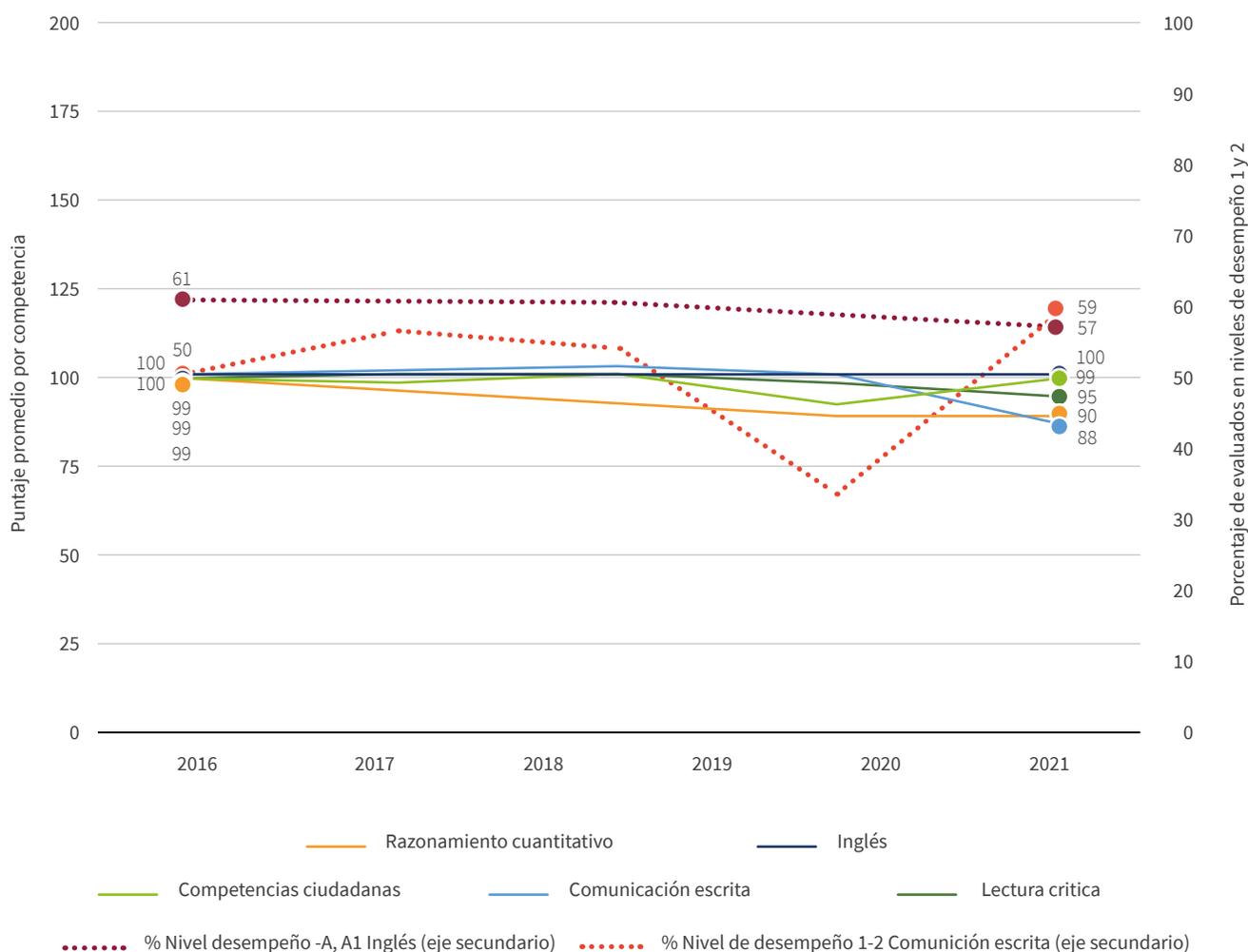


Fuente: elaboración propia con base en ICFES (2016, 2021).

Frente al desempeño de los técnicos y tecnólogos, se observa una tendencia a la baja en el puntaje global desde 2016, lo que exhibe heterogeneidad de aprendizaje de los evaluados alrededor del puntaje promedio. Con respecto a las pruebas de razonamiento cuantitativo y comunicación escrita, se observa una caída progresiva desde 2017 en los puntajes promedio en cada aplicación, con aumentos considerables en la desviación estándar en la prueba de comunicación escrita (gráfico 6.11). La prueba

de lectura crítica presentó incrementos en los puntajes en 2017 y en 2019, pero esto se revertió posteriormente; por su parte, las pruebas de competencias ciudadanas e inglés presentan los mismos puntajes en 2020 con respecto a lo observado en 2016, pero con desviaciones estándar mayores. Estos resultados, sumados al incremento de cobertura educativa durante la década, requieren de seguimiento, pues evidencian problemas de calidad en la formación técnica y tecnológica.

Gráfico 6.11. Resultados de los módulos genéricos de la prueba Saber TyT en Colombia (2016-2020)



Fuente: elaboración propia con base en ICFES (2021).

Nota: El puntaje global entre 2016-2020 va de 0 a 200 puntos, con media base en 2014 de 99 puntos. Los resultados inician a partir de 2016, año en el cual se determinó su aplicación semestral.



Recuadro 6.2. Programa Todos a Aprender

Teniendo en cuenta los retos que se presentaban a inicios de la década pasada, como la ampliación del equipo de maestros, la vinculación de más Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y el incremento gradual de otros niveles educativos, el Ministerio de Educación Nacional se había planteado como objetivo en su plan sectorial “Educación de calidad, el camino para la prosperidad” (2010-2014), una mejor calidad educativa desde la primera infancia hasta la educación superior. Por esta razón, se diseñó el programa “Todos a aprender” para la transformación de la calidad educativa, con el propósito de fortalecer los aprendizajes en la educación básica primaria en los establecimientos que mostraban desempeño insuficiente en lenguaje y matemáticas (MEN, 2018).

Pertinencia: la educación aún no se conecta muy bien con las necesidades de la sociedad

La pertinencia en la educación sigue siendo uno de los principales retos a nivel nacional y presenta mayores desafíos a nivel territorial. A diferencia de otros aspectos de la educación, en pertinencia hay menor desarrollo normativo, programático, de generación de información estadística y de seguimiento y monitoreo⁴⁷.

Los resultados más importantes recientemente han estado relacionados con la inclusión de la pertinencia de la educación en la agenda pública y el desarrollo de estos conceptos bajo esfuerzos particulares. Por ejemplo, a través del Documento CONPES 3674 de 2010 se establecen los principales lineamientos para el “Fortalecimiento del sistema de formación de capital humano”, el cual busca como una de las estrategias “la mayor pertinencia de la formación y la articulación del Sistema de Formación de Capital Humano –SFCH– con el sector productivo” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2010).

En este sentido, se empezó a gestar normatividad y documentos de investigación y de política que respondieran a los objetivos planteados en el Documento CONPES. En 2016, a través de una revisión de políticas nacionales de educación realizada entre la OCDE y el Ministerio de Educación Nacional (2016), en la que se evaluaban las fortalezas y los desafíos, se identificó la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Calidad de la Educación Superior, y a partir de esta las políticas o iniciativas en búsqueda de la pertinencia de la educación han estado ligadas a las estrategias de calidad.

Con el objetivo de incentivar la pertinencia en el Plan Nacional de Desarrollo⁴⁸ de 2018 se estableció la consolidación e implementación de un Sistema Nacional de Cualificaciones, el cual incluía dentro de sus componentes el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), con el fin de impulsar la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano.

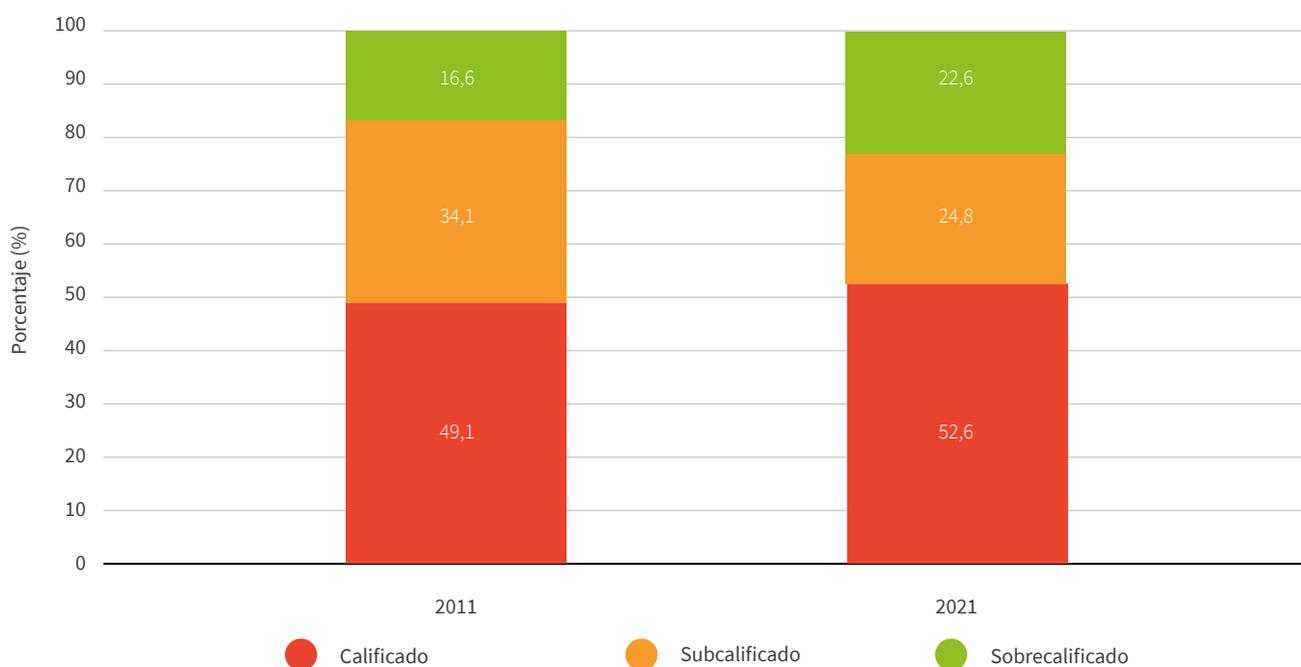
47 Cabe mencionar que en la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de la Educación Superior, no se hacía mención explícita a los temas de pertinencia.

48 Esto está consignado en el objetivo 7 del apartado “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos” de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (DNP, 2019).

Entendiendo pertinencia como la cualificación que considera tener una persona frente al cargo que desempeña en su lugar de trabajo, a nivel nacional se observa que, para 2021, el 53% de las personas en el mercado laboral consideran que tienen una cualificación adecuada para las funciones que están ejerciendo; sin embargo, el 47,4% de las personas están una posición sub o sobrecalificada. En la última década se aprecia un

crecimiento de 6,8% en las personas con cualificación adecuada, es decir, que la pertinencia entre las competencias adquiridas y las desarrolladas en el empleo son acordes. No obstante, frente al 2011, en 2021 se presenta un aumento de seis puntos porcentuales de personas que tienen una mayor cualificación que la que requiere su trabajo (gráfico 6.12).

Gráfico 6.12. Porcentaje de personas según cualificación en Colombia (2011-2021)

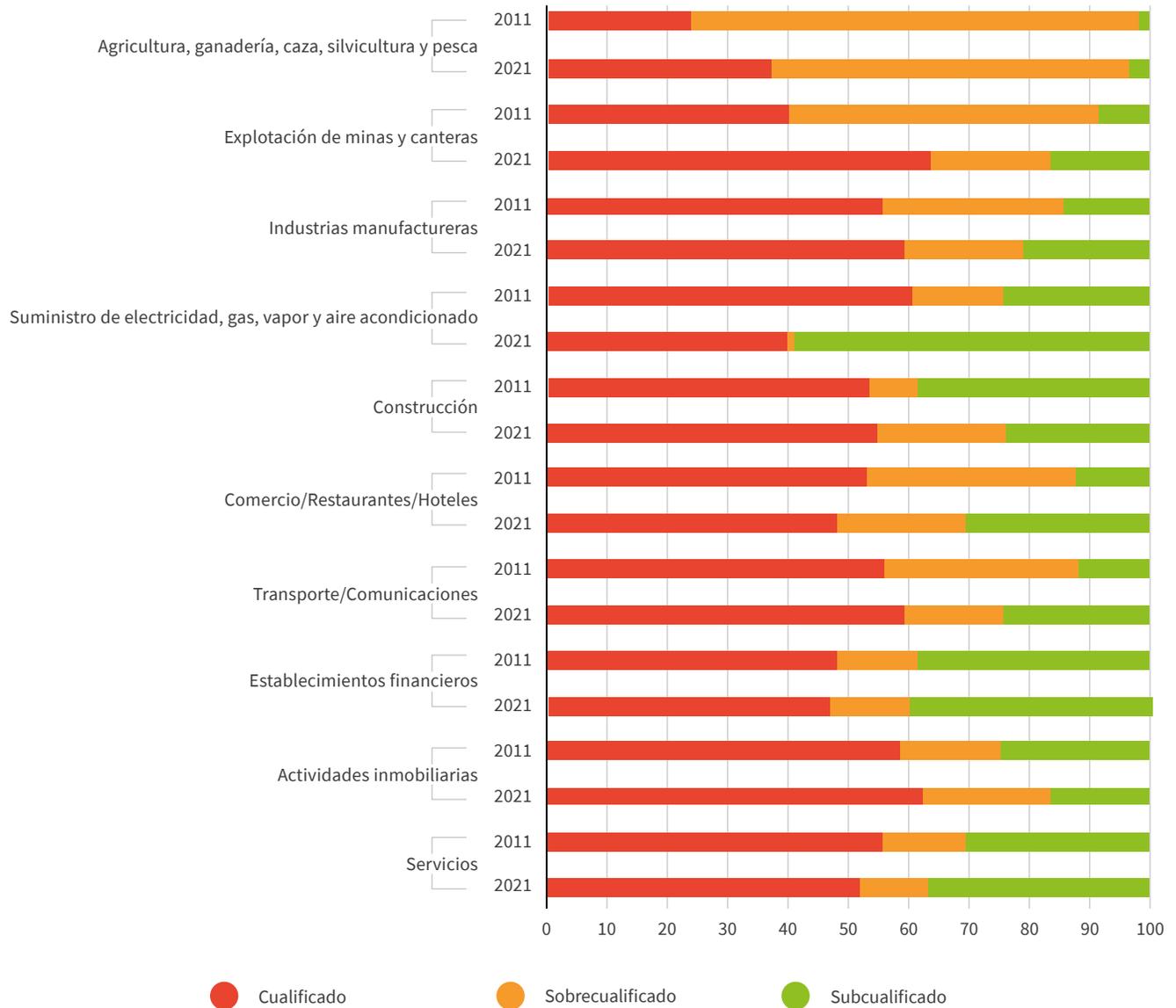


Fuente: elaboración propia con base en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022)⁴⁹.

A nivel sectorial, se observa que “Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca” y “Explotación de minas y canteras” fueron las actividades económicas con mayor crecimiento de personal con adecuada cualificación, con 54,8% y 57,5%, respectivamente. Por su parte, en el sector de “Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado”, el personal con adecuada

cualificación decreció un 34,7%, y además aumentó en 144,3% el número de personas con un mayor nivel de competencias frente al trabajo que están desarrollando. Otro de los sectores con un alto crecimiento frente al número de sobrecalificados trabajando es el de “Comercio/ Restaurantes/ Hoteles”, el cual pasó de 12,3% en 2011 a 30,6% en 2021 (gráfico 6.13).

⁴⁹ La cualificación se calcula como la alineación del nivel educativo de la persona en relación con el cargo que desempeña en su lugar de trabajo. De esta manera, una persona se considera subcalificada para un cargo si cuenta con un nivel de educación inferior al requerido por este. Se realizó la comparación entre las variables de nivel de educación y oficio teniendo en cuenta la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011) y la relación con la CIUO 08.

Gráfico 6.13. Porcentaje de personas según cualificación por rama económica (2011-2021)

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2022).

En síntesis, el país continúa avanzando en la ampliación de la cobertura educativa en todos los niveles, aunque aún hay retos importantes en el ritmo de avance en la educación preescolar, educación media y educación superior. Asimismo, la permanencia puede verse truncada ante la deserción y la reprobación, las cuales aumentaron recientemente. La crisis ocasionada por el COVID-19 generó un impacto

importante en el ámbito educativo, que deberá revertirse de forma innovadora durante los próximos años. En calidad, el país no ha logrado obtener mejoras recientes, lo cual hace de este asunto un aspecto central de la agenda pública educativa. De igual forma, la pertinencia aún muestra desajustes relevantes para que la educación responda a las necesidades de la sociedad colombiana.

7



Mercado laboral: Un desempleo estable y alta informalidad



Analizar las tendencias recientes de los principales indicadores del mercado laboral permite identificar cómo las personas pueden acceder a oportunidades de generación de ingresos y realizaciones personales, las cuales sirven como un medio para mejorar sus condiciones de vida de acuerdo con sus propios intereses y expectativas.

Si bien el comportamiento del mercado laboral durante la década reciente no fue distinto del que estructuralmente ha tenido el país, exceptuando los efectos de distorsión derivados de la pandemia por COVID-19; es posible identificar algunos comportamientos relevantes que caracterizaron los últimos años en frentes como el desempleo, la participación laboral, la informalidad y la aparición de nuevas apuestas sectoriales.

Como principales conclusiones de las dinámicas laborales de la década, se observa que el desempleo

logró mantenerse en un dígito durante la mayor parte, aunque tuvo una reducción mínima durante este período. Ante la llegada de la pandemia, la Tasa Global de Participación (TGP) cayó de forma significativa, entre cuyas causas se encuentra un aumento de las actividades de cuidado, principalmente de las mujeres. Por otra parte, la informalidad ha sido una característica persistente del mercado laboral colombiano, y esta, aunque se redujo ligeramente en la última década, sigue siendo alta. En relación con los ingresos laborales, se ha incrementado la proporción de población ocupada que gana menos de un salario mínimo. Un hecho relevante es la aparición y crecimiento en esta década de la denominada economía *gig*, la cual genera oportunidades laborales, pero también retos regulatorios.

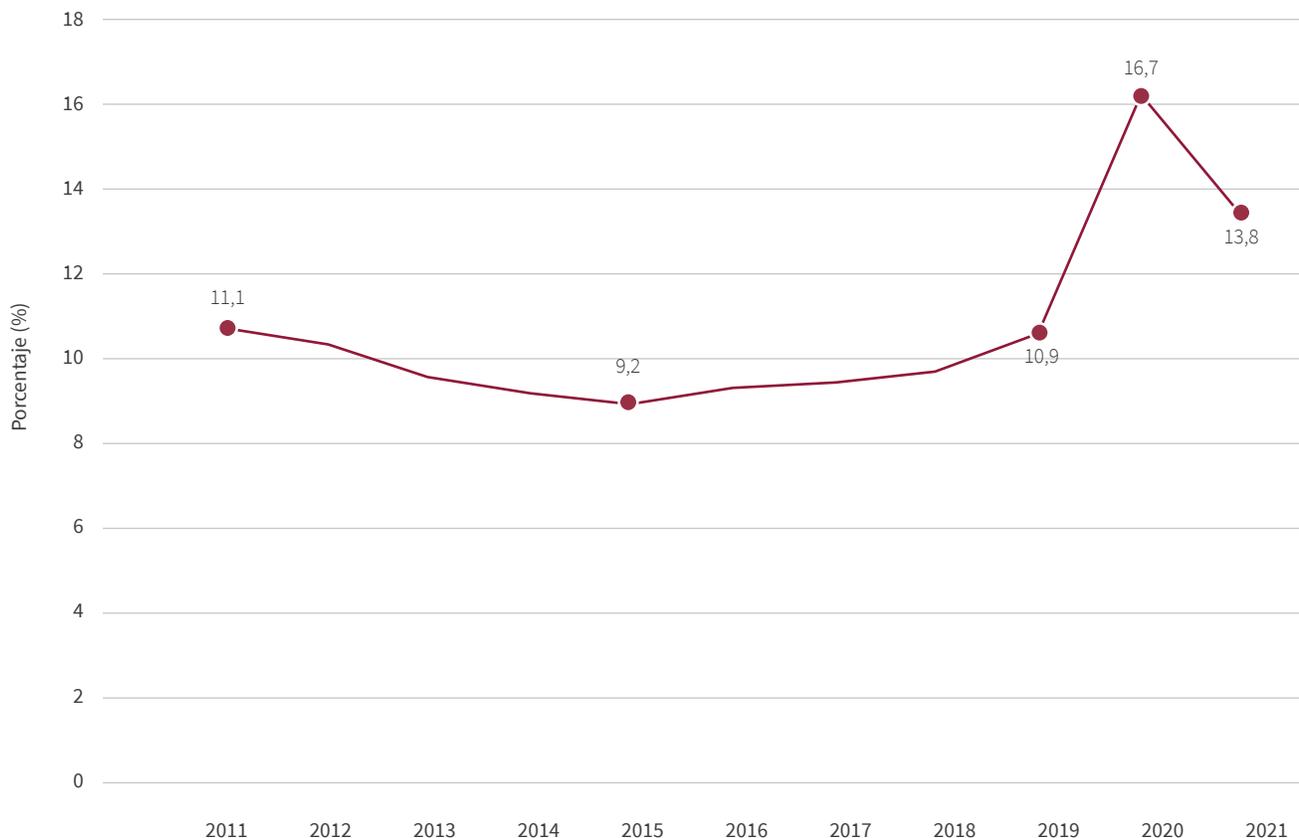
Un desempleo alto, que venía en aumento antes de la pandemia

El comportamiento del desempleo en Colombia tuvo un resultado más favorable durante la década de 2011-2021 frente a la década inmediatamente anterior, pues el desempleo anual promedio se redujo de 12,9% a 11%. El logro en la última década fue mantener la tasa de desempleo a un dígito en la mayor parte de los años, aunque este se mantuvo en un nivel casi constante.

En la última década, se observa un decrecimiento sostenido de la tasa de desempleo entre 2011 y 2015, consistente con el ciclo económico, y un aumento posterior progresivo, hasta 2019, que finalmente concluyó con el crecimiento de más de 5 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 debido a la crisis del COVID-19 (gráfico 7.1). En 2021, con una tasa de desempleo del 13,8%, el número de personas desocupadas se redujo en 508.900, una señal de la reactivación económica del país.

Las oportunidades del empleo han sido menores para determinados grupos poblacionales. De acuerdo con la información del DANE, en la última década las condiciones de empleo para los jóvenes y mujeres han mejorado. La tasa promedio de desempleo juvenil en el período 2011-2021 de 16% —15,1% si se excluye 2020—, fue bastante inferior al 19,8% registrado en la década inmediatamente anterior. Algo similar ocurrió con las mujeres, pues el desempleo promedio en la década pasada fue de 12,4% —11,5% si se excluye 2020—, en contraste con el 15,5% del período 2001-2010. A nivel territorial, las ciudades que mostraron una tasa de desempleo más alta durante la década fueron Quibdó (17,1%) y Armenia (14,8%), y aquellas que tuvieron la tasa más baja fueron Cartagena (8,6%) y Barranquilla (9,2%).

Gráfico 7.1. Tasa de desempleo en Colombia (2011-2021)



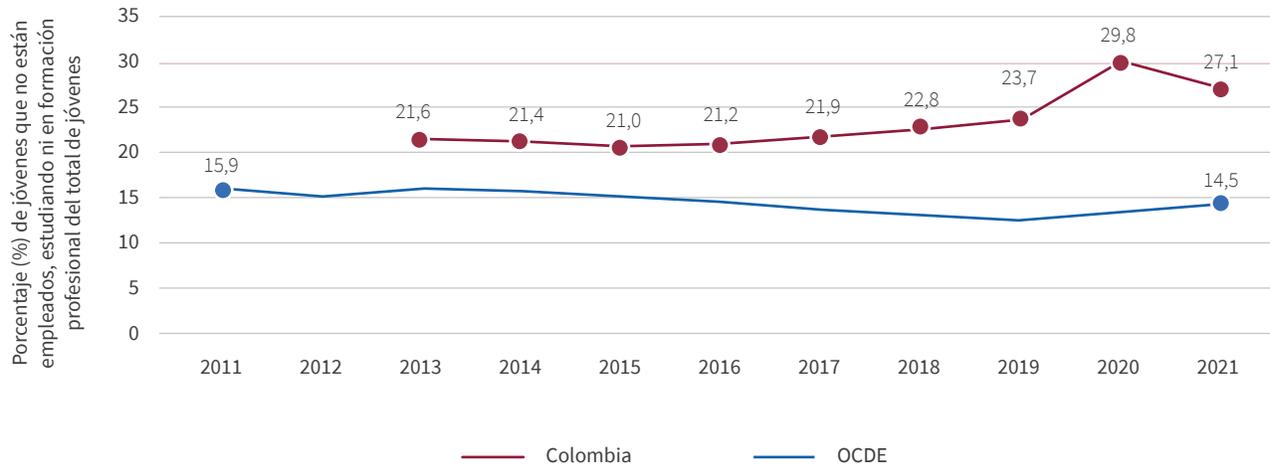
Fuente: elaboración propia con base en DANE (2022).

En cuanto a los jóvenes, Colombia es el segundo país entre los miembros de la OCDE en tener la tasa más alta de jóvenes que no estudian ni trabajan, conocidos como “ninis”⁵⁰, y entre 2013 y 2020 el porcentaje aumentó, de un 21,6% a un 29,8% (gráfico 7.2). Tener una proporción alta de jóvenes en una condición de total inactividad sugiere que no se está aprovechando adecuadamente la presencia del bono demográfico que vive el país.

Por otra parte, el incremento en la migración durante la década reciente ha supuesto una mayor presión

sobre el mercado laboral y ha llevado a que, según el DANE, la tasa de desempleo alcance, para esta población, el 19,2%, en el año móvil de agosto de 2018 a julio de 2019. Asimismo, este fenómeno tiene un efecto sobre la participación laboral, pues se reducen los salarios de los trabajadores por cuenta propia por debajo del salario de reserva de los trabajadores nacionales (Banco de la República, 2020) y se observa que la inserción de la población migrante se ha producido bajo la figura de asalariados informales en algunas regiones y como trabajadores por cuenta propia en otras.

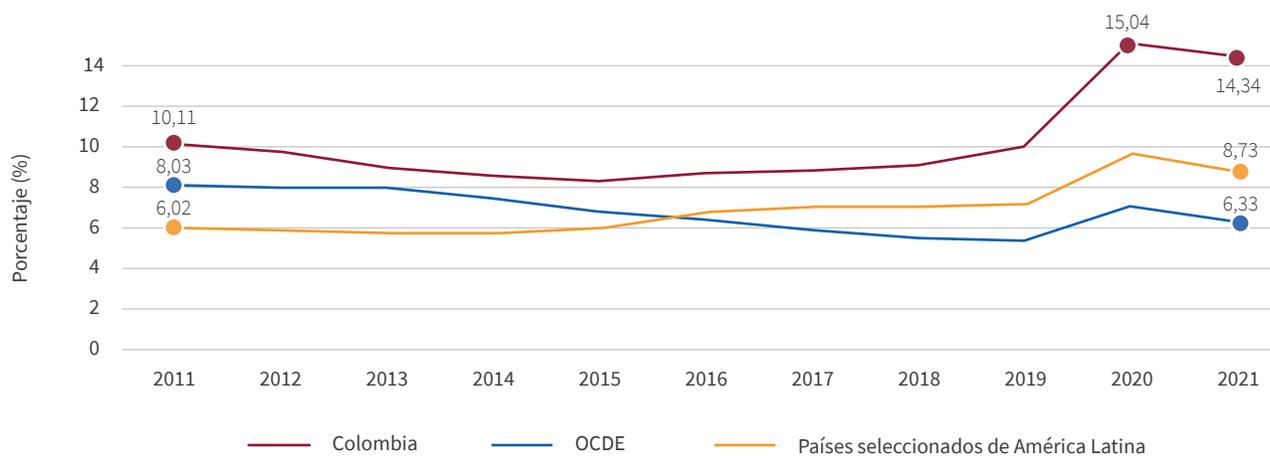
50 En este caso se toma el rango de edad de 15 a 29 años.

Gráfico 7.2. Jóvenes que no estudian ni trabajan (ninis) en Colombia (2011-2021)

Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2022).

A pesar de la ligera reducción en la última década, Colombia sigue registrando tasas de desempleo superiores al promedio de los países de América Latina y de la OCDE (gráfico 7.3). Además, si bien la tendencia reciente fue similar al resto de la región, aunque más

positiva para el país en el periodo 2011-2015, esto contrasta con la marcada y sostenida reducción que experimentaron los países de la OCDE hasta 2019, lo cual puede asociarse con el menor ritmo de crecimiento económico de la región.

Gráfico 7.3. Tasa de desempleo en Colombia y en otros referentes (2011-2021)⁵¹

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2022).

Nota: Cuando se refiere a los países de América Latina y el Caribe es el promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

51 El cálculo de la tasa de desempleo de Banco Mundial difiere de la calculada por el DANE, esta gráfica está realizada con base en el cálculo del Banco Mundial.

La participación laboral se redujo ante la crisis

La TGP, definida como la relación entre población económicamente activa y la población en edad de trabajar, es un indicador importante para entender el comportamiento reciente del mercado laboral en Colombia. En promedio, la TGP en la última década fue de 66,2%, similar a la de la década anterior. Sin embargo, la tasa de crecimiento anual promedio de este indicador fue negativa (-0,8%), en contraste con la del período 2001-2010 (0,01%). Vale la pena destacar que esto se dio a pesar de que la población en edad de trabajar pasó de 73,2% en

2011 a 77% en 2021, lo cual puede evidenciar la presencia del bono demográfico descrito en el capítulo 2 de este cuaderno. A causa de la llegada de la pandemia, la TGP cayó de forma significativa, ya que, según la información del DANE, la población inactiva aumentó en un 14,9% entre 2019 y 2020, lo que implicó que 1,9 millones de personas salieran del mercado laboral. Al analizar las causas asociadas a la inactividad, se identifica que esta sucedió principalmente por un aumento de las actividades de cuidado (Tribín-Uribe *et al.*, 2021).

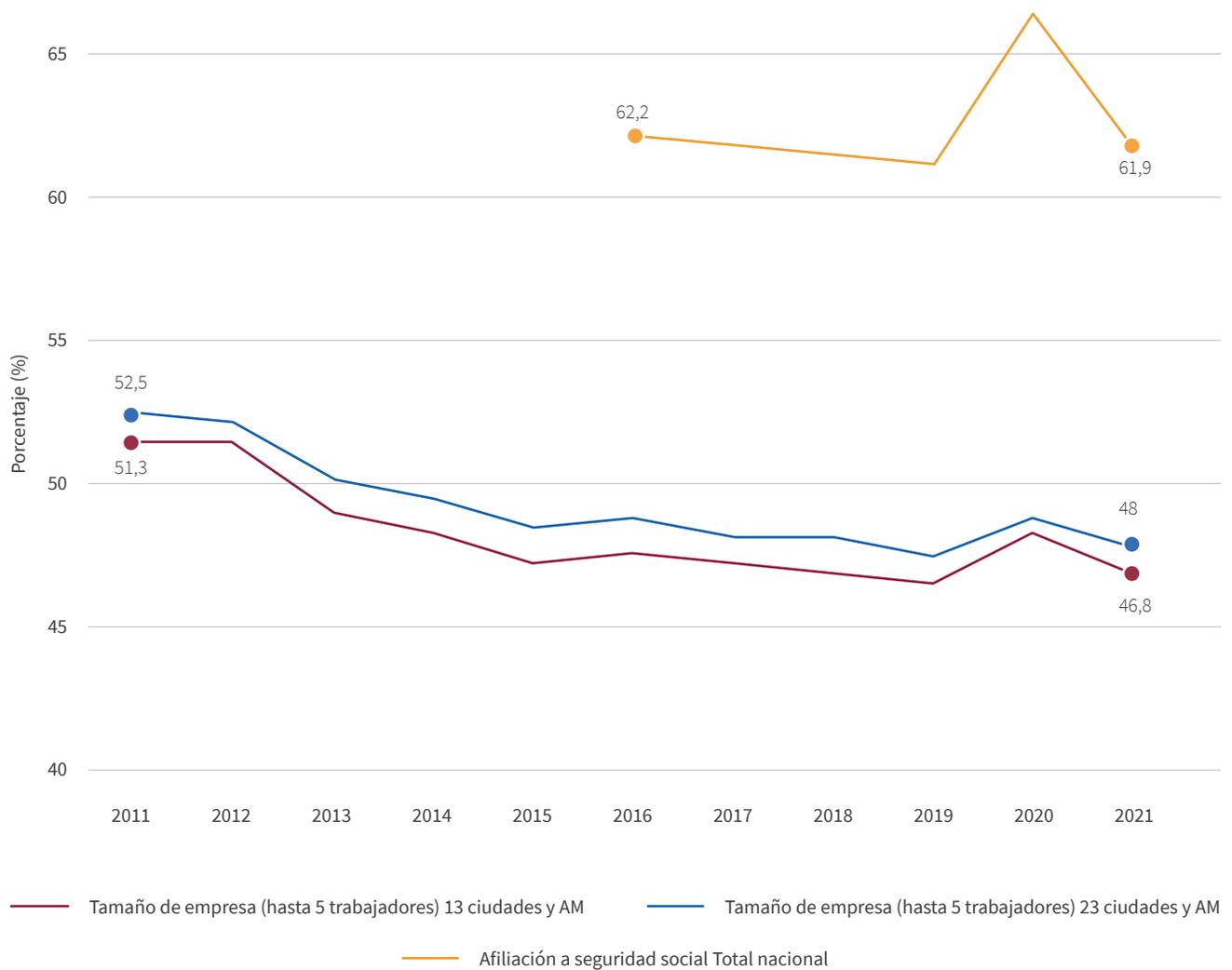
La informalidad: el gran reto del mercado laboral

La informalidad en el mercado laboral ha sido una característica persistente a lo largo del tiempo, aunque esta se redujo ligeramente en la última década. En relación con la medida basada en el tamaño de las empresas, bajo la cual las que tengan hasta 5 empleados, estos trabajadores se incluyen en la categoría de “informales”, la informalidad pasó de un promedio de 52,3% entre 2001 y 2010 a 49,1% en la década pasada. Asimismo, la tasa de decrecimiento fue mayor (-1,07%), en comparación con la década anterior (-0,56%). En cuanto a la informalidad medida a través de la afiliación a seguridad social⁵², la información disponible sugiere que, entre 2016 y 2019, esta tuvo una leve disminución que se revirtió temporalmente en 2020. Sin embargo, bajo este enfoque el nivel de informalidad, superior al 60%, sigue siendo muy elevado (gráfico 7.4).

Fedesarrollo (2021) estimó que la tasa de informalidad medida por seguridad social ha disminuido principalmente entre trabajadores asalariados, en comparación con los independientes. En la década reciente esta informalidad disminuyó a una tasa promedio de 34%, frente a un promedio de 42% entre 2001 y 2010, mientras que, en el caso de los trabajadores independientes, esta pasó de 91% a 88% en estos mismos períodos.

Vale la pena señalar que el promedio nacional esconde diferencias regionales. En la última década, mientras que hubo ciudades con niveles de informalidad por tamaño de empresas del 40,6%, como es el caso de Manizales, y del 43,4%, como Bogotá; otras tuvieron una informalidad mucho más alta que el promedio nacional, como Cúcuta, con 70,8%, y Sincelejo, con 66,6%.

52 En cada caso, la informalidad puede estar midiendo distintos aspectos: por un lado, con el tamaño empresarial se puede aproximar a una medida de productividad y, por otra parte, la afiliación a seguridad social hace referencia a protección de los trabajadores. Este indicador es calculado por el Ministerio del Trabajo a través de la Fuente de Información Laboral para Colombia (FILCO).

Gráfico 7.4. Tasa de informalidad por tamaño de empresa y por seguridad social en Colombia (2011-2021)

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2022) (informalidad por tamaño de empresa) y FILCO (2022) (informalidad por seguridad social).

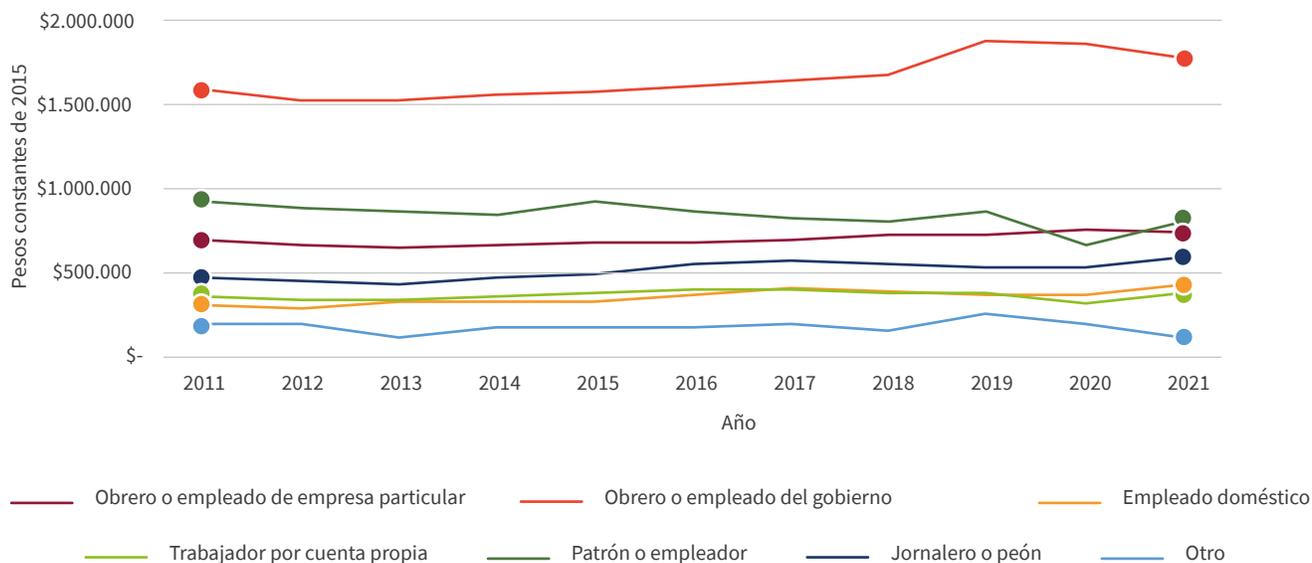
Nota: Los datos de FILCO son de enero a diciembre en todos los años, excepto en 2021, cuya información va de enero a junio.

Los ingresos han variado dependiendo de la posición ocupacional

Una de las principales variables del mercado laboral es el ingreso derivado de las ocupaciones de las personas. En primer lugar, las diferentes posiciones ocupacionales tuvieron un comportamiento similar y estable a lo largo de la década. En orden de magnitud, los salarios promedio más altos corresponden

a los empleados del Gobierno, seguidos de los patrones o empleadores y los empleados de empresas particulares. En cambio, los más bajos corresponden a otras categorías ocupacionales, como los empleados domésticos, los jornaleros o peones y los trabajadores por cuenta propia (gráfico 7.5).

Gráfico 7.5. Ingreso laboral mediano por posición ocupacional en Colombia (2011-2021)

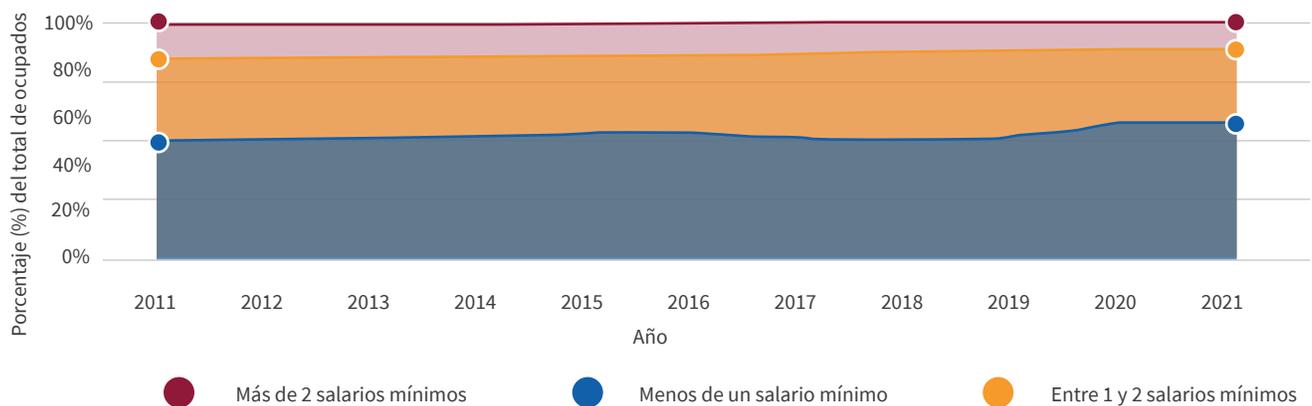


Fuente: elaboración propia con datos de Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad del DANE (2020).

Al analizar los ingresos como proporción del salario mínimo de cada año se pueden realizar algunas conclusiones complementarias. A lo largo de la década, más de la mitad de los ocupados han recibido menos de un salario mínimo, alrededor del 40% entre 1 y 2 salarios mínimos, y alrededor del 15% más de 2 salarios mínimos.

La proporción de ocupados que recibe menos de un salario mínimo mensual se incrementó 11 pp, mientras que aquellos que reciben entre 1 y 2 salarios mínimos se redujo en 0,5 pp y los que reciben más de 2 salarios mínimos se redujo 3,8 pp (gráfico 7.6).

Gráfico 7.6. Ingreso laboral mensual como proporción del salario mínimo mensual vigente de cada año en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con datos de Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad del DANE (2022).

La economía *gig* aparece durante la década pasada

Una característica propia de la década reciente es la aparición de una nueva tendencia de vinculación laboral, asociada con los nuevos desarrollos tecnológicos, para la prestación de diferentes tipos de servicios. La denominada economía *gig* o economía colaborativa se caracteriza por el desarrollo de una labor de forma temporal, o de forma parcial, pero sin el concurso de un determinado empleador (Cambridge University Press, s.f.).

La mayoría de las plataformas tecnológicas que hoy operan en Colombia, asociadas con este tipo de economía, incursionaron en el mercado nacional hace pocos años⁵³.

Si bien no existen cifras consolidadas sobre el número de personas vinculadas a estas plataformas en el país, para conocer su impacto en el mercado laboral colombiano, un estudio de Fedesarrollo (2021) estimó que para el año 2020 había aproximadamente 150.000 colaboradores trabajando en este tipo de economía (mensajería, domicilios y movilidad), lo cual correspondía al 0,7% del total de ocupados del país. De acuerdo con este estudio, las plataformas digitales se han convertido en alternativas laborales para la población con menos

oportunidades de acceder a un empleo formal, como los migrantes provenientes de Venezuela, o para personas que buscan complementar su ingreso actual, así como una alternativa de empleo ante el COVID-19.

Este tipo de economía también ha supuesto retos importantes a nivel global y nacional en términos de regulación de las relaciones entre los trabajadores y las plataformas, como otros asuntos relacionados con el acceso a la seguridad social y con las normas de competencia con otras empresas que operan bajo modelos distintos.

En síntesis, el mercado laboral colombiano durante la última década tuvo un comportamiento acorde con su tendencia a mediano plazo, con la persistencia de la informalidad y brechas poblacionales. Sin embargo, es destacable que el desempleo se mantuvo en un dígito en buena parte de este período, aun cuando el desempleo de larga duración (de más de 12 meses) aumentó durante estos años en los hogares con pobreza multidimensional. Finalmente, nuevas tendencias sectoriales han irrumpido en las dinámicas laborales, lo cual exige una mirada de regulación y de trabajo decente.



Recuadro 7.1. Ingreso de Colombia a la OCDE

El 28 de abril de 2020 Colombia se convirtió oficialmente en el miembro N.º 37 de la OCDE después de cumplir satisfactoriamente con el proceso de adhesión que inició en el año 2013. Para su ingreso a la organización, Colombia adoptó un conjunto de reformas en ámbitos laborales, en materia del sistema judicial, en relación con la gestión empresarial de las empresas públicas, en materia de corrupción, entre otros (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2022).

Se estima que pertenecer a la OCDE trae consigo una calificación positiva, que podría llevar a una mayor inversión extranjera, esto generaría mayor competitividad y crecimiento económico. De igual manera, existiría un mayor grado de tecnificación de las políticas públicas, ya que se contaría con la asesoría constante de la organización.

53 En materia de transporte de pasajeros hay presencia de plataformas como Uber (2013), Cabify (2015), Beat (2018) o Didi (2019); en servicios de alojamiento existe Airbnb (2013); y en servicios de entrega a domicilio funcionan Rappi (2015), iFood (2015) o Merqueo (2015), entre otras.

8



Digitalización: más conectados, más desarrollados



La inclusión digital de las personas y de las empresas es cada vez más un propósito indispensable para la promoción del desarrollo humano. Lo que antes era opcional hoy se convierte en una necesidad para vivir, trabajar y aprender en la sociedad del conocimiento. Tal como lo señaló el PNUD en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del 2019, el acceso a Internet, incluso en las sociedades más desarrolladas, hoy puede asumirse como una capacidad aumentada y, como tal, permite ampliar las oportunidades de las personas para llevar a cabo una vida más plena.

Este capítulo analiza la inclusión digital en la última década, tanto en el acceso a la conectividad como en el uso que las personas y empresas hacen de las herramientas digitales. Dentro de los principales mensajes se destaca que el acceso y uso de Internet se han incrementado de manera sostenida en la última década, aunque aún persisten brechas importantes entre zonas rurales y urbanas y por quintiles de ingreso. Asimismo, en la última década han adquirido mayor importancia la realización de diferentes actividades sociales y económicas, tales como el teletrabajo, la inclusión financiera digital, la teleeducación y la telesalud.

Cada vez más conectados, con mayor acceso a dispositivos y con mayor uso del Internet

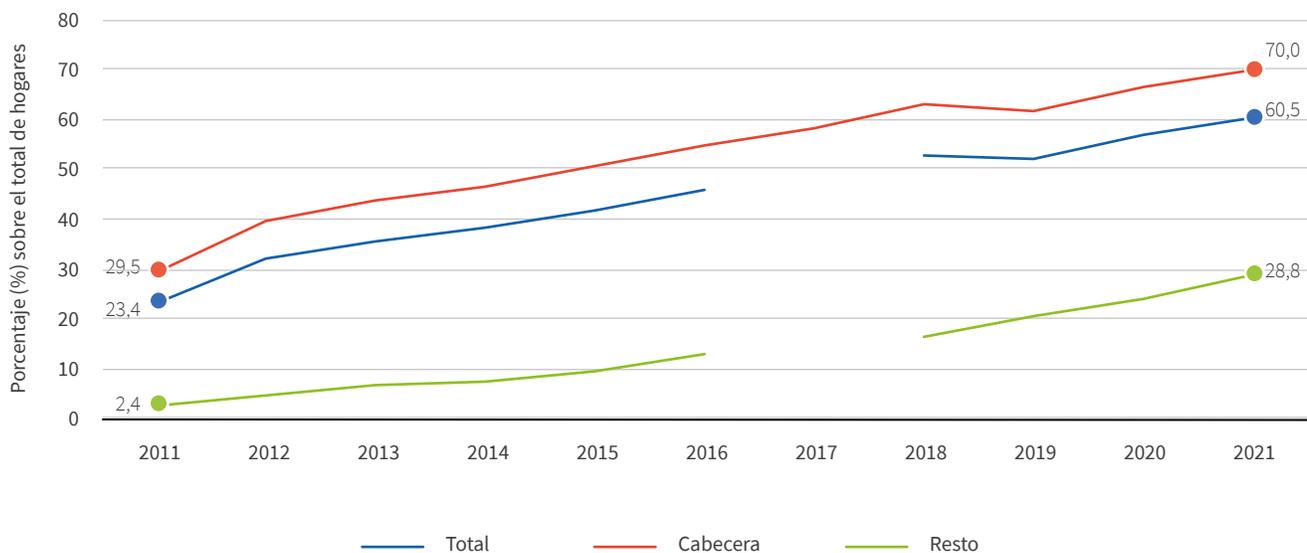
La última década se ha caracterizado por un crecimiento sostenido de la proporción de hogares que cuentan con una conexión a Internet. Mientras que en 2011 había 2,9 millones de hogares con conexión, en 2021 fueron 10,5 millones en esta condición (gráfico 8.1). En las zonas urbanas el mayor porcentaje de hogares tienen conexión fija (aproximadamente un 80% en promedio durante la década), pero el mayor cambio se ha dado en el incremento en las conexiones móviles (gráfico 8.2).

Sin embargo, la distancia entre las zonas rurales y urbanas ha sido pronunciada. En 2011, la brecha entre ambos dominios geográficos era de 27,1 pp y en 2021 esta brecha aumentó a 41,2 pp. Asimismo, a lo largo de la última década han persistido brechas importantes en el acceso a Internet por quintiles de ingreso: en los

quintiles más bajos hay un mayor porcentaje de personas sin acceso a Internet, con niveles por encima del 80% al inicio de la década, que se han venido reduciendo progresivamente (gráfico 8.3).

De acuerdo con el DANE, entre las razones por las cuales los hogares manifiestan no contar con conexión a Internet, en el periodo 2012-2021 sobresalen: que es muy costoso (47,5%), que no lo consideran necesario (30,3%) y que no cuentan con un dispositivo para conectarse. Es destacable que, mientras que la proporción de hogares que consideran que el Internet es muy costoso aumentó en el período indicado (de 44% a 48,6%), la de no contar con un dispositivo disminuyó de forma importante (de 19,1% a 6,2%).

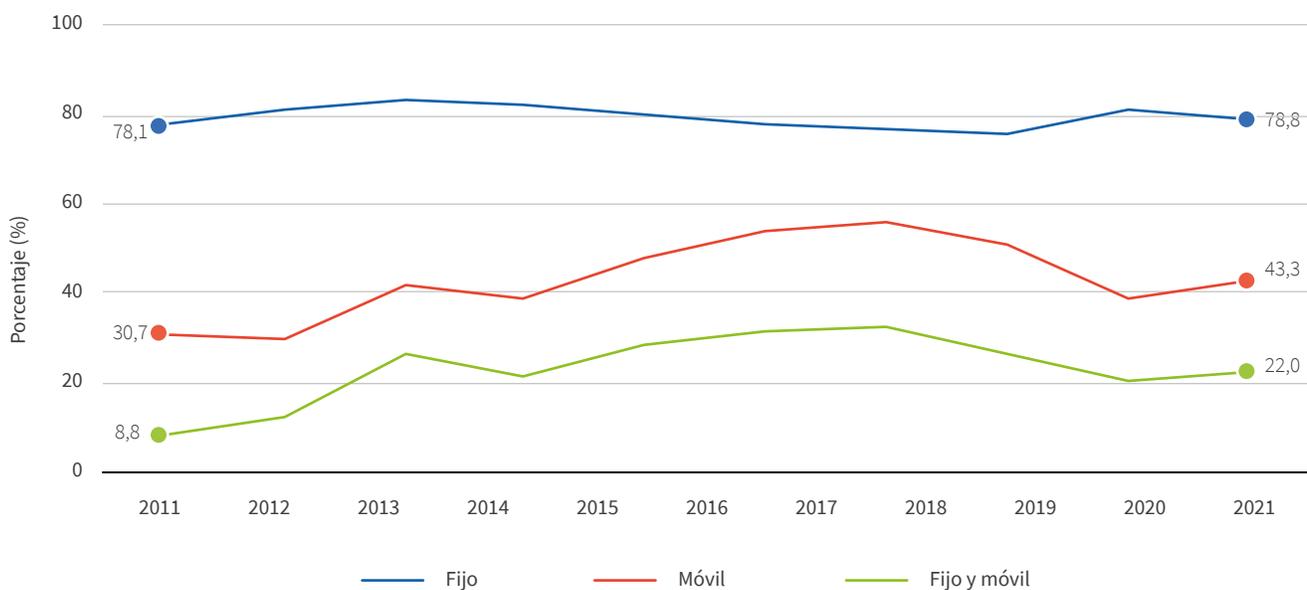
Gráfico 8.1. Porcentaje de hogares con conexión a Internet en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en información de indicadores básicos de TIC para hogares del DANE (2022).

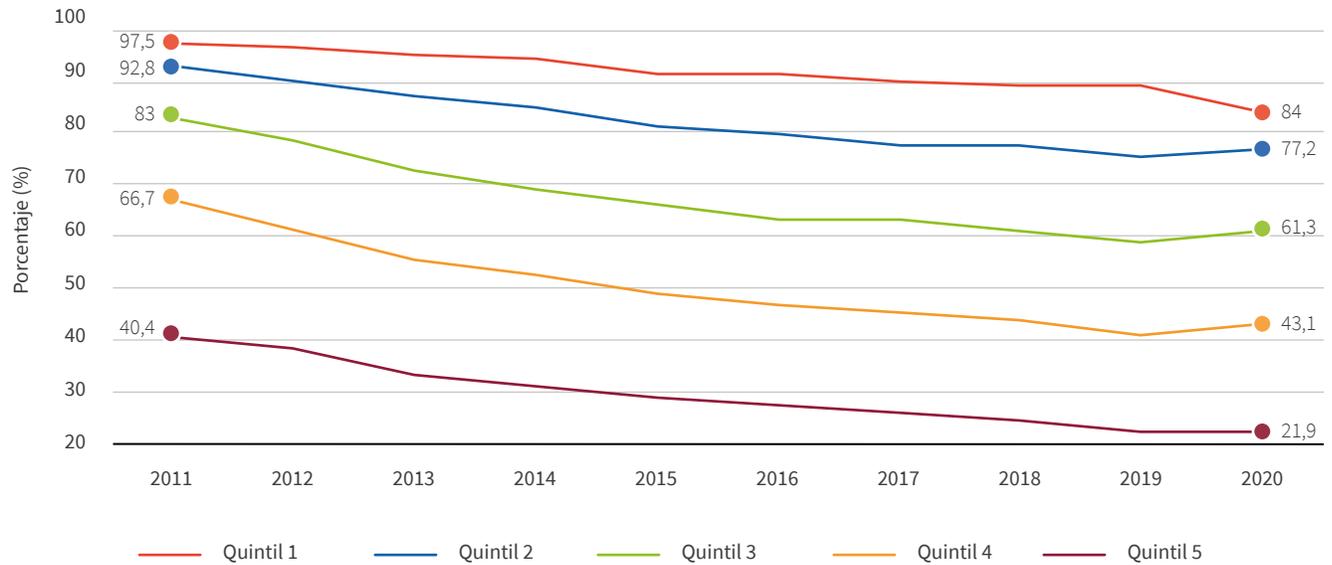
Nota: Información no disponible para 2017 en el dominio resto. En tipo de conexión de Internet se tomó el dato de cabecera.

Gráfico 8.2. Tipo de conexión de los hogares con Internet en Colombia en zonas urbanas (2011-2021)

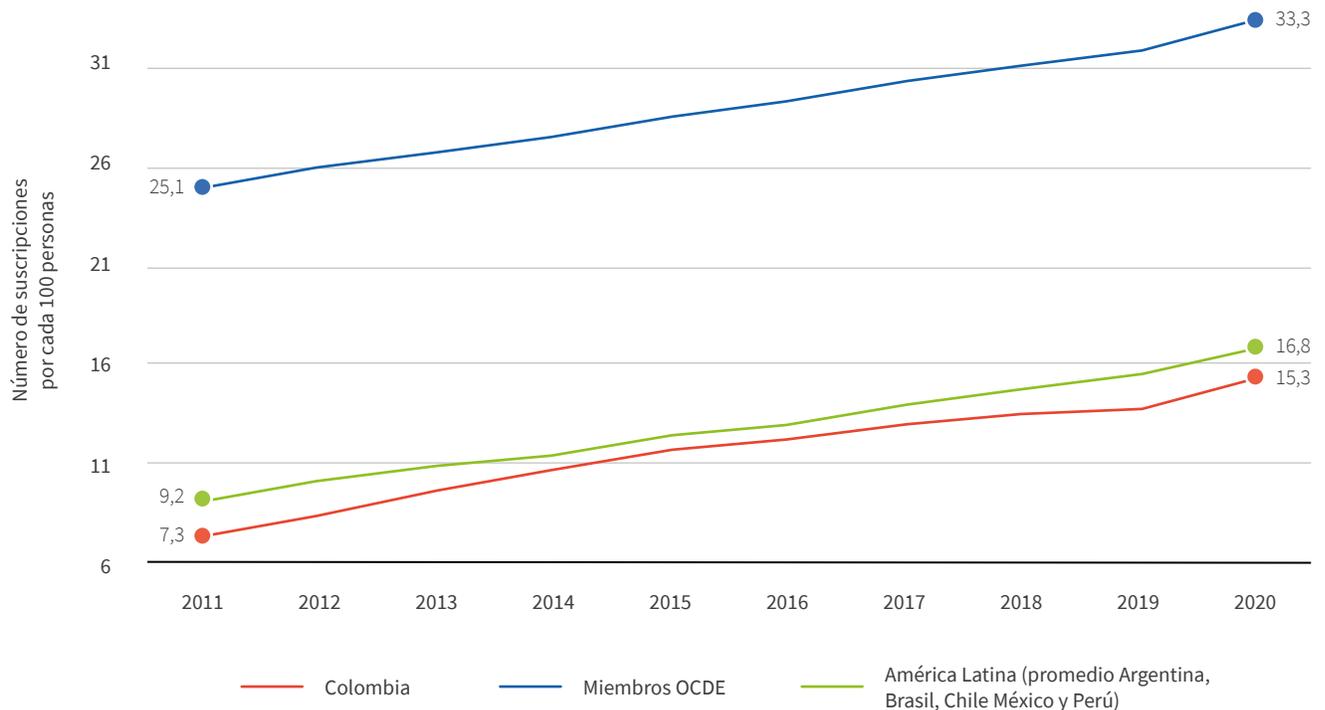


Fuente: elaboración propia con base en información de indicadores básicos de TIC para hogares del DANE (2022).

Nota: Información no disponible para 2017 en el dominio resto. En tipo de conexión de Internet se tomó el dato de cabecera.

Gráfico 8.3. Población sin acceso a Internet según quintil de ingresos en Colombia (2011-2020)

Fuente: elaboración propia con base en Cepal (2022).

Gráfico 8.4. Suscripciones a banda ancha en Colombia y en otros referentes (2011-2020)

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2022).

Estos datos contrastan con las cifras de suscripciones a Internet de banda ancha, es decir, de alta velocidad. De acuerdo con los datos del Banco Mundial, si bien las suscripciones se incrementaron en casi un 100%, esta es una cifra baja comparada con el número de hogares que manifiestan contar con el servicio. Asimismo, la tasa de crecimiento anual de suscriptores a banda ancha (por cada 100 personas) entre 2011 y 2020 (10,3%) es mucho más baja que la presentada en la década inmediatamente anterior (79,7%) (gráfico 8.4).

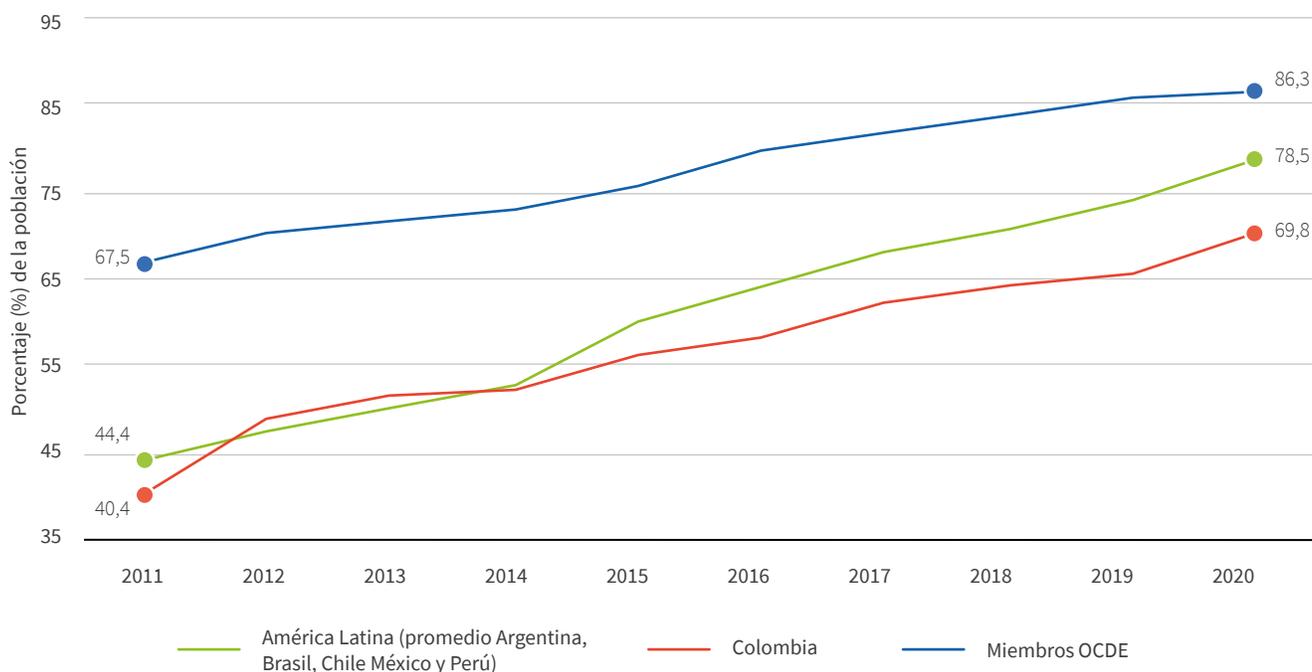
La tendencia en suscripciones de banda ancha mostrada por Colombia en la última década es similar a la que registran las grandes economías de América Latina, aunque relativamente más baja y distante de la tendencia de los países de la OCDE. Sin embargo, la tendencia reciente en uso del Internet acerca cada vez más al país al promedio de los países de la OCDE, aunque se denota un rezago, ampliado entre 2011 y 2020 frente a los países de la región (gráfico 8.5).

En relación con la tenencia de dispositivos para hacer uso de la conectividad digital, se observa un com-

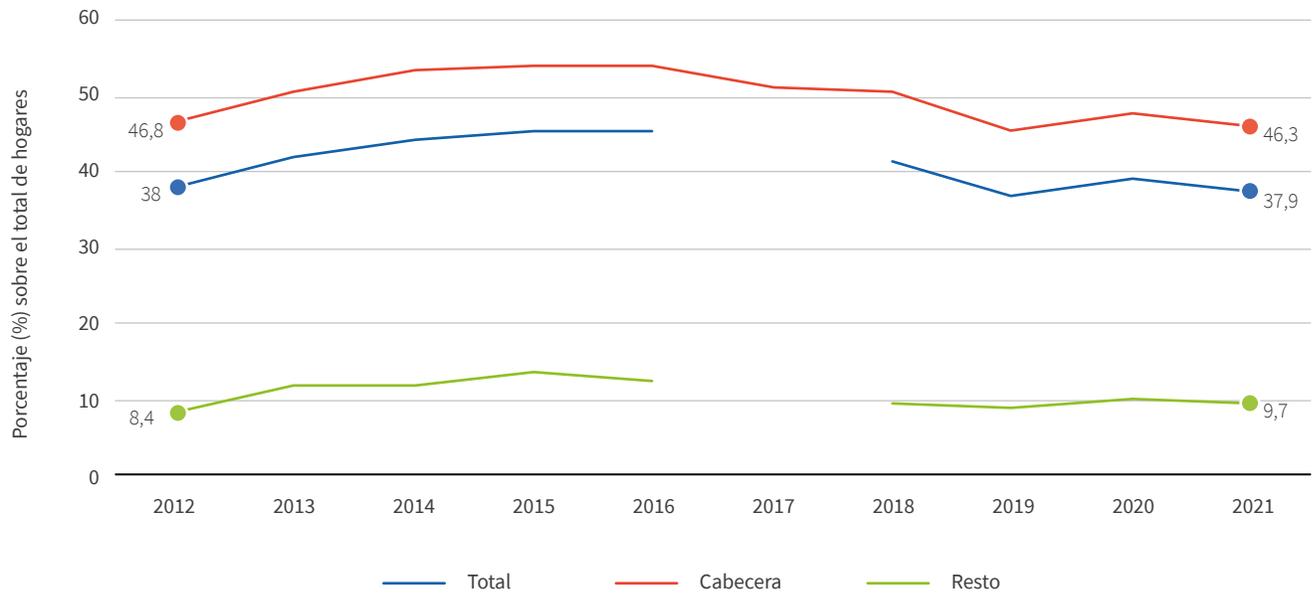
portamiento variable durante la década. Entre 2012 y 2015 se identifica un incremento en la proporción de hogares con computador de escritorio, portátil o tableta, pero después se observa una disminución hasta 2019, que se mantiene estable posteriormente (gráfico 8.6). Al igual que con el acceso a Internet, las brechas urbano-rurales persisten en la tenencia de estos dispositivos. Por otra parte, el número de personas que cuentan con un celular, que puede ser usado como dispositivo para la conexión a Internet, ha crecido durante los últimos años (gráfico 8.7).

En cuanto al uso de las personas del Internet y de los dispositivos, se han dado algunos cambios en la década reciente: el uso del Internet aumentó de manera sostenida entre 2011 y 2021, mientras que el porcentaje de personas que usan computador de escritorio, portátil o tableta disminuyó. En contraste, el porcentaje de personas que usan celular llegó a un 91% en 2021, y con pocas diferencias entre zonas urbanas y rurales (gráfico 8.7).

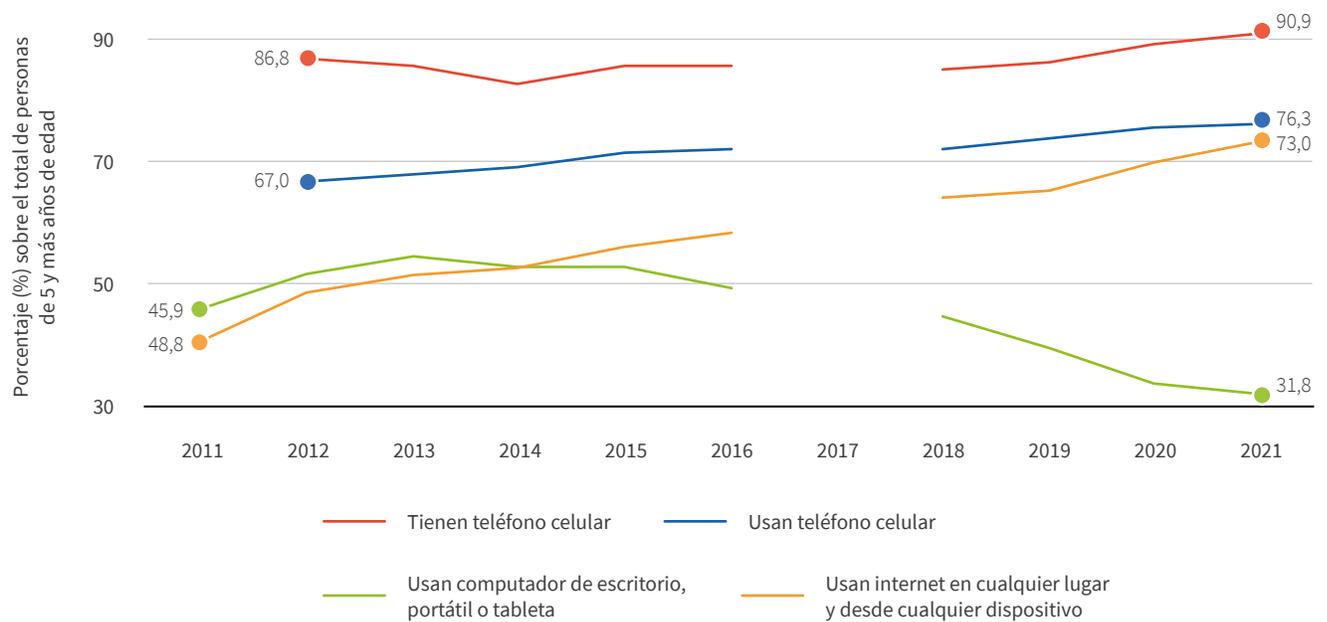
Gráfico 8.5. Personas que usan Internet en Colombia y en otros referentes (2011-2020)



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2022).

Gráfico 8.6. Porcentaje de hogares en Colombia con computador de escritorio, portátil o tableta (2012-2021)

Fuente: elaboración propia con base en información de indicadores básicos de TIC para hogares del DANE y de la Encuesta de Calidad de Vida (2022).

Gráfico 8.7. Porcentaje de personas que tienen y usan bienes y servicios TIC en Colombia (2011-2021)

Fuente: elaboración propia con base en información de indicadores básicos de TIC para hogares del DANE y de la Encuesta de Calidad de Vida (2022).

Nuevas tendencias sectoriales de la digitalización: teleeducación, telesalud, teletrabajo, bancarización digital y acceso a la justicia

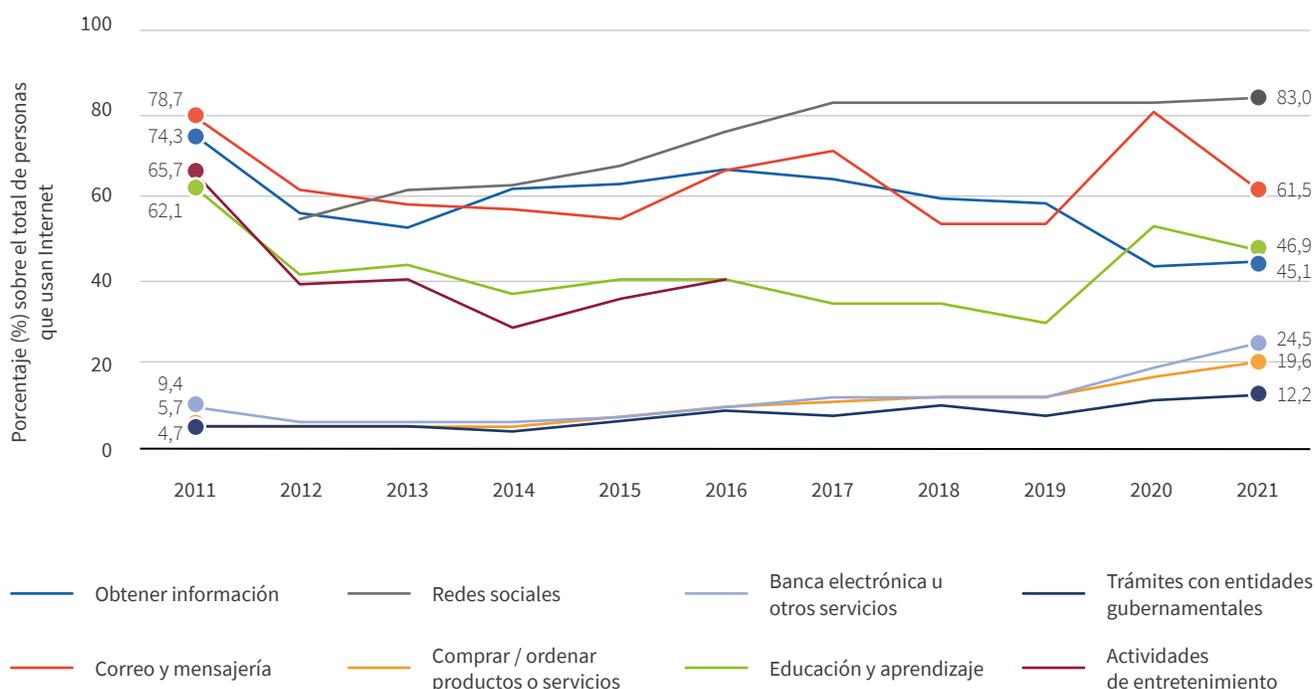
Durante la última década se han profundizado tendencias sectoriales de la digitalización, en un mundo cada vez más conectado y que da más prioridad a lo digital. Esto es particularmente cierto con la llegada de la pandemia del COVID-19, ya que las medidas de aislamiento social obligaron a realizar actividades de forma remota y virtual. De este modo, se puede resaltar la teleeducación, telesalud (también denominada telemedicina), teletrabajo, bancarización digital y acceso a la justicia por medios digitales.

Si bien durante la pandemia se obligó a la prestación de los servicios educativos de manera remota con un retorno posterior a la presencialidad, las tendencias respecto de la digitalización en la enseñanza y el aprendizaje van más allá de esta coyuntura. Por ejemplo, cuando

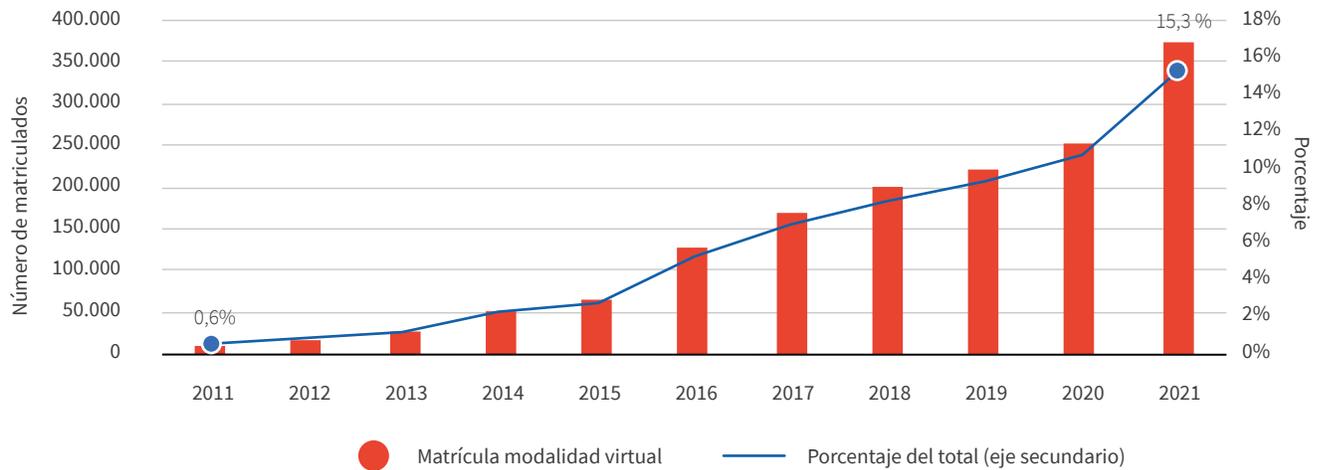
se analizan los usos que las personas dan al Internet, una de las actividades que más resalta durante la última década es la de educación y aprendizaje, pues en promedio un 42,3% de personas usan Internet para este fin en la última década, aunque este porcentaje ha disminuido (gráfico 8.8). El uso del Internet para fines educativos destaca en el 2020 a causa de la pandemia, ya que alcanzó un porcentaje de 52,8%. Además, sobresale que el mayor uso del Internet en los últimos años se asocia con las redes sociales.

Por otra parte, la matrícula en educación superior en modalidad virtual ha tenido un crecimiento importante durante los últimos años (de más de 3.000%), lo cual es un indicador de la importancia que ha adquirido la teleeducación en el país (gráfico 8.9).

Gráfico 8.8. Actividades de uso del Internet en Colombia (2011-2021)



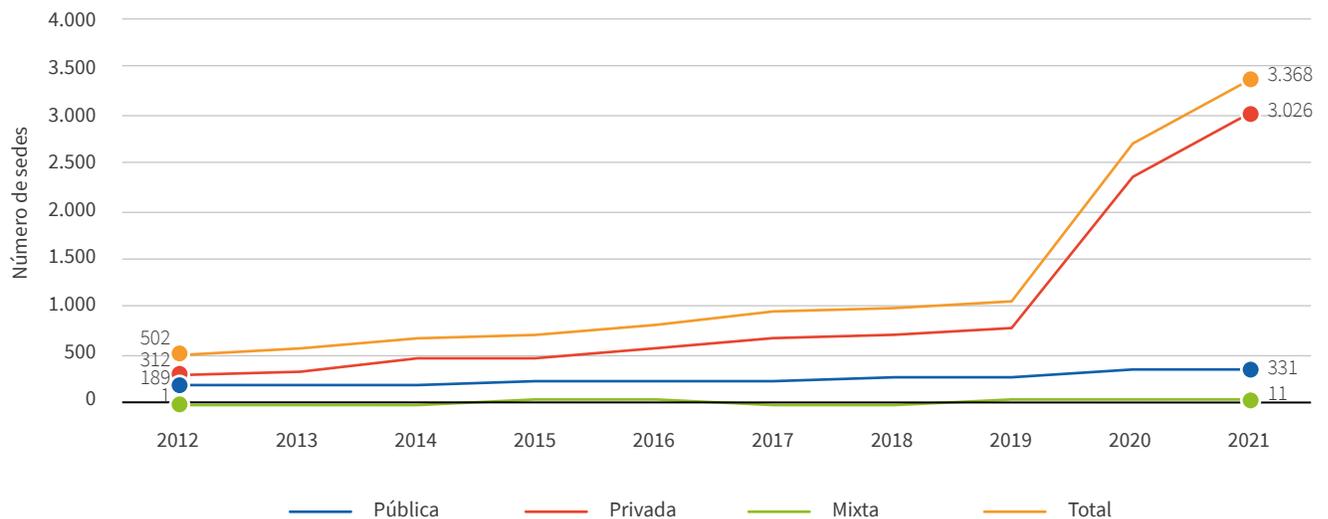
Fuente: elaboración propia con base en información de indicadores básicos de TIC para hogares del DANE y de la Encuesta de Calidad de Vida (2022).

Gráfico 8.9. Matrícula en educación superior en modalidad virtual en Colombia (2011-2021)

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES) (2022).

En relación con la telemedicina, de acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social (2022), entre 2012 y 2021 se incrementó el número de sedes de prestadores con servicios de telemedicina habilitados (principalmente en entidades de orden privado),

así como los servicios habilitados, con un incremento más pronunciado a partir de 2020 en ambos casos, que coincide con la pandemia y el uso que las personas debieron hacer de servicios remotos de salud (gráfico 8.10).

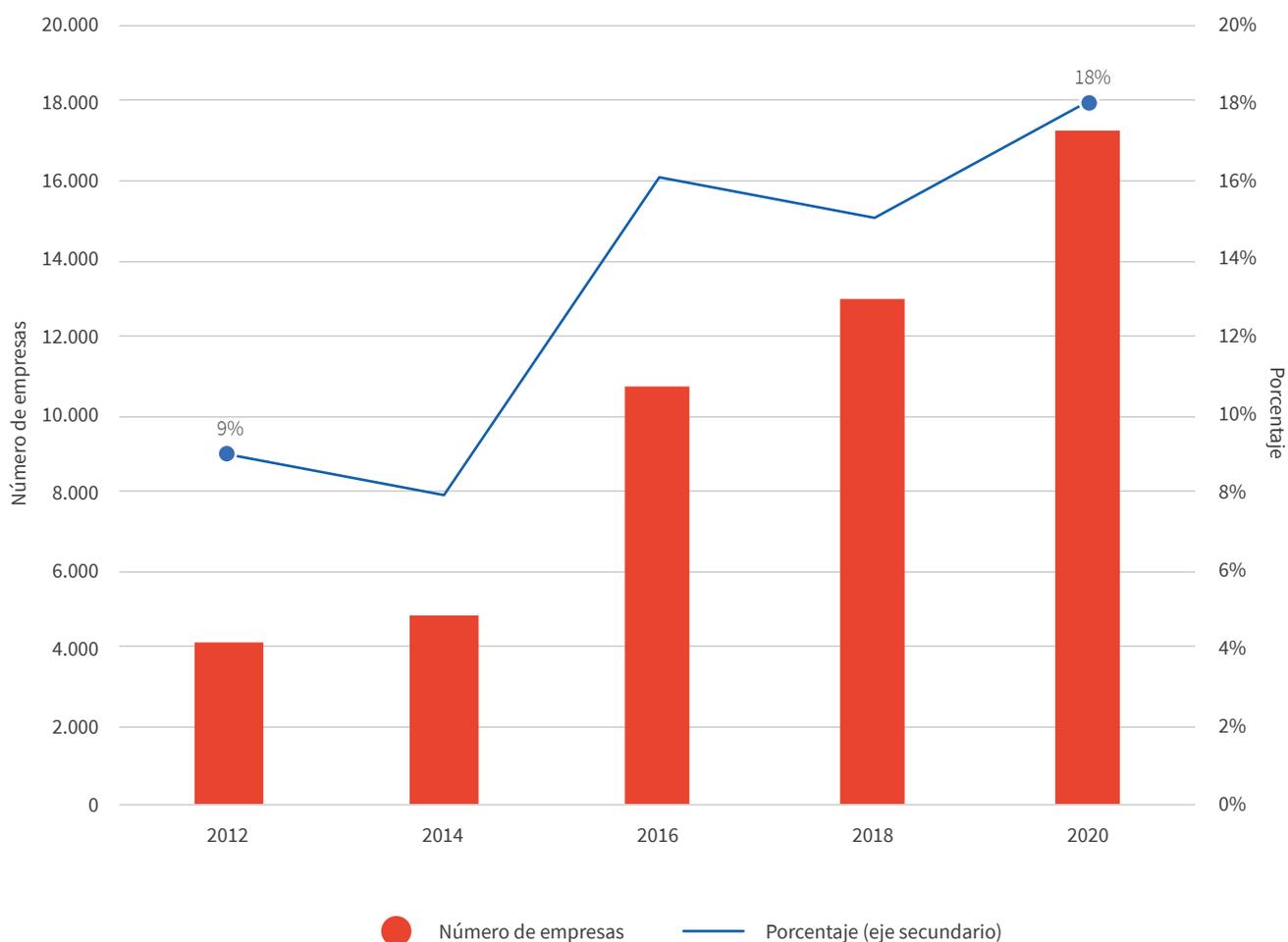
Gráfico 8.10. Sedes de prestadores de salud con telemedicina habilitada en Colombia (2012-2021)

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2022).

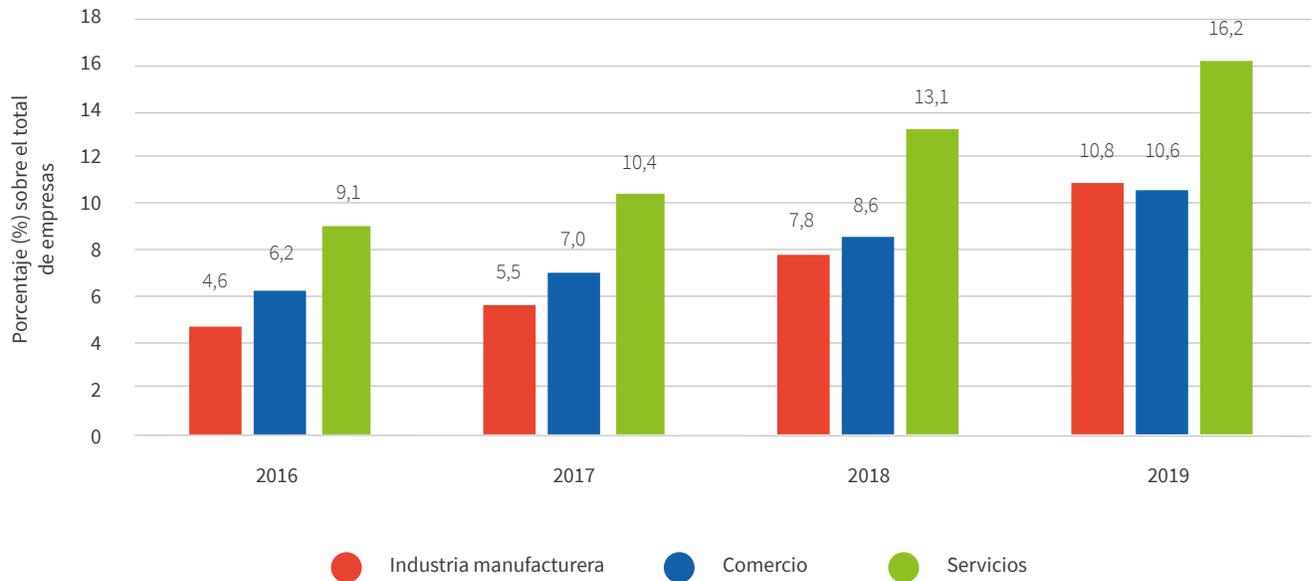
El teletrabajo, por su parte, se ha profundizado desde mediados de la década pasada, y se vio exacerbado a raíz de la pandemia. De acuerdo con encuestas realizadas por el Centro Nacional de Consultoría para el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (MinTIC), entre 2012-2020 el número de empresas que utilizaron la modalidad de teletrabajo se incrementó en más de un 300% (gráfico 8.11). Asimismo, los datos del DANE indican que la proporción de empresas que implementó programas de teletrabajo se incrementó en los últimos años, en particular en el sector servicios (gráfico 8.12).

En cuanto a la inclusión financiera digital, el uso de canales digitales ha adquirido importancia relativa en términos de las transacciones monetarias. Por ejemplo, entre 2018 y 2021 la participación en el número de estas transacciones, por medio de la telefonía móvil, creció 16 pp, y por medio de Internet, 1 pp (gráfico 8.13). También ha aumentado el número de personas con productos financieros y con productos financieros activos (en uso) (gráfico 8.14). En cuanto al agregado de transacciones por canales digitales, se pasó de 513 millones en 2018 a 1.748 millones en 2021, lo que corresponde a un incremento de 241% en tan solo tres años.

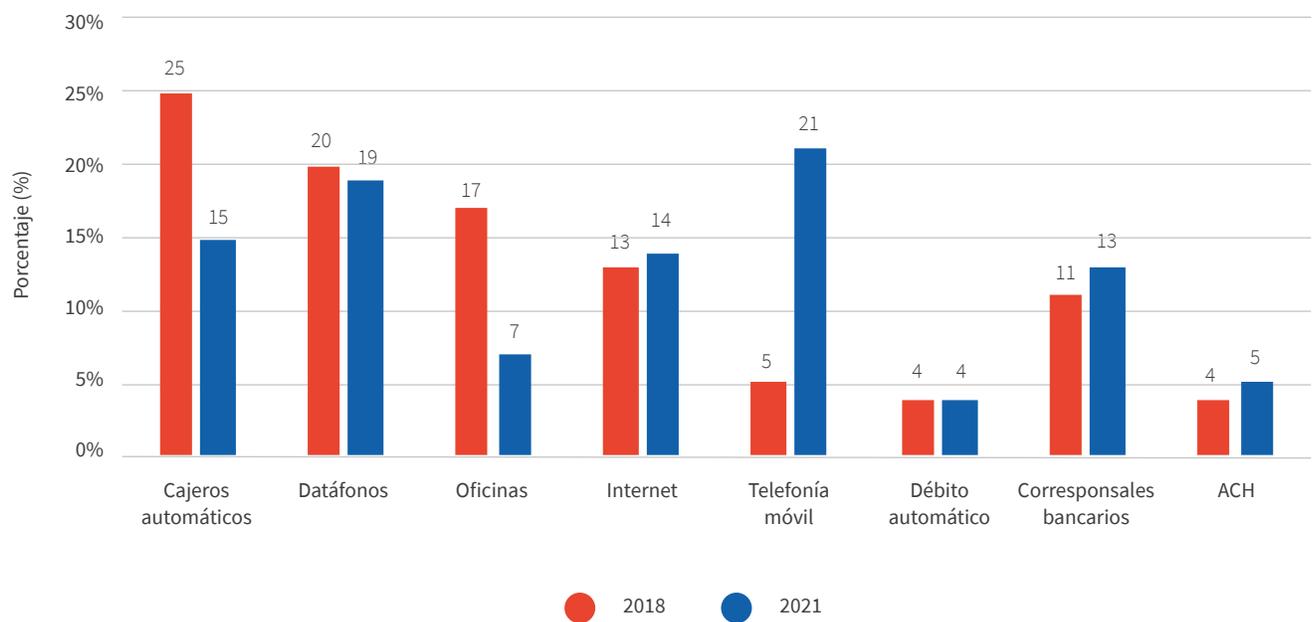
Gráfico 8.11. Número de empresas que han utilizado la modalidad de teletrabajo en Colombia (2012-2020)



Fuente: elaboración propia con base en Centro Nacional de Consultoría y MinTIC (2021).

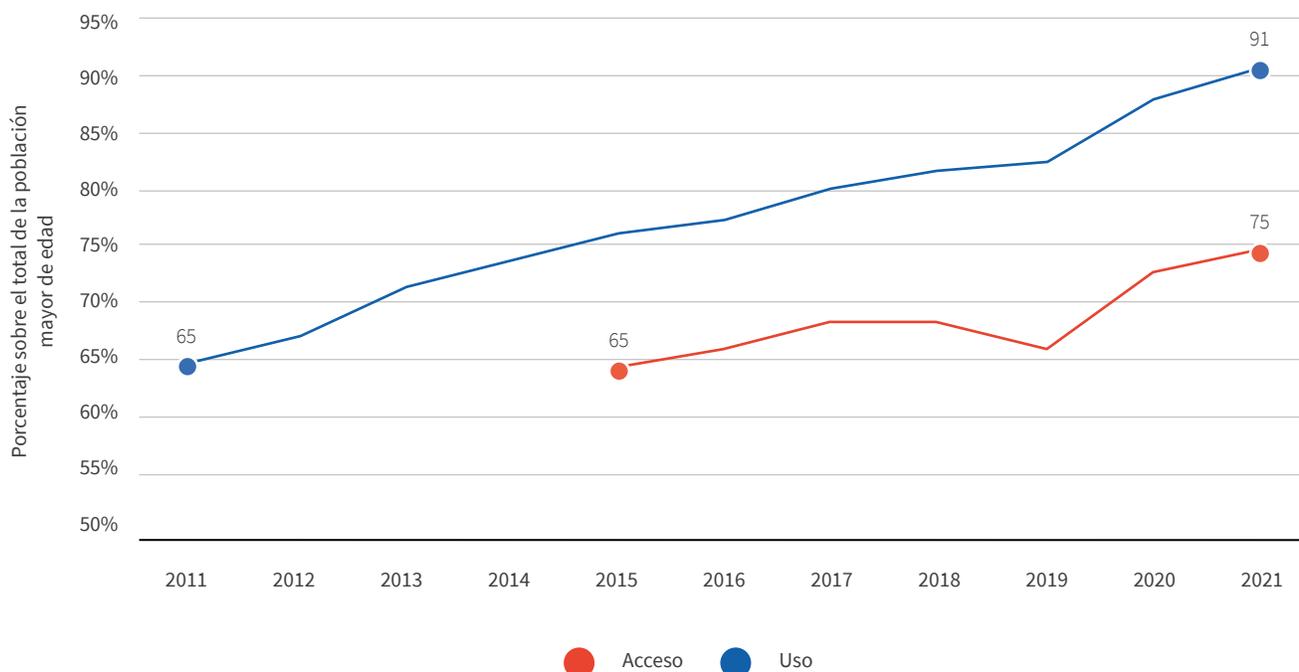
Gráfico 8.12. Empresas con algún programa de teletrabajo en Colombia (2016-2019)

Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Anual Manufacturera, Encuesta Anual de Comercio y Encuesta Anual de Servicios (2022).

Gráfico 8.13. Participación en el número de transacciones monetarias según canal en Colombia en 2018 y 2021

Fuente: elaboración propia con base en Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2022).

Gráfico 8.14. Porcentaje de adultos con acceso y uso de productos financieros en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2022).



Recuadro 8.1. Digitalización en Colombia durante la pandemia

Antes de la llegada de la pandemia, Colombia ya tenía metas de digitalización, las cuales se materializaron en decisiones como la creación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) en el 2009, y la sanción de la ley de modernización de las TIC en 2019, para conectar a 20 millones de colombianos a Internet, avanzar en regulación y garantizar fondos para televisión y radio pública (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019). Asimismo, se propuso el crecimiento de este sector en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Durante la pandemia se aceleró este proceso. Se llevaron a cabo acciones regulatorias, como fijar condiciones para gestionar el tráfico de Internet, garantizando el acceso a información, educación virtual, trabajo, entre otras. La economía digital también presentó avances, como el cambio en los hábitos de consumo, incrementando las compras en línea, promoviendo la transformación digital en las empresas colombianas y el uso de plataformas y billeteras digitales como medios de pago, lo que se refleja en la obtención de 1,6 millones de personas de un producto financiero por primera vez, lo que conllevó importantes avances en ciberseguridad (Forbes, 2020).

Finalmente, en referencia a la digitalización del sector justicia, entre los meses de marzo-agosto de 2020 se llevaron a cabo más de 100.000 audiencias virtuales y más de 200.000 reuniones por plataformas virtuales, y se contó con más de 7 millones de visitas y más de 60.000 acciones constitucionales enviadas por el aplicativo virtual (Vita, 2020). Un hecho importante para la digitalización de la justicia fue la sanción de la Ley 2213 de 2022, que permitió implementar las TIC en las actuaciones judiciales, agilizar los proce-

sos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia.

En síntesis, en la década más reciente hubo avances importantes en digitalización en Colombia, los cuales se aceleraron durante los años más fuertes de la pandemia, periodo en el cual se amplió la conectividad, el acceso a dispositivos y el uso del Internet. De igual forma, hay tendencias sectoriales, en materia económica y social, que dan cuenta de cómo la digitalización se está convirtiendo en un medio para la promoción del desarrollo.

9



Estado de derecho y justicia: entre un mayor acceso y una menor confianza



El Estado de derecho constituye un principio de gobernanza en el que los diversos actores de una sociedad, incluido el Estado, están sometidos a un conjunto de leyes públicas, las cuales se hacen cumplir en condiciones de igualdad, con independencia y en coherencia con las normas y principios internacionales de derechos humanos (Naciones Unidas, 2004). Por lo tanto, un aspecto fundamental en relación con el Estado de Derecho es el sistema de justicia, mediante el cual se garantiza el cumplimiento de la ley.

El sistema de justicia impacta la vida de las personas y de las organizaciones por medio de leyes, regulaciones, imposición de deberes y habilitación de derechos. Si responde a las necesidades sociales de manera eficaz puede ser un medio para promover el bienestar, la igualdad, el acceso adecuado a los bienes y servicios públicos y la competitividad económica, entre otros (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2021). El acceso efectivo a la justicia por parte de los individuos y las empresas puede servir para promover el cierre de brechas de desigualdad, mejorar los resultados en materia de productividad y promover el desarrollo humano.

Desde una conceptualización amplia, el acceso a la justicia no solo radica en el trámite de conflictos, lo cual podría asociarse a libertades negativas, sino también al acceso de derechos, que está relacionado con libertades positivas. Colombia corresponde a la denominación del Estado social de derecho, que consiste en una forma de organización política caracterizada por asegurar el respeto, la garantía y la realización de los derechos humanos (Defensoría del Pueblo, 2013).

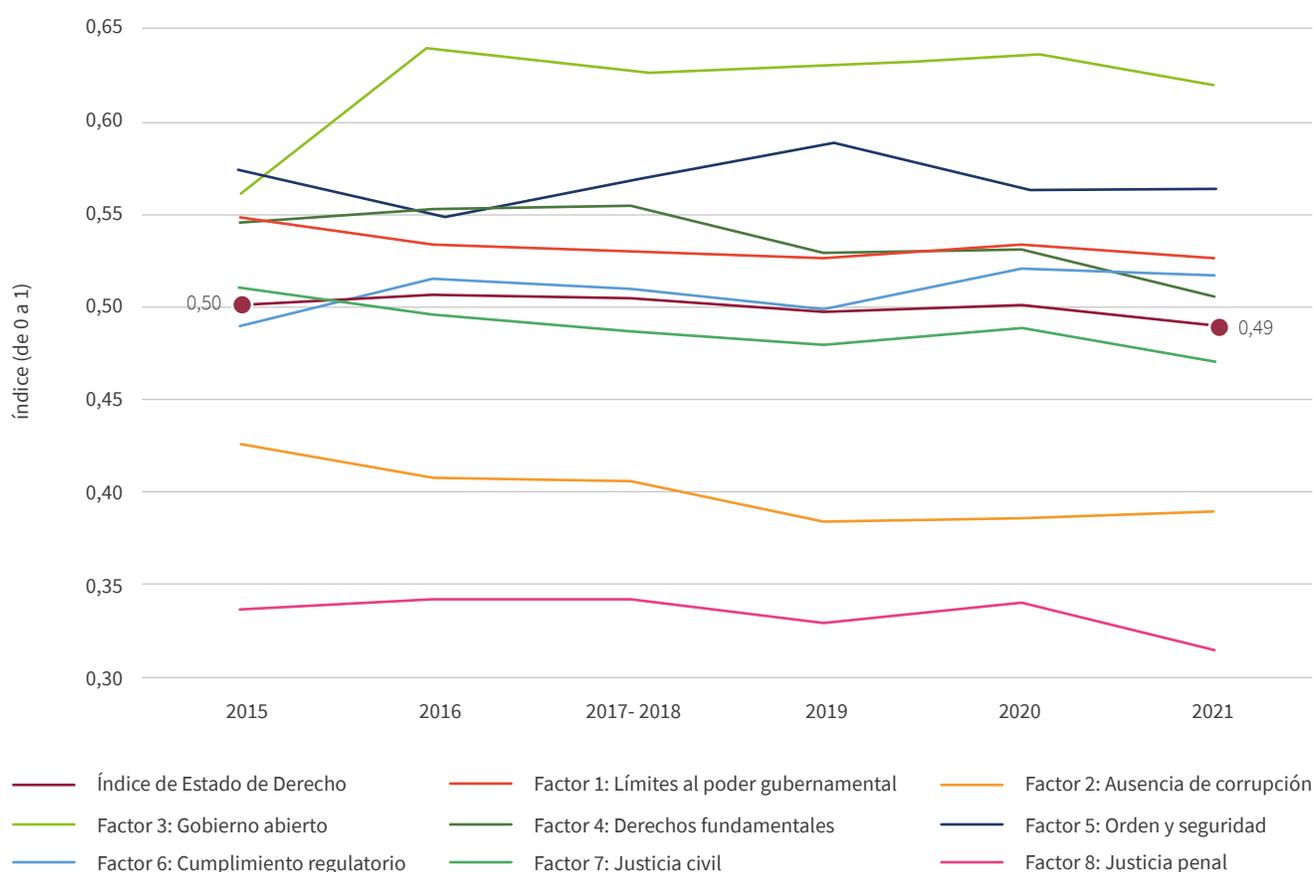
En este capítulo se analizan las principales tendencias que, durante la década más reciente, se presentaron en términos de justicia. Dentro de los principales hallazgos entre los indicadores asociados con el Índice de Estado de Derecho en Colombia, es la existencia de debilidades importantes en las dimensiones de justicia penal y corrupción, y de buenos resultados en gobierno abierto. Respecto a las libertades negativas, los delitos con mayor demanda variaron en la última década y, actualmente, los más importantes son el tráfico de estupefacientes, la violencia intrafamiliar y el concierto para delinquir. En relación con la oferta de justicia, los indicadores de productividad y eficiencia del sistema judicial han mejorado, por lo que se requiere un análisis cuidadoso que permita entender qué ha ocurrido. Por otra parte, mecanismos constitucionales para la protección de derechos como la tutela y la acción popular, asociados con el acceso a la justicia desde la óptica de las libertades positivas, se han reducido levemente en la última década, lo cual permite preguntarse si las personas tienen un mejor acceso a los derechos sin acudir a estos mecanismos. De igual forma, analizar el acceso a la justicia desde el enfoque de las personas, es decir, desde la demanda, ha adquirido importancia recientemente, por lo que se han desarrollado herramientas como las Encuestas de Necesidades Jurídicas. El uso de mecanismos alternativos de justicia ha crecido recientemente, en particular en los años de mayor afectación por la pandemia. Finalmente, un hito relevante de la década es la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la cual comienza a mostrar importantes resultados en relación con la demanda de justicia asociada al conflicto armado.

Evolución reciente del Índice de Estado de Derecho: deficiencias en justicia penal y corrupción, y mejor comportamiento del gobierno abierto

El Proyecto de Justicia Mundial (WJP, por sus siglas en inglés) realiza una medición global del Índice de Estado de Derecho de los países, a partir de la medición de ocho factores y 44 subfactores⁵⁴. De acuerdo con esta medición, Colombia sobresale por contar con un índice global promedio, entre 2015-2021, de 0,50⁵⁵,

es decir, un valor intermedio, lo que ha permanecido casi invariable en este periodo. En el último año de referencia Colombia ocupó el puesto 86 entre 139 países a nivel global, el puesto 19 entre 32 países de la región y el puesto 26 entre 40 países de ingresos medio altos (WJP, 2022).

Gráfico 9.1. Índice de Estado de Derecho en Colombia (2015-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de WJP (2021).

54 Para mayor información sobre el índice y los factores que lo componen, puede consultar: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/factors-rule-law>

55 Tanto el índice como cada uno de los factores y subfactores se miden en una escala de 0 a 1, donde 1 es el mejor valor posible.

Al desagregar los factores que componen el índice, se observa que aquellos con un desempeño promedio favorable fueron el de gobierno abierto (promedio de 0,62) y el de orden y seguridad (0,57). Factores como la justicia civil y los derechos fundamentales, si bien tuvieron un desempeño promedio de nivel medio, decayeron de manera importante entre 2015 y 2021, de 0,51 a 0,47, y de 0,55 a 0,51, respectivamente. El país ha tenido un desempeño muy bajo en las mediciones de la justicia penal (0,21) y en ausencia de corrupción (0,40), este último con un deterioro evidente, al pasar de 0,43 en 2015 a 0,39 en 2021 (gráfico 9.1).

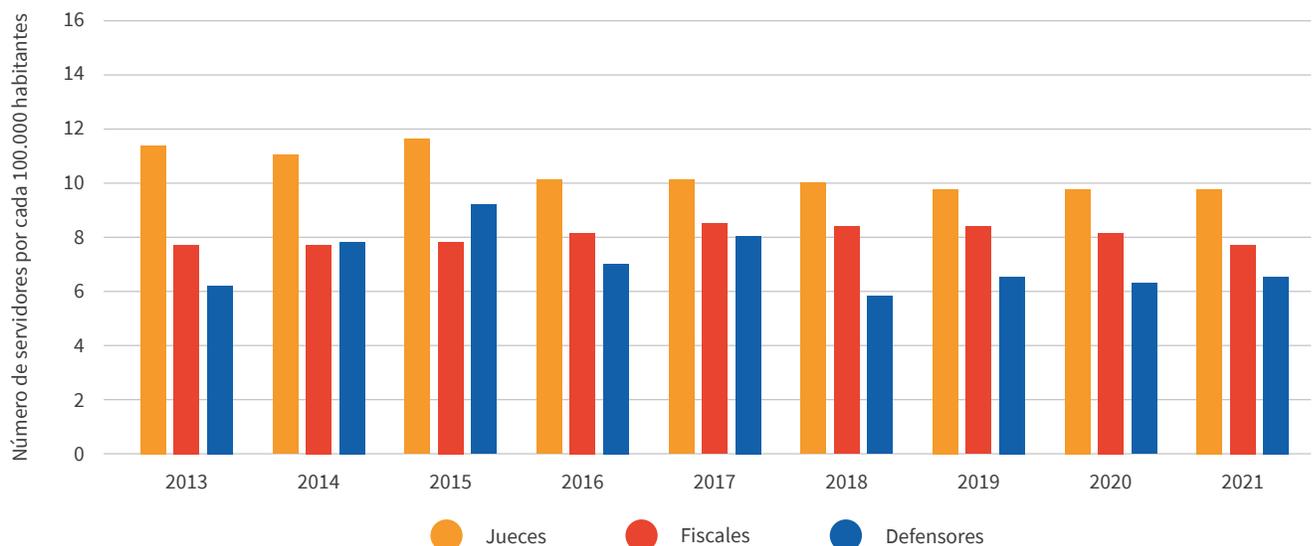
Al analizar los subfactores, se observa que aquellos con desempeño promedio más deficiente, en su orden, fueron: 1) “Los funcionarios del poder legislativo no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados” (0,12) del factor de ausencia de corrupción; 2) “El sistema de investigación penal es efectivo” (0,21) del factor de justicia penal; 3) “La justicia civil no está sujeta a demoras no razonables” (0,22) del factor de justicia civil; 4) “El sistema penitenciario es efectivo en reducir el comportamiento criminal” (0,25) del factor de justicia penal; y 5) “Las personas no recurren a la violencia para reparar agravios personales” del factor de orden y seguridad (WJP, 2021).

La oferta judicial ha sido variable y la productividad del sistema no mejora

La evolución de la cantidad de jueces, fiscales y defensores públicos del país presenta un comportamiento diferenciado: la cantidad de jueces disminuyó, pasando de 6.135 en 2013 a 5.905 en 2021, lo que implicó pasar de una tasa de 14 a 12 jueces por cada 100.000 habitantes; por otro lado, el número de fiscales aumentó, pasando

de 4.167 fiscales en 2013 a 4.692 en 2021, con una tasa invariable de 9 fiscales por cada 100.000 habitantes; y el número de defensores creció, pasando de 3.375 a 3.998 entre 2013 y 2021, lo que implicó pasar de una tasa de 7 a 8 defensores por cada 100.000 habitantes (gráfico 9.2).

Gráfico 9.2. Cantidad de jueces, fiscales y defensores públicos en Colombia (2013-2021)



Fuente: elaboración propia con base en Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) (2022).

En cuanto a la productividad del sistema, medida como el número de procesos evacuados (egresos) por cada juez, en 2019 se presentaron niveles similares a los de 2012, de alrededor de 340 egresos por juez, valor que se redujo sustancialmente en la pandemia. De igual manera, la tasa de productividad de los jueces, entendida como el número de egresos por cada

100.000 habitantes, muestra una caída entre 2012 y 2019 de un 13,4%, con un retroceso aún mayor en 2020 (gráfico 9.3). Tal como lo señala el Consejo Superior de la Judicatura (2021), desde una mirada histórica, entre 1996 y 2021, mientras que la demanda judicial se incrementó en 145,5%, la oferta se fortaleció solamente en un 41,5%.

Gráfico 9.3 Productividad judicial en Colombia (2012-2020)



Fuente: elaboración propia con base en CEJ (2022) y DANE (2018).

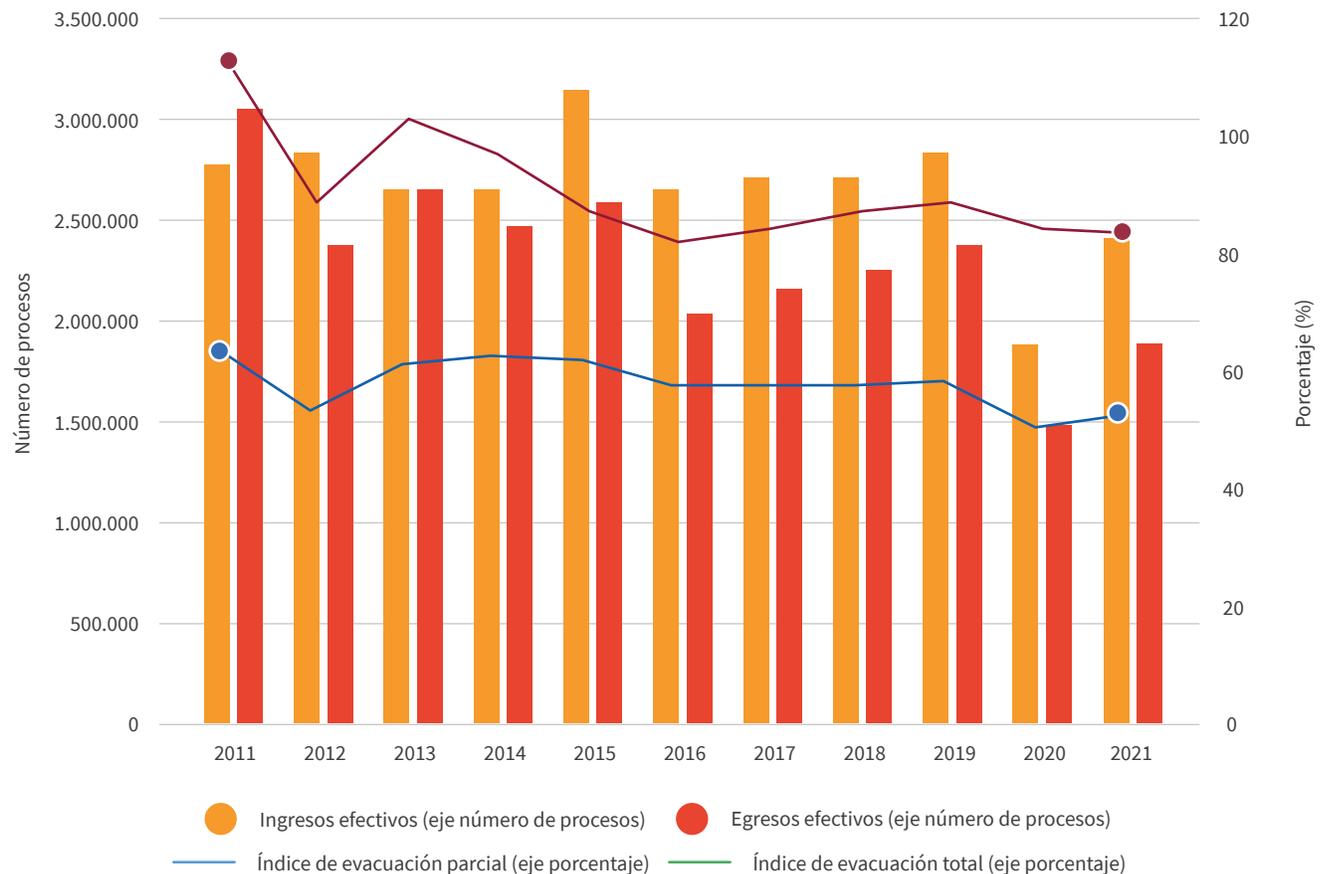
Nota: Se tomaron los datos de CEJ para egresos efectivos y del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 del DANE para la población.

La eficacia del sistema puede evaluarse también a partir de los ingresos y egresos efectivos de los procesos, así como de la capacidad de evacuación de estos. En la mayor parte del período 2011-2021, los ingresos fueron superiores a los egresos, y el índice de evacuación, tanto parcial como total, ha tendido a disminuir en esta última década (gráfico 9.4). Esto es consistente con el comportamiento del índice de congestión⁵⁶, el cual creció en la década más reciente, pasando de 44,4% en 2011 a 56,9% en 2021. De igual forma, esta

productividad y capacidad de respuesta del sistema judicial podrían asociarse con el crecimiento importante que han tenido las libertades por vencimiento de términos⁵⁷, las cuales tuvieron un crecimiento de un 421% en la última década.

No obstante, se requiere un análisis minucioso para entender qué falencias específicas puede tener la oferta judicial en Colombia, así como cuáles son las potencialidades que el sistema tiene y que ha fortalecido recientemente.

Gráfico 9.4 Eficacia del sistema judicial en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Consejo Superior de la Judicatura (2022).

56 Se entiende como el número de procesos judiciales que ingresaron en un año o estaban en inventario y no fueron evacuados (CEJ, 2022).

57 Es un derecho de las personas que están bajo aseguramiento, pero que puede darse porque el sistema judicial no actúa con la debida celeridad.

La demanda de justicia ha variado a lo largo de la década

En la última década, de acuerdo con información del Consejo Superior de la Judicatura, se observa un cambio en el orden y magnitud del tipo de delitos sobre los cuales se espera respuesta por parte del sistema judicial. En 2021, en materia penal, entre los principales delitos estaban la violencia intrafamiliar, el concierto para delinquir o la fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego; lo que contrasta con los diez principales delitos del 2011 entre los que destacan las lesiones personales, la inasistencia alimentaria, la falsedad en documentos, el terrorismo, las amenazas y la instigación. Delitos como el hurto,

el homicidio o el acceso carnal abusivo con menor de 14 años han mantenido su relevancia en este período (tabla 9.1). En materia civil, tanto en 2011 como en 2021 los procesos con mayor demanda de justicia fueron los ejecutivos. En materia de derecho de familia, mientras que en 2011 los procesos con mayor demanda fueron los denominados de jurisdicción voluntaria, en 2021 lo fueron los procesos ejecutivos. Finalmente, en materia laboral, mientras que en 2011 los procesos con mayor demanda fueron los ordinarios, en 2021 estuvieron en primer orden las controversias por seguridad social.

Tabla 9.1 Delitos (especialidad penal) con mayor demanda de justicia en 2011 y en 2021

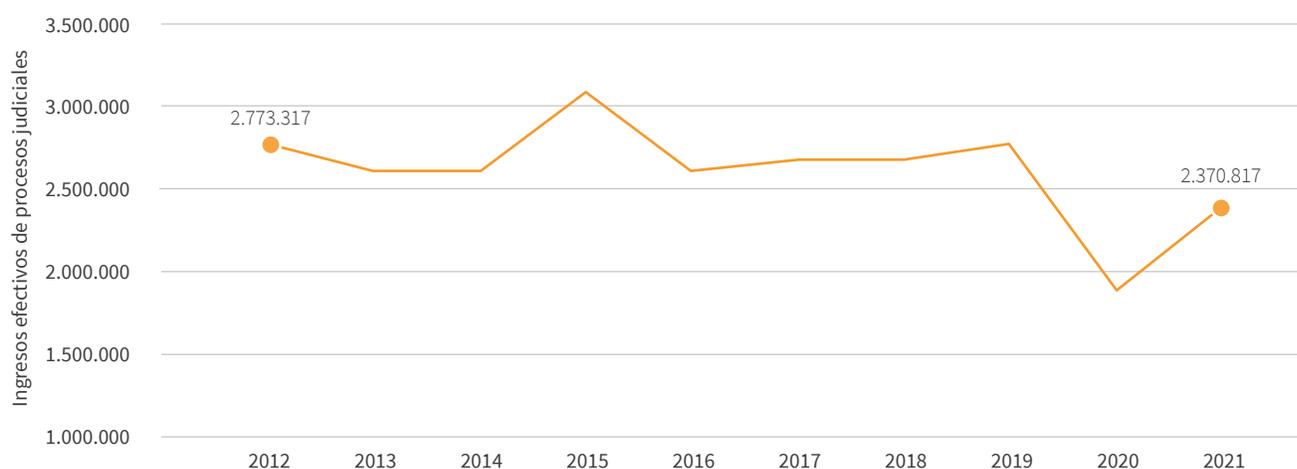
| 2011 | | | | 2021 | | | |
|---|----------|-------------------|-------------|---|----------|-------------------|-------------|
| Delito | Posición | Total de ingresos | % del total | Delito | Posición | Total de ingresos | % del total |
| Hurto | 1 | 93.791 | 22,0% | Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes | 1 | 45.070 | 12,4% |
| Tráfico de estupefacientes y otras infracciones | 2 | 69.518 | 16,3% | Violencia intrafamiliar | 2 | 36.755 | 10,1% |
| Otros procesos | 3 | 62.529 | 14,7% | Concierto para delinquir | 3 | 33.921 | 9,3% |
| Lesiones personales | 4 | 32.145 | 7,6% | Hurto agravado | 4 | 33.475 | 9,2% |
| Homicidio | 5 | 29.871 | 7,0% | Homicidio | 5 | 32.943 | 9,0% |
| Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes | 6 | 25.637 | 6,0% | Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones | 6 | 28.340 | 7,8% |
| Inasistencia alimentaria | 7 | 22.488 | 5,3% | Hurto calificado | 7 | 17.264 | 4,7% |
| Falsedad en documentos | 8 | 10.325 | 2,4% | Actos sexuales con menor de catorce años | 8 | 16.446 | 4,5% |
| De los actos sexuales abusivos - actos sexuales con menor de catorce años | 9 | 9.979 | 2,3% | Otros procesos | 9 | 12.450 | 3,4% |
| Del concierto, el terrorismo, las amenazas y la instigación | 10 | 9.677 | 2,3% | Acceso carnal abusivo con menor de catorce años | 10 | 12.231 | 3,4% |

Fuente: elaboración propia con base en datos del Consejo Superior de la Judicatura (2022).

En magnitud, la demanda de justicia, medida como ingresos efectivos de procesos judiciales, se mantuvo relativamente estable durante los últimos años, excepto en 2015, cuando tuvo un incremento, y en 2020, cuando cayó, probablemente debido a las restricciones de la pandemia. A nivel territorial, las ciudades

que presentaron mayor demanda de justicia en los últimos años fueron Bogotá y Medellín, lo cual guarda relación con el tamaño de la población, mientras que aquellas que tuvieron menor demanda fueron Riohacha y Quibdó (gráfico 9.5).

Gráfico 9.5. Ingresos efectivos de procesos judiciales en Colombia (2012-2021)



Fuente: elaboración propia con base en Consejo Superior de la Judicatura (2022).

El análisis del acceso a la justicia desde el enfoque de las personas

La evaluación del acceso a la justicia se ha centrado tradicionalmente en una oferta adecuada y suficiente y en el desempeño de las instituciones, e indicadores de eficiencia y eficacia. Sin embargo, esta visión tiene limitaciones, pues no observa la población que no llega al sistema judicial formal, condicionando la comprensión de los problemas que experimentan y las rutas de acción a las que acuden para solucionar sus problemas. Este hecho ha impulsado a diferentes países, incluido Colombia, a aproximar el análisis de justicia desde el enfoque de la demanda, como complemento del análisis tradicional.

La Encuesta de Necesidades Jurídicas (ENJ), desarrollada desde 2016 por el DANE, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Justicia, con base

en los lineamientos de la OCDE, se ha convertido en una herramienta importante, por su representatividad, para analizar la incidencia de problemas justiciables, así como para ilustrar la trayectoria de resolución de los problemas. En esta, en la última ola de 2020 se reportó una tasa incidencia de problemas justiciables de 17,1%, es decir, que cerca de 2 de cada 10 personas encuestadas a nivel nacional declararon haber experimentado al menos un problema en los últimos 2 años. En cuanto al tipo de problemas, la categoría de delitos representó el 47% del total de problemas declarados; seguido por problemas asociados con el sistema de salud, las pensiones y los riesgos laborales, con un 11,5%; el consumo de bienes y servicios (8,1%); los servicios públicos domiciliarios (7,6%); la

vivienda y vecinos (6%); y familiares (5,4%). En general, la ocurrencia de estos problemas generó fuertes afectaciones en la vida de las personas, ya que en promedio se calificó subjetivamente el nivel de afectación en 7,2 puntos en una escala de 1 a 10, donde 1 es no le causó ninguna afectación y 10 que le causó muy alta afectación.

En cuanto a la trayectoria, en el 34,6% de los casos las personas buscaron solucionar su problema a través de una institución autoridad o persona particular, en el 20,3% de los problemas declarados se buscó un

acuerdo directo, en el 0,7% se actuó de forma violenta o con ayuda de grupos ilegales y en el restante 44,3% de los casos las personas no realizaron ningún tipo de acción para solucionar su problema. Finalmente, la ENJ de Colombia permite identificar, según la evaluación subjetiva de los encuestados, que del 100% de los problemas justiciables declarados, el 9,7% seguían en trámite, el 67,2% quedaron insatisfechos y solo el 23,1% se consideraron solucionados.

Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos han adquirido mayor importancia

Los mecanismos alternativos se crearon con el objetivo de complementar los canales formales de acceso a la justicia, ampliar la cobertura para la solución de conflictos y aportar a la solución ágil de los problemas que enfrenta la ciudadanía. Entre 2011 y 2019 el número de conciliaciones a través de mecanismos alternativos aumentó un 75%, alcanzando en 2019 el mayor número de conciliaciones registradas, con una caída significativa en 2020 a causa de la pandemia. Sin embargo, la tasa de crecimiento anual de las conciliaciones fue menor en la última década, con un promedio de 6% (9% si se considera solo hasta 2019), que en el periodo 2002-2010, donde el promedio de crecimiento anual fue de 18%. A nivel territorial, casi el 60% de las conciliaciones de la década se concentraron en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca.

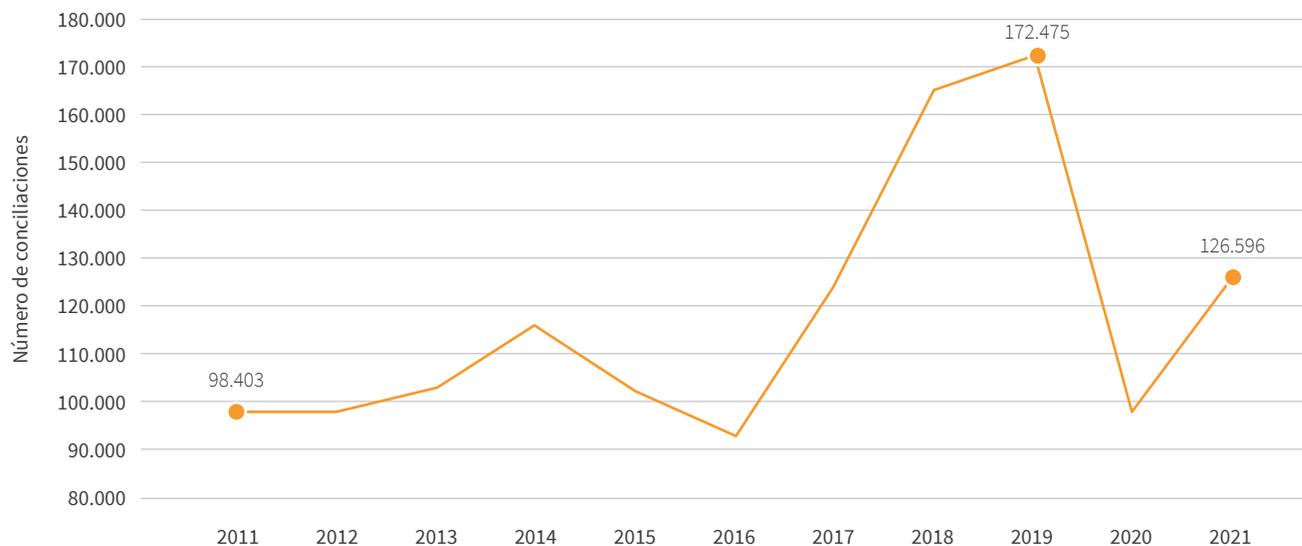
Otros mecanismos alternativos como el arbitraje, la amigable composición y las solicitudes de insolvencia, aunque fueron menos usados a lo largo de la década que las conciliaciones, también crecieron, prin-

cipalmente en 2020 y 2021, probablemente debido a la pandemia. En estos dos años, las solicitudes de arbitraje se incrementaron en un 427,4%, las de amigable composición en un 910% y las de insolvencia en un 44,8% (Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición [SICAAC], 2022).

En cuanto al conocimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, según la Encuesta de Percepción Ciudadana del DNP, el 27% reportan conocerlos en 2015 mientras que en 2021 la tasa de conocimiento es de 38,9%, lo que da cuenta de una mayor apropiación social de estos mecanismos (gráficos 9.6 y 9.7).

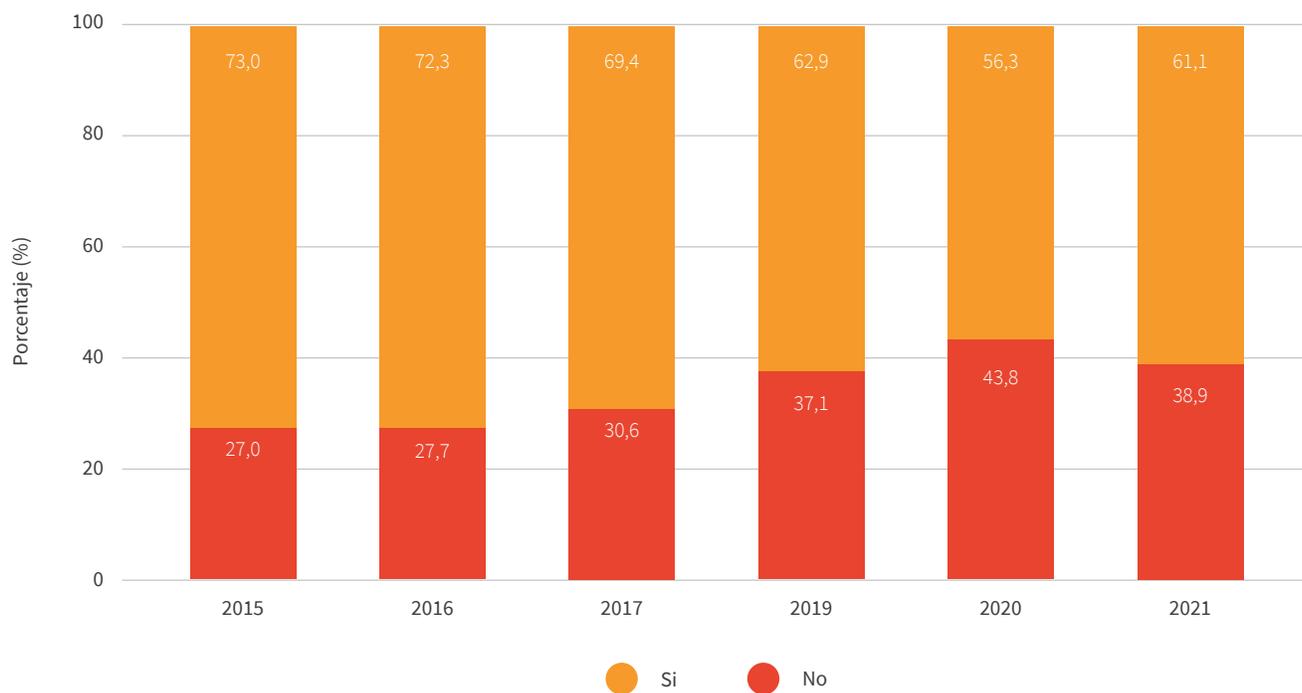
En cuanto al tipo de problemas, la categoría de delitos representó el 47% del total de problemas declarados; seguido por problemas asociados con el sistema de salud, las pensiones y los riesgos laborales, con un 11,5%; el consumo de bienes y servicios (8,1%); los servicios públicos domiciliarios (7,6%); la vivienda y vecinos (6%); y familiares (5,4%).

Gráfico 9.6. Mecanismos alternativos de resolución de conflictos (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos del SICAAC (2022).

Gráfico 9.7. Conocimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (2015-2021)



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Percepción Ciudadana del DNP (2021).

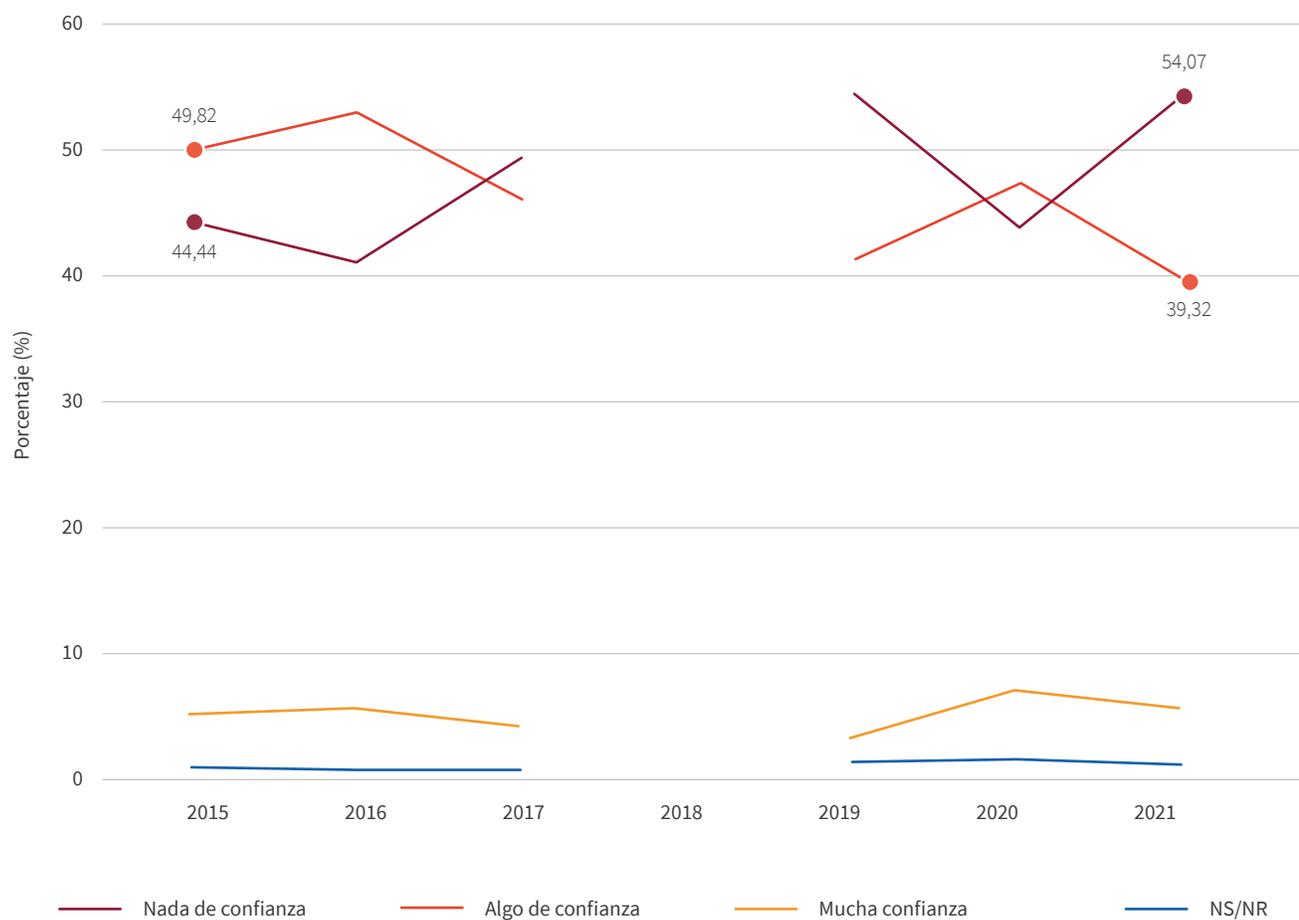
La confianza en el sistema judicial es baja

De acuerdo con la Encuesta de Percepción Ciudadana del DNP, el nivel de confianza en el sistema de justicia no ha tenido un resultado favorable recientemente. Con un comportamiento variable, el porcentaje de personas que no sienten nada de confianza en la justicia colombiana aumentó y, en consecuencia, el porcentaje de personas que sienten algo de confianza decreció y solamente entre el 5 y el 7% sienten mucha confianza en el sistema judicial (gráfico 9.8). Este aspecto es reta-

dor en materia de acceso a la justicia, pues mientras no mejore la confianza en el sistema judicial será más difícil garantizar que las personas y demás agentes sociales acudan a este para resolver sus conflictos y mejorar sus resultados en materia de desarrollo humano.

Lo anterior coincide con la percepción sobre si el sistema de justicia ha mejorado, por lo que la proporción de personas que opinan que ha desmejorado se incrementó de 36,3% a 56,9% entre 2015 y 2021.

Gráfico 9.8. Nivel de confianza en la justicia colombiana (2015-2021)



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Percepción Ciudadana del DNP (2021).

Nota: Datos no disponibles para 2018.

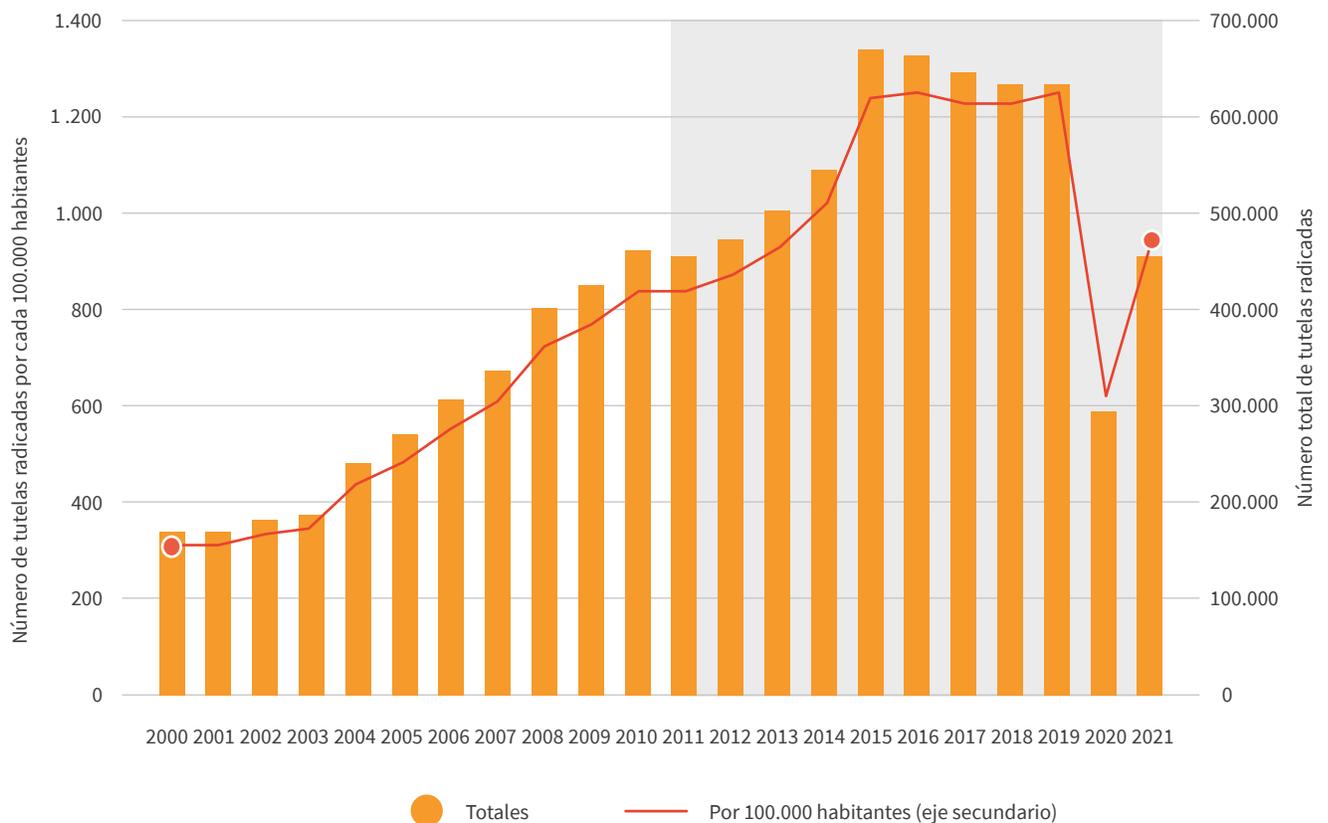
La tutela y la consulta popular como vías para la exigibilidad de derechos han tendido a disminuir

El número de tutelas radicadas como mecanismo constitucional para la garantía de los derechos fundamentales de la población se redujo: mientras que entre 2001 y 2011 el crecimiento de tutelas radicadas fue de 206%, entre 2011 y 2019 fue de 35%. Las tutelas disminuyeron de forma importante en 2020, probablemente como consecuencia de la pandemia. Es notable cómo el número de tutelas radicadas por cada 100.000

habitantes se estabilizó entre los años 2015 y 2019, dejando atrás el crecimiento sostenido que había tenido desde el 2000 (gráfico 9.9).

De acuerdo con la Corte Constitucional, la mayoría de los derechos demandados por tutelas entre enero de 2019 y junio de 2022⁵⁸ son derechos de petición con 734.000 tutelas, salud con 448.000 y debido proceso con 236.000.

Gráfico 9.9. Comportamiento de las tutelas en la última década (2000-2021)



Fuente: elaboración propia con base en la Corte Constitucional de Colombia (2022).

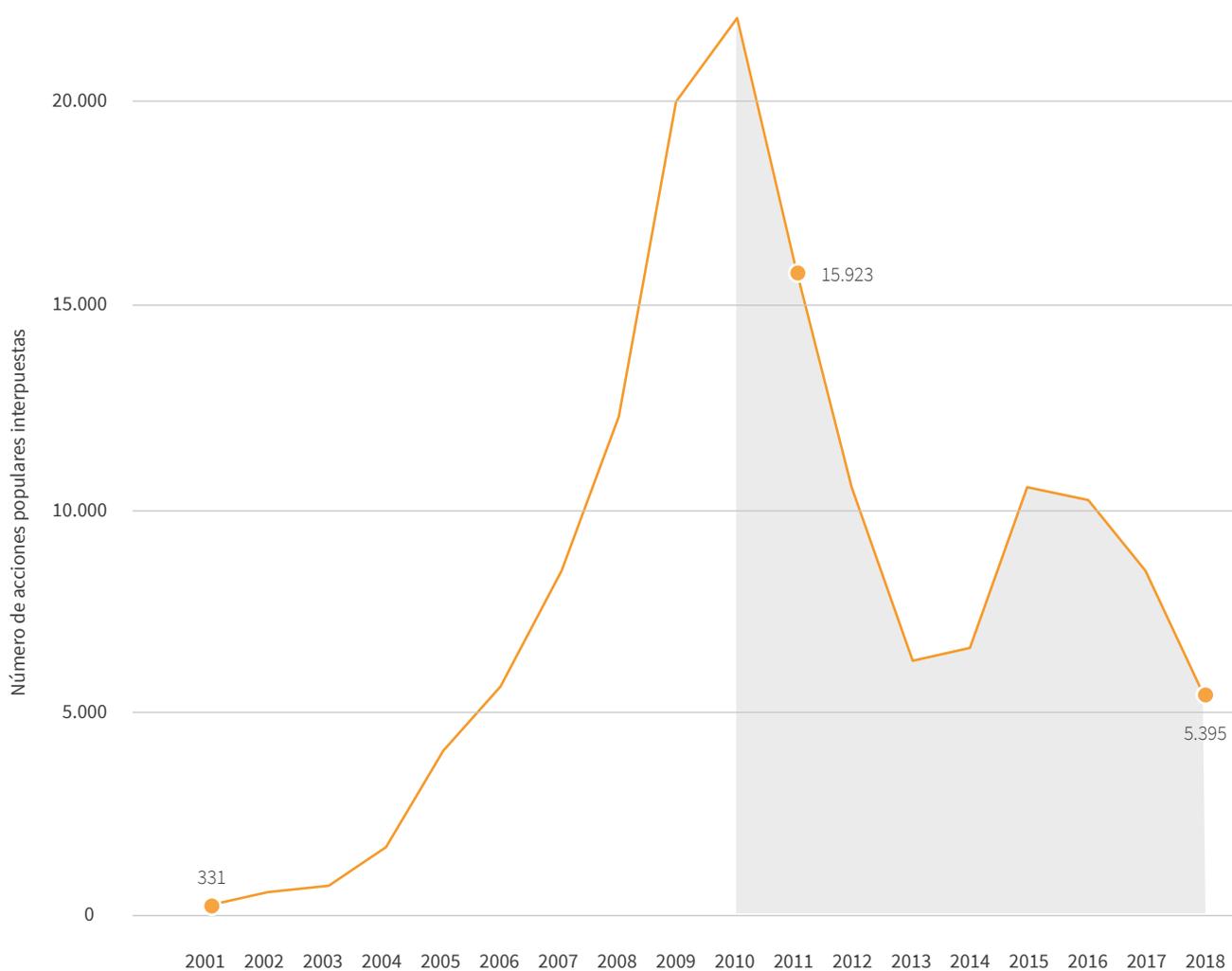
58 Los datos disponibles de las tutelas por derecho demandado solo están públicos en este periodo.

Además de la acción de tutela, los ciudadanos usan otros mecanismos constitucionales para proteger sus derechos o los de su comunidad, como la acción popular. En la última década se evidencia una reducción en el uso de este mecanismo, en contraste con el crecimiento sostenido que este presentó en la década del 2000 (gráfico 9.10).

De acuerdo con Páez *et al.* (2017), desde 2010 se ha producido un desmonte de las acciones populares en Colom-

bia, lo cual es coincidente con la eliminación de los incentivos económicos para los ciudadanos que interpongan acciones populares por la Ley 1425 de 2010. Sin embargo, pese a esta disminución, este mecanismo aún se usa y, de acuerdo con Londoño y Pérez (2020), los derechos más protegidos a través de este mecanismo son el ambiente sano, el espacio público, la salubridad pública, el desarrollo urbano y la planeación, y los servicios públicos.

Gráfico 9.10 Número de acciones populares interpuestas (2002-2018)



Fuente: Universidad del Rosario (2018).



Recuadro 9.1. Digitalización de la justicia

La pandemia aceleró en el sistema judicial la necesidad de incorporar la virtualización de todos sus procesos y trámites jurídicos para adaptarse y acatar las medidas de bioseguridad impuestas. En este contexto, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 806 de 2020, posteriormente establecido con vigencia permanente mediante la Ley 2213 de 2022, que tiene como objetivo implementar el uso de las tecnologías de la información en los procesos judiciales (Suárez, 2022). Gracias a estos cambios, Colombia alcanzó el segundo puesto en Latinoamérica en el ranking de digitalización de justicia Legal Tech Index (Konrad Adenauer Stiftung, 2022).

Además, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Plan Estratégico de Transformación Digital (2021-2025), que en los próximos años buscará masificar y digitalizar el acceso a la justicia (Consejo Superior de la Judicatura, 2020). Asimismo, en marzo de 2021, el DNP aprobó el Documento CONPES 4024 para financiar el programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia, política pública que tiene como objetivo principal lograr un sistema de justicia con estándares tecnológicos internacionales (DNP, 2021).

La operación de la justicia transicional como mecanismo para la construcción de la paz en Colombia

Un hito de gran relevancia durante la última década fue la creación de la JEP, como componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, creado a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Si bien en Colombia ya venía operando con anterioridad el sistema de justicia y paz, también de carácter transicional, durante estos últimos años se destaca la nueva institucionalidad creada.

Aunque esta jurisdicción lleva operando pocos años, a diciembre de 2021 la JEP había adoptado 53.962 decisiones judiciales, recibido 511 informes de organizaciones de víctimas e instituciones del Estado, desarrollado 181 audiencias, logrando que 266 sujetos colectivos fueran reconocidos como víctimas y que 8.601 víctimas recibieran asesoría jurídica, entre otros (JEP, 2022).

De igual forma, la JEP ha logrado que siete macrocasos relacionados con el conflicto armado fueran abiertos, como los de toma de rehenes y otras graves privaciones de la libertad por parte de las FARC-EP, las

muerdes ilegítimas presentadas como bajas en combate por parte del Estado o el de la victimización de los miembros de la Unión Patriótica.

En síntesis, la última década ha mostrado que tanto la oferta como la demanda de justicia cuentan con retos importantes a abordar de manera integral para favorecer el acceso a la justicia de las personas y de las empresas, en clave de promover mejores condiciones de desarrollo humano. La información disponible sugiere que la oferta ha mostrado un comportamiento reciente que no favorece la eficiencia ni la eficacia, en tanto que desde la demanda hay brechas importantes sobre el conocimiento de los mecanismos, la confianza, el uso y la satisfacción con el sistema de justicia. Es destacable el mayor uso que las personas hacen de mecanismos alternativos, lo cual permite solucionar sus conflictos, así como acceder a bienes y servicios. Finalmente, vale la pena resaltar la operación y resultados parciales de la JEP, como componente de justicia del nuevo andamiaje institucional derivado del Acuerdo de Paz de La Habana.

10



Paz y dinámicas de conflicto



Uno de los hitos más importantes de la última década en Colombia —si no el más relevante— fue la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, dando fin formal al conflicto más antiguo de Occidente. Con este se dio un paso trascendental para acabar la guerra, la cual ha sido muy costosa en términos de desarrollo humano. Sin embargo, aún persisten retos de la seguridad de las personas y de la garantía de mejores condiciones de vida, desde una perspectiva donde la paz no es únicamente ausencia de violencia sino también desarrollo.

En el marco del Estado social de derecho, la paz se estipula como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (Art. 22 de la Constitución). Asimismo, la paz no debe ser considerada únicamente como ausencia de violencia, sino que debe asumirse de un modo amplio e incluir la transformación de las condiciones socioeconómicas y políticas que podrían alimentar los conflictos armados (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y Peace Research Institute of Oslo [PRIO], 2022).

Este capítulo presenta un análisis de las principales tendencias en materia de paz y dinámicas de conflicto. Entre los principales hallazgos destaca que durante la década se han transformado las dinámicas de conflicto y paz, antes de la firma del Acuerdo, durante la etapa temprana de implementación del Acuerdo y en los últimos tres años, caracterizados por un deterioro en las condiciones de seguridad y una agudización de la crisis humanitaria. Asimismo, en algunos territorios los indicadores de violencia se han acrecentado. Las economías ilegales, en particular los cultivos de uso ilícito, tuvieron un crecimiento importante en la mayor parte de la década y siguen siendo un dinamizador de la violencia a nivel territorial. No obstante, desde una perspectiva de paz positiva⁵⁹ hay evidencia de que las condiciones de vida y percepciones de las personas que habitan territorios claves en la implementación del Acuerdo han mejorado, aun cuando todavía persisten retos en la construcción de la paz.

Una década de transformaciones en el conflicto y la paz

La más reciente década se caracteriza por cambios en las dinámicas de conflicto —incluso más allá del conflicto armado propiamente dicho— y de la apuesta por la paz. Mientras que durante la década del 2000 prevaleció una política de seguridad centrada en la lucha contrainsurgente y se logró la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); el inicio de la última década coincidió con los diálogos entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. El proceso de diálogo ocasionó ceses al fuego, lo que generó inmediatamente una desescalada del conflicto. Como se puede ver en el gráfico 10.1, después de 2012 los actos terroristas en Colombia tuvieron una disminución vertiginosa, al menos hasta 2017.

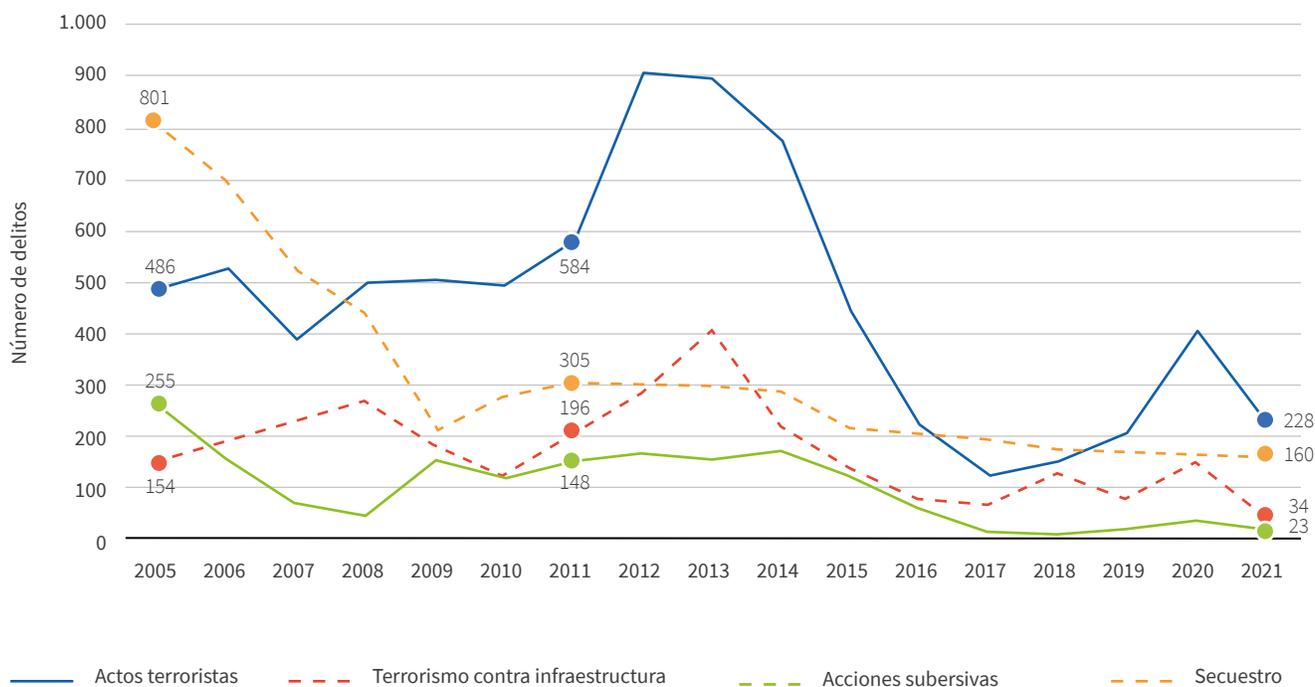
La firma del Acuerdo de Paz en 2016 marcó un hito para la paz en Colombia ya que marcó el inicio de la desmovilización de las FARC-EP, el cese de sus activi-

dades armadas y la implementación del Acuerdo, que va más allá de la dejación de armas.

Sin embargo, el retiro de las extintas FARC-EP de los territorios dio paso a una nueva violencia, organizada a nivel territorial. En este nuevo escenario, los grupos armados se disputan el poder local y no tienen aspiraciones en la confrontación del poder con el Estado en el orden nacional (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2022). Aunque los actos terroristas tenían una tendencia a la baja, entre 2017 y 2020 se presenta un incremento de estos, aunque otros indicadores de seguridad, propios de la acción subversiva, no muestran el mismo comportamiento. Como se verá más adelante, en este nuevo escenario la afectación de la vida y la integridad de las personas, particularmente en algunas zonas del país, se ha agravado de forma preocupante.

59 Es decir, la paz entendida como transformación de condiciones socioeconómicas a nivel territorial.

Gráfico 10.1. Delitos contra la seguridad pública y la libertad individual en Colombia (2005-2021)



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Defensa Nacional (2022).

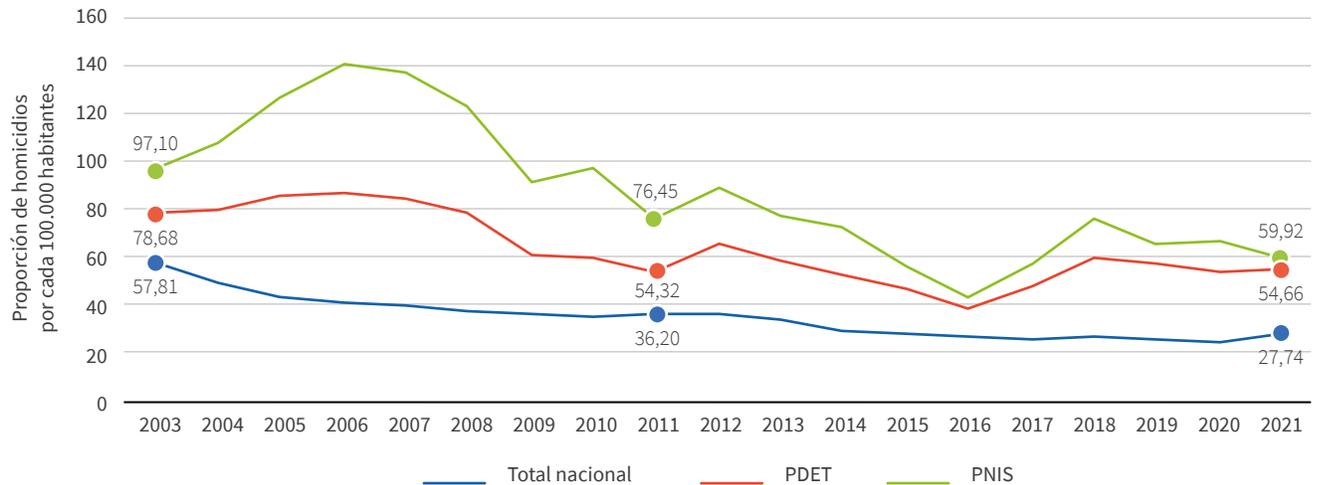
Aunque ha mejorado la seguridad en el orden nacional, hay retos importantes en el cese de la violencia a nivel territorial

En el agregado nacional, durante la década más reciente Colombia siguió con la tendencia de reducción de los indicadores asociados a la dinámica del conflicto armado y de las nuevas dinámicas de violencia, pero con un comportamiento variable en algunos territorios.

En particular, la tasa de homicidios a nivel nacional tuvo una disminución permanente entre 2012 y 2017, y un incremento posterior, lo que llevó a que en 2021 este indicador fuera similar al del 2015, es decir, antes de la firma del Acuerdo de Paz (gráfico 10.2). Sin embargo, este valor está lejos del promedio anual presentado entre 2003 y 2010 —de acuerdo con la disponibilidad de datos—, que fue de 42,6 homicidios por cada 100.000 habitantes. Se destaca, igualmente, el creci-

miento que hubo de masacres entre 2019 y 2020, de más del 500%, al pasar de 23 a 155 en tan solo un año.

En cuanto a territorios específicos de implementación del Acuerdo de Paz, como las subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los territorios del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), la situación es más compleja. En primer lugar, en ambos grupos la tasa de homicidios anual estuvo por encima del promedio nacional. En segundo lugar, si bien hubo una disminución entre 2012 y 2016, a propósito del proceso de diálogo y ceses al fuego de este período, a partir de 2016 la tasa de homicidios creció hasta llegar a niveles similares a los que había en estos territorios en 2013 (gráfico 10.2). Esto genera retos específicos para la construcción de paz territorial.

Gráfico 10.2. Tasa de homicidio en Colombia y municipios PDET y PNIS (2003-2021)

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa Nacional (2022).

Por otra parte, de acuerdo con cifras del Observatorio de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, a nivel nacional el promedio anual de desapariciones forzadas se redujo en 93%, al pasar de 3.304 víctimas promedio de 2000 a 2010 a 215 víctimas entre 2011 y 2021. Los secuestros tuvieron un promedio anual de 188 personas en la última década, en contraste con 1.285 víctimas entre 2000 y 2010. Sucede algo similar en el caso de las víctimas por acciones bélicas, por violencia sexual y por minas.

Por su parte, las víctimas de desplazamiento forzado también mostraron una desescalada a nivel nacional, pues hubo, en promedio, 204.100 personas desplazadas entre 2011 y 2021, en comparación con el promedio de 478.522 personas desplazadas entre 2000 y 2010, donde la mayor disminución se dio entre 2014 y 2016 (gráfico 10.3). No obstante, las víctimas de desplazamiento masivo⁶⁰ se incrementaron en un 478,7% entre 2017 y 2021 (Congreso de la República de Colombia, 2022). A nivel territorial, el mayor número de víctimas por desplazamiento durante esta década estuvo en los departamentos de Antioquia y Nariño. Finalmente, un fenómeno con cambios importantes en esta década ha sido el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos (DD. HH.). Aunque

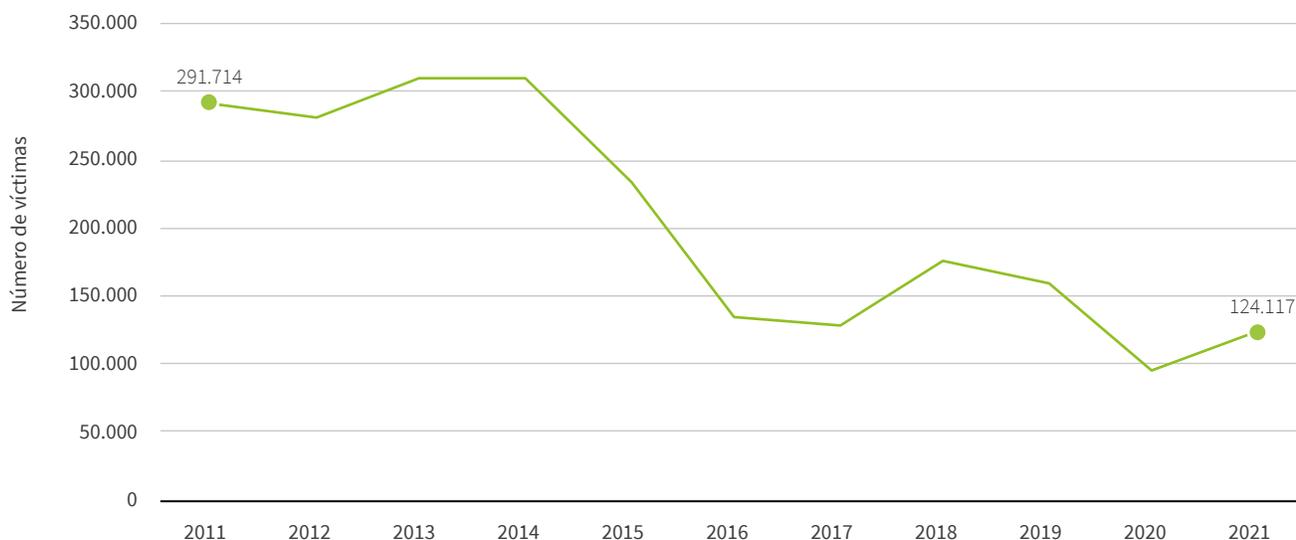
no existe un consenso en torno a las cifras exactas de la magnitud de esta situación, entre 2016 y 2020 hubo un incremento en estos crímenes, exceptuando 2019. Para 2021, el número de asesinatos disminuyó de forma importante, excepto en la medición realizada por la Fiscalía General de la Nación. (gráfico 10.4). A nivel departamental, entre 2016 y 2020, el mayor número de homicidios a defensores de derechos humanos confirmados por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales ha estado en Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Valle del Cauca y Caquetá (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021).

Este fenómeno llama la atención sobre las nuevas dinámicas de violencia, ya que existe una multiplicidad de grupos organizados al margen de la ley, con fines diversos, entre lo político y lo criminal (FIP, 2022), y el desarrollo de actividades delictivas que afectan la integridad de las personas y las posibilidades de promover mejores condiciones de desarrollo territorial.

Como lo señala la Fundación Ideas para la Paz (2022), el escenario reciente que vive el país es el de un deterioro de las condiciones de seguridad, lo que se traduce en un impacto humanitario, que podría ser cercano al que se vivía al inicio de la década.

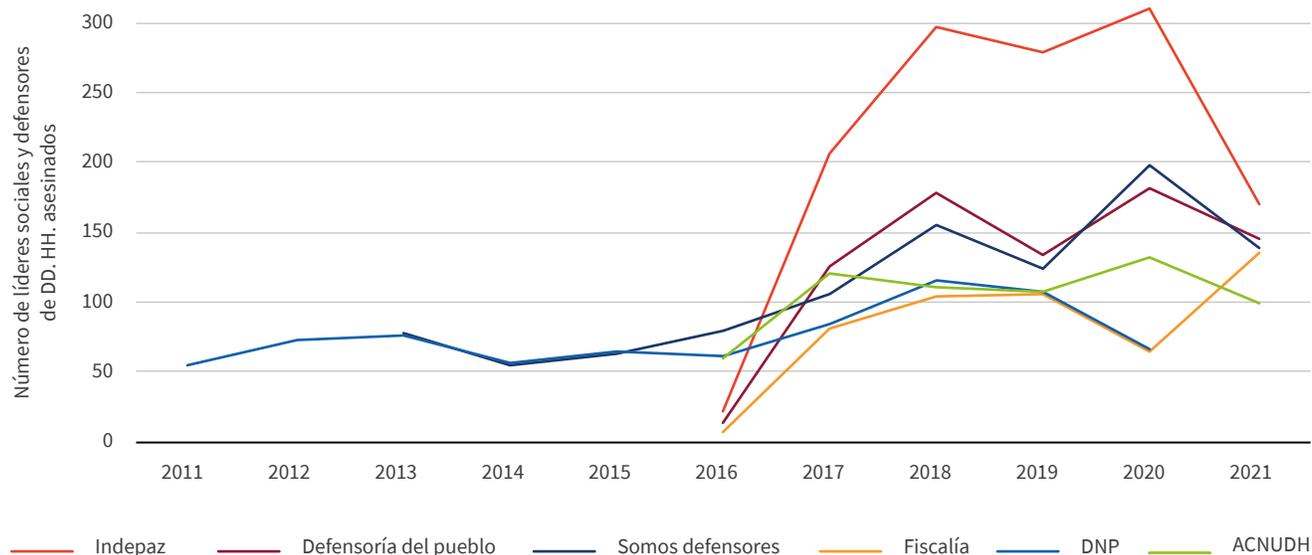
60 De acuerdo con el Decreto 2569 de 2000, un desplazamiento masivo ocurre cuando se desplazan 10 familias o 50 personas como medida de autoprotección.

Gráfico 10.3. Víctimas por desplazamiento forzado en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (2022).

Gráfico 10.4. Líderes sociales y defensores de DD. HH. asesinados en Colombia (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base en informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Somos Defensores y DNP (2021) y Congreso de la República (2022).

Nota: La información del DNP se basa en la Fiscalía General de la Nación para el período 2010-2015 y en la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales para el período 2016-2020. La información del Congreso de la República se basa en la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo para el período 2016-2021.

Las economías ilegales, dinamizadoras de violencias, siguen teniendo fuerza en el país

Las cifras acerca de las economías ilegales han mostrado una tendencia creciente en los últimos años. Entre 2011 y 2020 hubo un aumento de 124% en las hectáreas de cultivos de hoja de coca, y una tasa promedio de crecimiento anual del 11%, en contraste con el decrecimiento que se presentó entre 2001 y 2010. Entre 2012 y 2017, hubo un incremento sostenido en hectáreas sembradas, pero a partir de 2017 y hasta 2020 la reducción ha sido de un 17%. En 2021, el número de hectáreas creció 43%, a comparación del año anterior, y alcanzó su máximo histórico (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2021). A nivel territorial, los departamentos que en la última década presentaron un promedio mayor de área sembrada de este cultivo fueron Nariño y Norte de Santander (gráfico 10.5).

Otro fenómeno persistente de este tipo de economías ha sido la explotación ilegal de minerales. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la explotación ilegal de oro de aluvión ha tenido una alta participación en el total de la explotación de este mineral en los últimos años, con un crecimiento entre 2014 y 2018 y un descenso posterior hasta que en 2021 alcanza el 65% del total. A nivel territorial, UNODC estima que en 2021 los departamentos con mayor concentración de esta actividad fueron Chocó, Antioquia, Bolívar y Córdoba.

Si bien las economías ilegales pueden estar dinamizando los hechos de violencia en algunas zonas del país, no siempre ocurre así, y es posible que la situación en algunos territorios trascienda la presencia de estas actividades (FIP, 2022).

Gráfico 10.5. Área sembrada de cultivos de coca en Colombia (2011-2020)



Fuente: elaboración propia con base en el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho (2022).

Más allá de la violencia, el reto por la construcción de una paz positiva continúa

En la medida que se promuevan mejores condiciones de desarrollo a nivel territorial, la paz podrá ser estable y duradera. En este sentido, hubo un mejoramiento en las condiciones de vida de los habitantes de los municipios PDET entre 2018 y 2020, de acuerdo con la medición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). En el agregado, entre 2018 y 2019 la pobreza multidimensional disminuyó de 34,7% a 30,6%, y en las zonas rurales, de 46,9% a 39,9%. En 2020, ante la crisis por la pandemia, el IPM se incrementó, como ocurrió en el resto del país, pero aún con valores inferiores a los de 2018.

Desde una perspectiva subjetiva, las personas que habitan las zonas PDET han mejorado su opinión sobre el Acuerdo de Paz. Entre 2019 y 2021, las personas que tienen algún grado de satisfacción con el contenido del Acuerdo de Paz pasaron de 51% a 56,9%, y la satisfacción con la implementación pasó de 36% a 48%. Las variables claves de percepción que pueden estar incidiendo en esta satisfacción son la mejoría en seguridad, la llegada de bienes públicos al territorio, los avances en reconciliación, y entre las víctimas, por recibir algún tipo de reparación (PNUD y PRIO, 2022).

Las víctimas en el centro de la acción pública durante la década

En la década más reciente, las víctimas del conflicto armado estuvieron en el centro, tanto por la firma e implementación del Acuerdo de Paz de La Habana como por la Ley 1448 de 2011⁶¹, ya que se observan avances importantes y retos para lograr cumplir con las metas propuestas con mayor agilidad.

De acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), a mayo de 2021, durante los 10 años de implementación de esta Ley se logró fortalecer el Registro Único de Víctimas, en el que se incluyeron 9.134.347 personas, 7.368.335 como sujetos de atención y/o reparación, 25.860 víctimas en el exterior y 794 sujetos de reparación colectiva. Asimismo, se logró la reparación individual de 1.163.650 víctimas, se brindó asistencia humanitaria inmediata a 141.640 víctimas, se logró la atención psicosocial de 253.751 personas, y se alcanzó la reparación colectiva completa de 28 sujetos colectivos, lo cual se complementa con 1.820 acciones reparadoras

a 151 comunidades y la indemnización colectiva a 52 comunidades y pueblos étnicos (UARIV, 2021). En relación con la restitución de tierras, se han proferido 276.434 órdenes por parte de los jueces especializados, en beneficio de 33.028 personas.

A pesar de los avances mencionados, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448⁶² destacó en su octavo informe (2021) que el ritmo de implementación no ha sido el adecuado para la magnitud de las necesidades de atención y reparación de las víctimas, que la capacidad de respuesta del Estado se ha rebasado y que los recursos destinados para estos fines han sido insuficientes. Con respecto a la reparación, del total de víctimas sujetos de atención y/o reparación integral, 15,7% han sido reparadas, mientras que, del total de víctimas sujetos de reparación colectiva, únicamente el 4% han sido reparados (UARIV, 2022).

61 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

62 Conformada por los organismos de control (Procuraduría y Contraloría), la Defensoría del Pueblo y representantes de la mesa nacional de participación de víctimas.

Implementación del Acuerdo de Paz: cinco años de avances con retos por acelerar su cumplimiento

De acuerdo con el Informe del Instituto Kroc (2022), de las 578 disposiciones fijadas, a noviembre de 2021 el 30% tenían una implementación completa, el 19% presentaron un nivel intermedio, el 37% habían alcanzado una implementación mínima y un 15% se encontraron aún sin implementación. Sobre la implementación de acciones con enfoque étnico (80 disposiciones) y con enfoque de género (130 disposiciones), el informe destaca un rezago, con porcentajes de implementación mínima o nula del 75% y 72%, respectivamente.

A nivel de los cinco puntos del Acuerdo, los mayores avances se identifican en los puntos 5 y 3, que se caracterizan por contener acciones a corto plazo, en tanto que los mayores rezagos se ubican en los puntos 1 y 2, sobre reforma rural integral y participación política, que alcanzan niveles de implementación mínima o no iniciada de 81% en el punto 1 y de 73% en el punto 2.

Dada la importancia que tendrá el punto 1 del Acuerdo de Paz para el Informe Nacional de Desarrollo Humano, por sus implicaciones directas en materia de desigualdades y productividad, se destacan los principales avances en la formulación del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, la adopción de 11 de los 16 Planes Nacionales Sectoriales de los PDET y la aprobación de 14 hojas de ruta. Detrás de estos avances, es destacable la importancia que tuvo el ejercicio participativo de construcción de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) para el país y para las comunidades que habitan estos territorios. Por otra parte, los principales retos residen en los bajos niveles de adjudicación de tierras a través del Fondo de Tierras, en la ausencia de caracterización de la disponibilidad de las tierras ingresadas al Fondo de Tierras, la articulación de los Planes Nacionales Sectoriales con los PDET y el desbalance territorial y por pilares en la ejecución de las iniciativas PDET (Álvarez *et al.*, 2022).

11



Sistema político y participación



Los cambios en desarrollo humano en la última década se enmarcaron en un sistema político que tuvo variaciones recientes y significativas. Más allá de la particularidad de las prioridades políticas de cada Gobierno nacional, hubo importantes puntos de inflexión como el Acuerdo de Paz, el aumento de la participación electoral y una nueva ola de movilización y protesta ciudadana.

Este capítulo analiza estas tendencias y destaca que el hecho político más relevante de la década fue la firma, en 2016, del Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. En este sen-

tido, de este acuerdo resalta el punto 2, de participación política, que además de crear nuevos espacios y dinámicas de representación y participación, marcó en gran medida la lógica de polarización de los últimos años. De igual forma, durante estos años nuevas formas de organización política partidista obtuvieron representación en los órganos públicos, al tiempo que aumentó la participación electoral ciudadana. En contraste, la confianza en las instituciones y en la democracia han disminuido, así como la popularidad de la figura presidencial. Finalmente, la movilización social fue relevante durante la década y marcó un hito en la relación Estado-ciudadanía.

El Acuerdo de Paz como herramienta de ampliación de la participación política

Uno de los cambios más relevantes en la última década fue la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, no solo por sus repercusiones en el avance hacia la construcción de paz territorial, como se describió en el capítulo 10, sino también por sus implicaciones en el sistema político-electoral de representación y participación.

El proceso de paz, desarrollado en su fase pública entre 2012 y 2016, significó una ruptura con la vertiente política vigente desde 2002, centrada en la solución militar del conflicto, y la reemplazó por un enfoque de diálogo que buscaba incidir sobre sus causas, incluyendo las relacionadas con el sistema político y la apertura democrática del país. Aunque este cambio de paradigma vino acompañado de una marcada polarización ciudadana, presente a lo largo del proceso de negociación y, especialmente, en el marco del plebiscito de 2016 para aprobar o negar los acuerdos (50,21% de votos por el No y 49,79% por el Sí), la firma del Acuerdo permitió una serie de transformaciones en el sistema político,

electoral y partidista que se habían intentado aprobar previamente, aunque sin éxito. Estas reformas trajeron importantes cambios en la normativa y dinámica de participación y representación política, que permitieron el surgimiento de nuevas fuerzas y mejorar las garantías para la participación y la inclusión política.

En los puntos 2 y 3 del Acuerdo⁶³ se recogen estas reformas, entre las que se destacan el Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política (aprobado en 2018), la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de 16 congresistas en representación de las víctimas del conflicto armado por dos periodos (estrenada en 2022), el otorgamiento de personería jurídica al partido político surgido de la guerrilla (llamado originalmente FARC y después Comunes) y la representación política en el Congreso de la República al nuevo partido durante dos periodos (curules estrenadas en 2018), entre otras.

63 Estos puntos se titularon “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” y “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas”

En ese sentido, en primer lugar destaca la ampliación de curules en el Congreso, ya que se otorgan 10 curules (5 en la Cámara y 5 en el Senado) a los excombatientes. Posteriormente, se otorgan 16 asientos más en la Cámara de Representantes para organizaciones que representan las voces de los territorios más afectados por el conflicto armado.

En segundo lugar, luego de 11 intentos fallidos entre 1991 y 2017, se establecen reglas para la oposición política en Colombia. Uno de los ejemplos de mayor visibilidad es la respuesta de las organizaciones políticas de oposición frente a las alocuciones presidenciales, que marca un viraje en la relación Gobierno-oposición.



Recuadro 11.1. Participación política en el Acuerdo de Paz y Estatuto de la Oposición

Teniendo en cuenta que la movilidad política ha sido otro de los grandes problemas en Colombia, el segundo punto del Acuerdo de Paz centró los esfuerzos en la participación política. Así, lo pactado buscó modernizar y fortalecer la democracia mediante mecanismos que garanticen la participación política de los sectores y movimientos subrepresentados. Algunas de las reformas planteadas fueron: garantías a la participación ciudadana, reforma política-electoral y reforma a la planeación participativa y democrática (Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia, 2021).

Otro instrumento normativo de participación democrática ha sido el Estatuto de la Oposición hacia el gobierno de turno, en los diferentes niveles territoriales. Este determina los recursos, las rutas de acción, las garantías y los medios que les posibilitan desempeñar una función crítica y alternativa a las acciones de la rama ejecutiva en el poder. Expedido por la Ley 1909 de 2018, todos los partidos y movimientos políticos tienen que realizar su declaración política, con el objetivo de especificar su posición de ser parte del gobierno, declararse independientes o ser la oposición.

Nuevos paradigmas del sistema político electoral colombiano: más coaliciones y candidaturas independientes y mayor participación de la mujer

El sistema político colombiano ha tenido cambios sustanciales, especialmente por la proliferación de los movimientos independientes, las coaliciones y las candidaturas por firmas. Los resultados de las elecciones nacionales presidenciales, así como las territoriales para gobernaciones y alcaldías, favorecieron progresivamente a los candidatos de coaliciones. A nivel de elecciones nacionales legislativas y territoriales para asambleas, alcaldías y concejos, si bien el peso de los partidos sigue teniendo importancia, se evidencia un surgimiento leve de coaliciones en el último año (tabla 11.1).

Por otra parte, la participación de las mujeres aspirantes a cargos de elección popular ha venido en aumento, particularmente en alcaldías, por lo que al inicio de la década las aspirantes eran el 13% del total de candidatos y en las últimas elecciones, de 2019, este porcentaje ascendió al 19%. A pesar del aumento en las candidaturas, la participación de mujeres electas solo representó el 10% en las últimas elecciones locales, lo que ubica a Colombia por debajo del promedio latinoamericano, del 15,5%, de acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) (2018).

Respecto a las elecciones presidenciales de 2010 dos mujeres aspiraron al cargo y tres mujeres fueron candidatas a la vicepresidencia. En 2018 se eligió por primera vez en la historia a una mujer como vicepresidenta de la República, Marta Lucía Ramírez. En 2022 solamente aspiró una candidata mujer a la Presidencia y se mantuvo el número de mujeres que hicieron parte de las fórmulas presidenciales, y en ese año, de nuevo llegó a la vicepresidencia una mujer, Francia Márquez.

De igual manera, en 2020 se eligió por primera vez en la historia, por voto popular, a una mujer en la Alcaldía de Bogotá, Claudia López. A nivel territorial, en las elecciones de 2019 fueron elegidas 2 mujeres como gobernadoras (Valle del Cauca y Atlántico), lo que representa el 6,25% del total de gobernaciones, un porcentaje menor que en las elecciones de 2015 (15,6%). A nivel de alcaldías, 132 mujeres fueron elegidas en 2019, el 12,01% del total, un poco menos que en 2015 (12,2%).

Tabla 11.1 Porcentaje de votos por tipo de organización política en Colombia según año electoral

| | Año | Tipo de organización | | | Total |
|---------------------------|------|----------------------|----------------|-------------|-------|
| | | Partidos | Independientes | Coaliciones | |
| Senado | 2010 | 96,3 | 3,7 | 0 | 100 |
| | 2014 | 95,2 | 4,8 | 0 | 100 |
| | 2018 | 92,6 | 3,9 | 3,6 | 100 |
| Cámara de representantes | 2010 | 86,1 | 13,9 | 0 | 100 |
| | 2014 | 92,6 | 7,4 | 0 | 100 |
| | 2018 | 92,0 | 3,8 | 4,2 | 100 |
| Asambleas departamentales | 2011 | 92,7 | 7,3 | 0 | 100 |
| | 2015 | 94,2 | 5,8 | 0 | 100 |
| | 2019 | 85,9 | 2,8 | 11,3 | 100 |
| Concejos municipales | 2011 | 83,9 | 16,1 | 0 | 100 |
| | 2015 | 89,8 | 10,2 | 0 | 100 |
| | 2019 | 80,9 | 15,2 | 3,9 | 100 |
| Gobernaciones | 2011 | 68,7 | 24,0 | 7,3 | 100 |
| | 2015 | 44,3 | 35,4 | 20,2 | 100 |
| | 2019 | 22,3 | 7,8 | 69,8 | 100 |
| Alcaldías | 2011 | 76,3 | 22,7 | 1,0 | 100 |
| | 2015 | 60,4 | 29,1 | 10,5 | 100 |
| | 2019 | 42,7 | 16,0 | 41,3 | 100 |

Fuente: Pachón (2022) con base en datos electorales del CEDE.

Crece la participación política electoral ciudadana

La participación electoral de la ciudadanía también tuvo cambios durante la última década. En primer lugar, en las elecciones presidenciales creció de forma significativa, tanto en primera vuelta como en segunda vuelta. En las elecciones legislativas se evidencia también un comportamiento creciente entre 2010 y 2018 (tabla 11.2).

A nivel local, el mayor aumento en la participación se dio en las asambleas departamentales y concejos municipales. A su vez, la participación en las elecciones a gobernadores creció 2,6 puntos y en la de alcaldes aumentó 3,3 puntos (tabla 11.3). Sin embargo, en las elecciones locales de alcaldías y concejos, aunque hubo aumento, se aprecia un retroceso en la participación respecto de mediados de la década.

Tabla 11.2 Porcentaje de participación electoral a nivel nacional en Colombia en 2010, 2014 y 2018

| | Año | | |
|-----------------------------|------|------|------|
| | 2010 | 2014 | 2018 |
| Presidente (Primera vuelta) | 49,3 | 39,7 | 54,2 |
| Presidente (Segunda vuelta) | 44,3 | 47,6 | 53,9 |
| Senado | 44,2 | 44,2 | 49,4 |
| Cámara de representantes | 44,2 | | 49,6 |

Fuente: Pachón (2022) con base en datos electorales del CEDE.

Tabla 11.3 Porcentaje de participación electoral a nivel local en Colombia en 2011, 2015 y 2019

| | Año | | |
|---------------------------|------|------|------|
| | 2011 | 2015 | 2019 |
| Gobernaciones | 58,9 | 60,6 | 61,5 |
| Asambleas departamentales | 58,1 | 59,9 | 60,8 |
| Alcaldías | 57,4 | 70,9 | 60,7 |
| Concejos municipales | 56,7 | 70,1 | 60,1 |

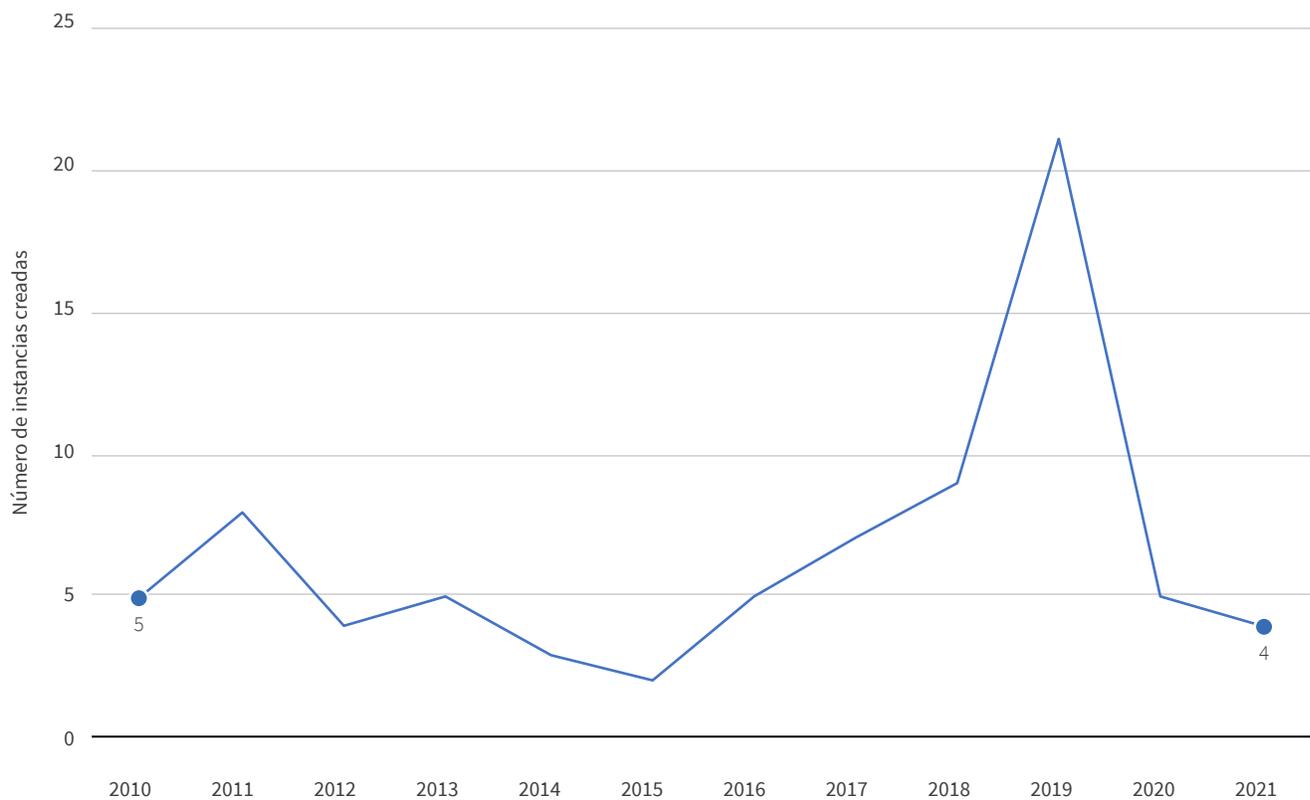
Fuente: Pachón (2022) con base en datos electorales del CEDE.

Un segundo mecanismo de participación ciudadana definido por la normatividad son las Instancias Reglamentadas de Participación Ciudadana (IRPC), que se entienden como espacios creados para la interlocución entre la ciudadanía o entre esta y las entidades de la administración pública (DNP, 2021). Desde 2010, de acuerdo con “Clic Participativo”⁶⁴, se han creado un total de 78 instancias y el mayor incremento se dio en 2019 (gráfico 11.1), lo que coincide con el crecimiento reciente de las movilizaciones sociales. A 2021 hay un total de 124 instancias vigentes, con 514 actores.

El 70% de las instancias vigentes en Colombia tienen un perfil de gestión, el cual está relacionado con

la participación ciudadana en la toma de decisiones a lo largo del proceso de gestión pública. El segundo perfil, que concentra el 25% de las instancias en el país, corresponde a las que tienen como finalidad la participación de grupos de población específicos como jóvenes, mujeres, afros, adultos mayores, niños y niñas, entre otros. Finalmente, el 5% son las sectoriales, que obedecen al interés de involucrar a la población en la deliberación y generación de propuestas de sectores específicos de la gestión pública, como salud, educación, seguridad, medio ambiente, entre otras (DNP, 2021).

Gráfico 11.1. Número de Instancias Reglamentadas de Participación Ciudadana creadas en Colombia (2010-2021)



Fuente: elaboración propia a partir de Clic Participativo del DNP (2021).

⁶⁴ Es una herramienta web desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que categoriza y organiza la información sobre las instancias reglamentadas de participación ciudadana a nivel nacional, expedidas por normatividad nacional desde 1992 a 2021.

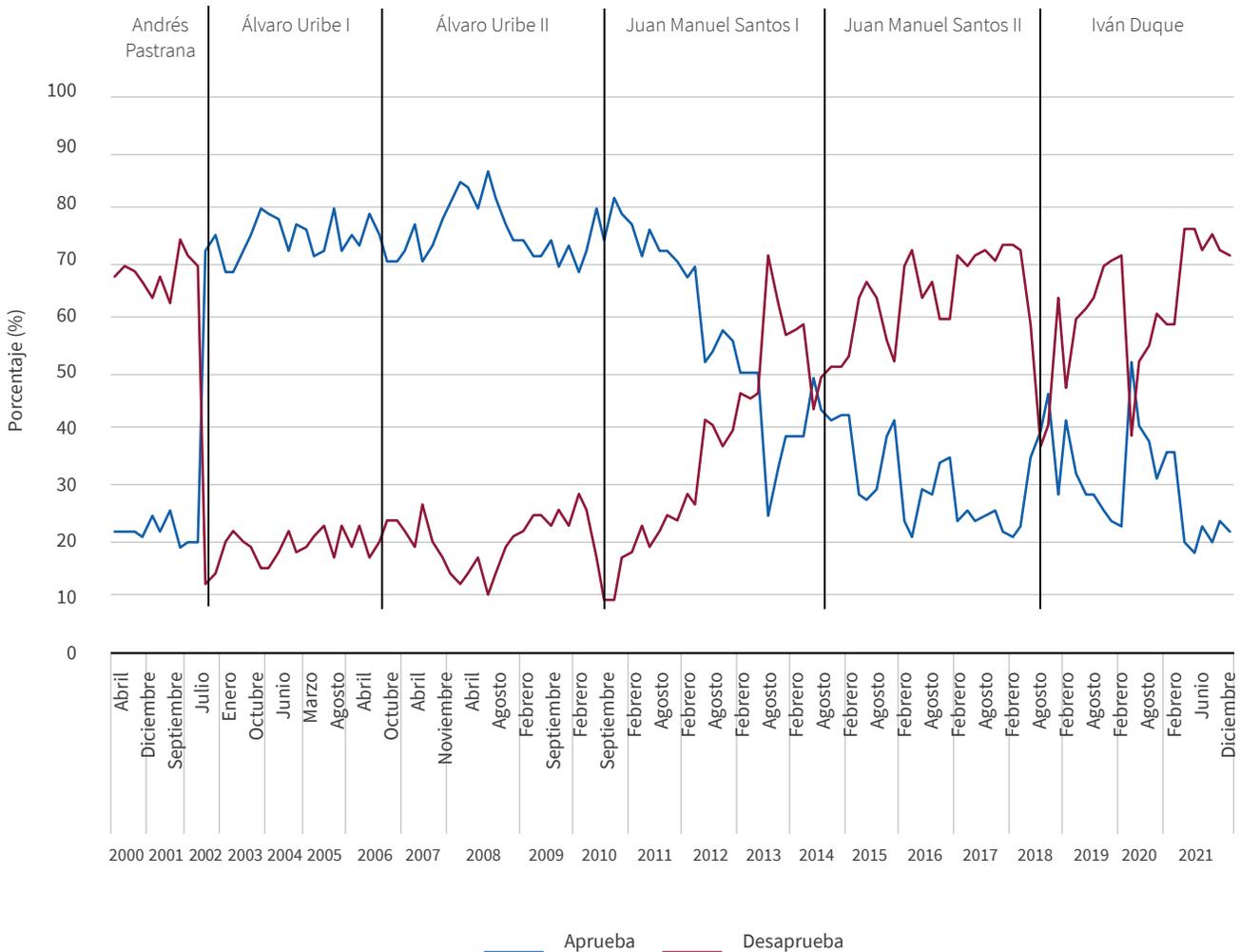
La confianza en las instituciones ha disminuido

A lo largo de la última década, los presidentes de turno reportaron un nivel de desaprobación mayor a su aprobación, lo cual puede tener relación con la desconfianza en el sistema político en su conjunto (Paichón, 2022) (gráfico 11.2).

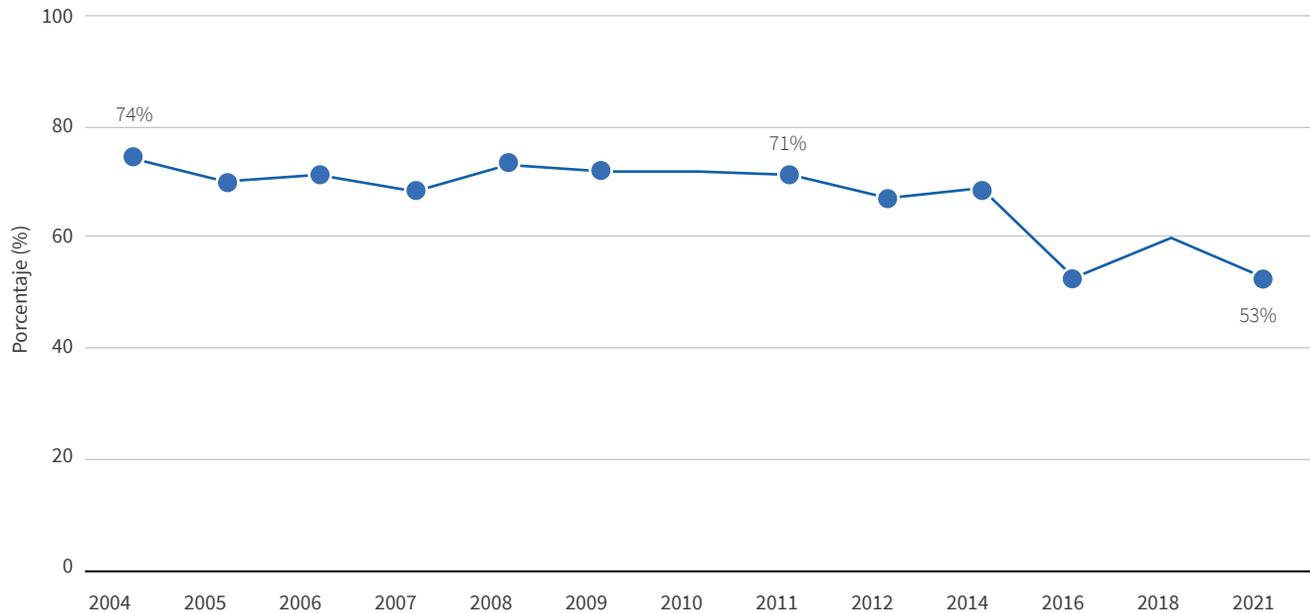
En línea con la disminución en la popularidad de la figura del presidente, durante la década también se observó una disminución de la confianza

en la Corte Suprema de Justicia, en el Congreso de la República y en las Fuerzas Armadas, por indicar algunos ejemplos (Proyecto de Opinión Pública de América Latina, 2022). Esto se refleja también en la confianza reportada por las personas en la democracia como mejor modelo de gobierno, la cual se ha reducido de forma importante durante la última década, particularmente desde 2014 (gráfico 11.3).

Gráfico 11.2. Aprobación de la figura presidencial en Colombia (2000-2021)



Fuente: Invamer Gallup (2022).

Gráfico 11.3. Apoyo a la democracia por encima de otras formas de gobierno en Colombia (2004-2021)

Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (2022).

Asimismo, como lo señala Velázquez (2022), se ha disminuido la confianza ciudadana en la institucionalidad participativa, situación que se explica por cuatro factores interrelacionados, asociados a problemas de diseño de los espacios participativos, a la falta de voluntad política para poner en marcha estos espacios, a prácticas como la polimembresía (una misma persona represen-

tando los mismos intereses en varias instancias), la polifuncionalidad (una misma persona representando diferentes intereses en una o varias instancias), la brecha entre representantes y representados, el caudillismo, la burocratización de los espacios y la cooptación de liderazgos sociales, y por dinámicas de recentralización en relación con las autoridades locales.

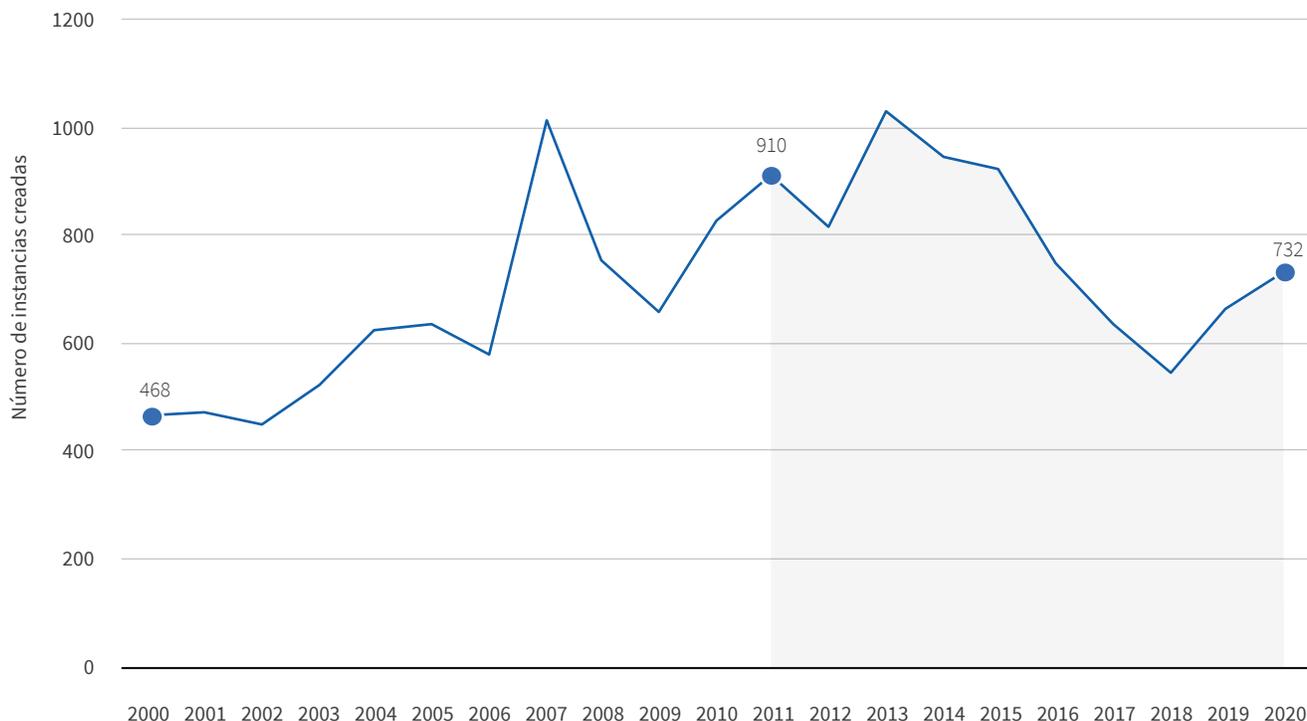
Aumentó la movilización social

La movilización social como expresión de la participación ciudadana tuvo importancia durante la última década y un impacto social, político y mediático como expresión de inconformidad con distintos aspectos de la vida nacional. Esto coincidió con una mayor movilización a nivel de América Latina, principalmente por parte de los jóvenes.

En Colombia, el auge de luchas sociales comenzó en el 2007 y tuvo su pico en 2013, cuando se dio el

mayor número de movilizaciones registradas en la Base de Datos de Luchas Sociales del CINEP/PPP desde 1975 y una serie de paros agrarios que cubrieron la mayoría del territorio nacional (Archila *et al.*, 2019). Si bien después del 2013 se identifica un declive en la cantidad de movilizaciones, en 2019 nuevamente se da un repunte con el paro nacional del 21 de noviembre de 2019 (21N) y otras movilizaciones masivas que marcaron los últimos años (gráfico 11.4).

Gráfico 11.4. Luchas sociales en Colombia (2011-2020)



Fuente: Base de datos de Luchas Sociales, Cinep (2022).

Dentro de las movilizaciones que tuvieron mayor repercusión a nivel nacional en la última década, se encuentra el paro nacional estudiantil de 2011, cuyo detonante principal fue la reforma a la Ley 30 de 1992, la cual se percibía como una reforma que menoscababa la autonomía universitaria y propiciaba la privatización de la educación superior pública por parte del movimiento estudiantil.

También se encuentra el paro agrario de 2013, el cual se desencadenó por la Resolución 970 de 2010 del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) (Coscione y García, 2014). En este mismo año se dio el paro nacional minero, motivado por la defensa de la minería y sus procesos de formalización (Velásquez *et al.*, 2020), que se repitió cuatro años más tarde. En 2017, se adelantó el paro cívico de Buenaventura y Chocó que, si bien fue focalizado en el territorio Pací-

fico, tuvo una amplia visibilidad nacional. (Velásquez *et al.*, 2020). Finalmente, en noviembre de 2019 se presentaron movilizaciones en rechazo de las reformas laborales y pensionales⁶⁵; otro punto clave para los manifestantes fue el reclamo sobre el incumplimiento del Acuerdo de Paz, el asesinato sistemático de desmovilizados de las extintas FARC-EP y de líderes sociales (Umaña, 2021). Esta protesta se vio marcada por acciones represivas por parte del Gobierno nacional (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2020). Como resultado de las movilizaciones masivas en el territorio, el Gobierno nacional estableció, en enero de 2020, una mesa de diálogo llamada la Gran Conversación Nacional, en la que se admitieron un 10% de las solicitudes (Umaña, 2021).

65 El nivel de desaprobación del gobierno de Iván Duque era del 69% el mes anterior al inicio de la movilización y de 70% durante la movilización, según una encuesta de Gallup (Semana, 2019).

Ante un nuevo escenario generado por la pandemia, las movilizaciones sociales disminuyeron. Sin embargo, nuevas movilizaciones se dieron en abril de 2020 con el proyecto de ley de reforma tributaria como detonante, a pesar de que el Gobierno retiró el proyecto de reforma (González, 2022).

Si bien las movilizaciones señaladas fueron las que presentaron una mayor visibilidad y cobertura mediática, es importante resaltar que en la última década también se han dado movilizaciones alrededor de otros temas: garantía de los derechos humanos, prestación de servicios sociales, exigencias del cumplimiento de compromisos previos de las entidades públicas con las comunidades para tramitar demandas específicas, en contra de la violencia y el asesinato de líderes sociales, exigencia de derechos fundamentales para las poblaciones excluidas como la comunidad LGBTIQ+, negritudes e indígenas, protestas por dinámicas económicas territoriales, entre otras, de gran importancia para la ciudadanía (Velásquez *et al.*, 2020).

La multiplicidad de demandas sociales puede estar asociada a cambios en los valores dentro de la sociedad. The World Value Survey muestra recientemente una mayor valoración de atributos posmodernos y de autoexpresión, con un cambio paulatino en algunos valores tradicionales, aunque sin dejar de ser una sociedad conservadora (Casas y Méndez, 2019). Este cambio es más visible en los jóvenes respecto a temáticas sociales como la igualdad de género o las relaciones interpersonales. Por otra parte, se evidencia que las personas mayores muestran actitudes más sexistas, mientras que los jóvenes son los que mayor respaldo muestran a la igualdad de oportunidades (Casas y Méndez, 2020).

Las marchas y otras expresiones de inconformidad han obedecido a una triple intención de sus promoto-

res: de un lado, ganar visibilidad en el conjunto de la sociedad, con el fin de obtener reconocimiento como integrantes de la comunidad política (reconocimiento); de otro, dar a conocer sus preferencias sobre diferentes asuntos de interés y hacerse escuchar por las autoridades públicas para que sus intereses se vean reflejados en las decisiones que estas tomen (inclusión); por último, negociar soluciones a sus problemas con los agentes estatales y asegurar que se lleven a cabo (búsqueda de eficacia) (Velásquez, 2022).

Es de resaltar que esta ola de movilizaciones de la última década no ha tenido a los actores tradicionales como principales protagonistas (sindicatos, movimiento estudiantil, etc.); por el contrario, el liderazgo social se ha diversificado por lo que ambientalistas, defensores del territorio, defensores de los derechos humanos, organizaciones de mujeres y de jóvenes, el movimiento indígena, las víctimas del conflicto y las comunidades locales en varias regiones del país hicieron de la movilización y protesta su principal mecanismo de participación. El movimiento, además, propició el nacimiento de nuevos actores, como las primeras líneas. Estos sectores adoptaron distintas formas de expresión: desde las artísticas y culturales hasta las políticas, de resistencia y de confrontación.

En síntesis, la última década generó cambios relevantes en el sistema político colombiano, que aún continúan. El Acuerdo de Paz fue un punto de inflexión relevante y generó nuevas dinámicas en materia de participación política en sus primeros años de implementación. Asimismo, nuevas configuraciones de política electoral se han presentado, incluyendo una mayor participación ciudadana en elecciones. Por otra parte, la confianza en las instituciones ha decaído, lo cual podría relacionarse con la ola de movilización social que caracterizó esta década.

12



Medio ambiente, cambio climático y biodiversidad



Para promover el desarrollo humano en Colombia es fundamental abordar las dinámicas del medio ambiente, el cambio climático y la biodiversidad, pues el aumento de las capacidades de las personas deberá ir acompañado de un alivio en las presiones planetarias (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2020).

Este capítulo aborda la evolución en la última década de temas ambientales, entre ellos la deforestación, la afectación de la biodiversidad, la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), los efectos del cambio climático sobre los sistemas agroalimentarios y la transición energética. Entre los principales hallazgos se destaca que la deforestación es el principal problema ambiental de Colombia y uno de los principales desafíos en el aporte del país para combatir el cambio climático. Por otra parte, Colombia como potencia global de biodiversidad y en ecosistemas estratégicos, continúa presentando serias amenazas para

su conservación, aunque el país ha incrementado las áreas protegidas en la última década, aunque en menor magnitud que en la década del 2000. En relación con el aumento en las emisiones de GEI, su ritmo se ha ralentizado y Colombia aporta un porcentaje mínimo de las emisiones globales. En cuanto al riesgo por cambio climático, la totalidad del país expresa algún tipo de riesgo, pero han disminuido las consecuencias letales de eventos recurrentes y los departamentos cuentan con mejores instrumentos de política pública para la mitigación y la adaptación. Por su parte, los sistemas agroalimentarios se han visto afectados por diferentes fenómenos de degradación ambiental, y además su gestión ha generado efectos adversos sobre el medio ambiente. Finalmente, se destacan los avances en la transición energética, pues la matriz energética ha comenzado a transformarse, aun cuando existen retos importantes sobre el ritmo que debe asumir este proceso, teniendo en cuenta sus impactos socioeconómicos.

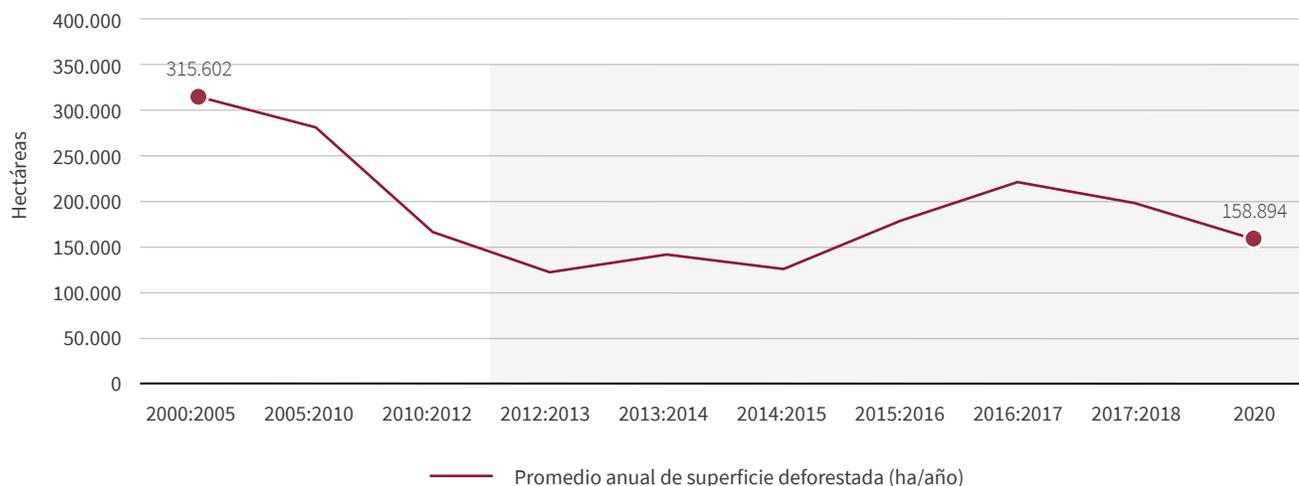
La deforestación, principal problema ambiental de Colombia, no da tregua

A 2018, el 52,6% de la superficie terrestre de Colombia estaba cubierta por bosques (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM], 2022), siendo estos un ecosistema fundamental desde el que se producen diversos servicios ecológicos y ambientales importantes, como la purificación del agua y la fijación del carbono (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2015).

Durante la última década, la deforestación en el país ha sido un reto importante. Entre 2012 y 2020, aproximadamente 1.313.000 hectáreas de bosque han sido deforestadas (gráfico 12.1), fenómeno que se agudizó significativamente respecto a la década anterior (2000-2012), puesto que se deforestaron 547.988 hectáreas más, lo que representa un aumento del 71% en el pro-

medio anual de superficie deforestada. El 60% del total de la superficie deforestada en la última década se concentra en los departamentos de Caquetá (22,08%), Meta (15,66%), Guaviare (11,34%) y Antioquia (10,66%). Sin embargo, la mayor deforestación se presenta en la región del Amazonas (área con la mayor superficie de bosque, con 39.623.573 ha, ya que es del 66%), con un aumento de 11.000 ha entre 2019 y 2020 (IDEAM, 2022). Entre las principales causas directas de la deforestación en Colombia se encuentran la praderización para acaparamiento de tierras, las malas prácticas de ganadería extensiva, la infraestructura de transporte no planificada, los cultivos de uso ilícito, la extracción ilícita de materiales, la tala ilegal y la ampliación de la frontera agrícola en áreas no permitidas (IDEAM, 2022).

Gráfico 12.1 Deforestación en Colombia (2000-2020)



Fuente: IDEAM (2021).

La biodiversidad sigue en riesgo, pero han aumentado las áreas protegidas

La biodiversidad y los ecosistemas soportan las necesidades de las personas y de las sociedades, entre las que se encuentran: nutrición, seguridad alimentaria, energía, medicinas, agua potable y oportunidades económicas, además de que aportan al crecimiento económico en general (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2022).

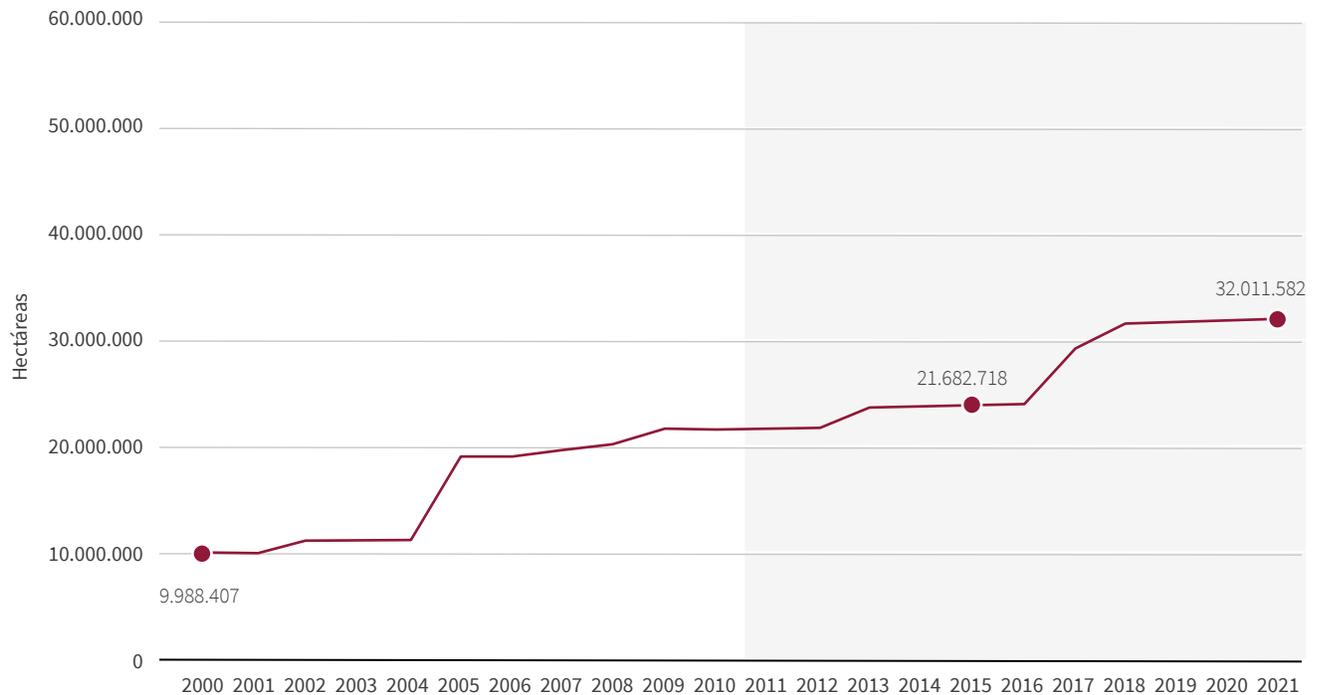
Colombia es uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, con un registro aproximado de 63.303 especies (Fondo para el Medio Ambiente Mundial [GEF] *et al.*, 2022) y ocupa el primer lugar en diversidad de aves y orquídeas; el segundo en diversidad de plantas, anfibios, peces dulceacuícolas y mariposas; el tercero en diversidad de reptiles y palmas; y el cuarto en mamíferos (IDEAM, 2022).

El país cuenta con 98 tipos de ecosistemas generales: 74 corresponden a ecosistemas naturales y 24 a ecosistemas transformados (IDEAM, 2022). Sin embargo, debido al uso insostenible de recursos naturales, que ha puesto presión en la biodiversidad y en la salud de los ecosistemas del país —se estima que cerca de 1.200

especies están amenazadas y se encuentran en peligro crítico⁶⁶—, como los ecosistemas del bioma de bosque seco tropical y desierto tropical, los ecosistemas secos intrazonales de los Andes, los ecosistemas húmedos y las áreas de bosque húmedo tropical del piedemonte de los Llanos Orientales (Etter *et al.*, 2018).

Como respuesta a la importancia de la diversidad de los ecosistemas y biodiversidad del país, Colombia cuenta desde 1960 con el Sistema de Parques Nacionales Naturales, desde donde se declaran y gestionan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Aunque estas áreas han ido aumentando significativamente con los años —entre 2011 y 2021 se dio un incremento de un 48% en la superficie—, este aumento fue inferior al 117% que se registró en la década inmediatamente anterior. A junio de 2022, Colombia contaba con 1.483 áreas protegidas, que cubren aproximadamente 31,5 millones de hectáreas y que abarcan el 15,24% del territorio nacional (gráfico 12.2).

⁶⁶ Hace alusión a una condición de riesgo de extinción extremadamente alto.

Gráfico 12.2 Superficie acumulada de las áreas protegidas (2000-2022)

Fuente: Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) (2022).

Nota: Área calculada por acto administrativo.



Recuadro 12.1. Nueva normativa ambiental nacional

En 2010, a razón de que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) no era ecológicamente representativo, no era completo y su gestión no era efectiva, se decidió aprobar el Documento CONPES 3680 “Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”. Posteriormente, se actualizó la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, que incorpora líneas estratégicas para la conservación in situ de la biodiversidad y el funcionamiento del SINAP.

Adicionalmente, en 2017 se aprobó el Documento CONPES 3886, enfocado en la implementación de los pagos por servicios ambientales (PSA), orientados al sector público, al sector privado y a la sociedad civil, como medio para mantener y generar los servicios ambientales de los ecosistemas estratégicos de Colombia.

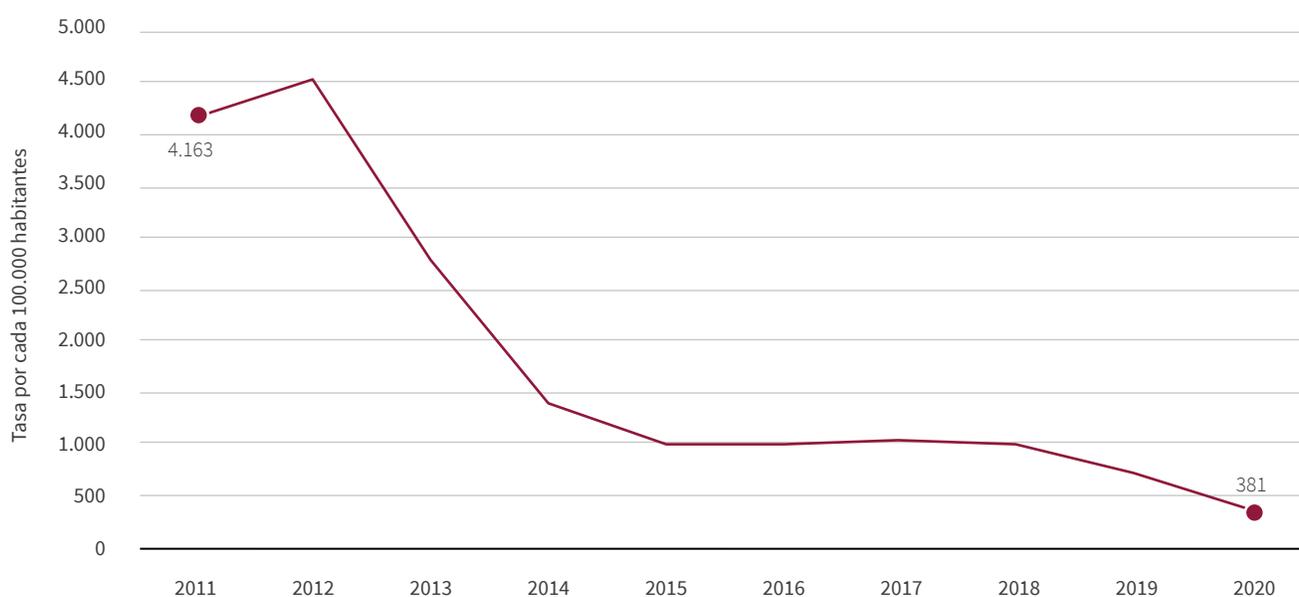
Finalmente, al reconocer que a pesar de los avances en la materia aún existe una amenaza a la integridad ecológica de las áreas protegidas, se aprobó el Documento CONPES 4050 “Política para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-”, para incrementar la protección del patrimonio cultural y natural, aumentar la conectividad, mejorar la efectividad en la gestión ambiental e incrementar la responsabilidad de actores como comunidades locales y sectores productivos en relación con el SINAP.

Aumentaron las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), fuente del cambio climático, aunque menos que en la década del 2000

La variabilidad climática⁶⁷ experimentada por el mundo en las últimas décadas como consecuencia del aumento en emisiones de GEI tiene efectos desfavorables tanto para los ecosistemas como para las personas. En los últimos años, Colombia no ha sido ajena a estos fenómenos y ha experimentado efectos y consecuencias

heterogéneas a lo largo del territorio nacional, lo que afecta considerablemente más a algunas regiones⁶⁸. No obstante, la tasa de personas afectadas por eventos recurrentes⁶⁹ disminuyó en un 90,8% entre 2011 y 2020, lo cual indica avances en la adaptación a estos eventos para evitar consecuencias fatales (gráfico 12.3).

Gráfico 12.3 Afectación de personas por eventos recurrentes (2011-2020)



Fuente: elaboración propia con base en Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD) - Consolidado Atención de Emergencias.

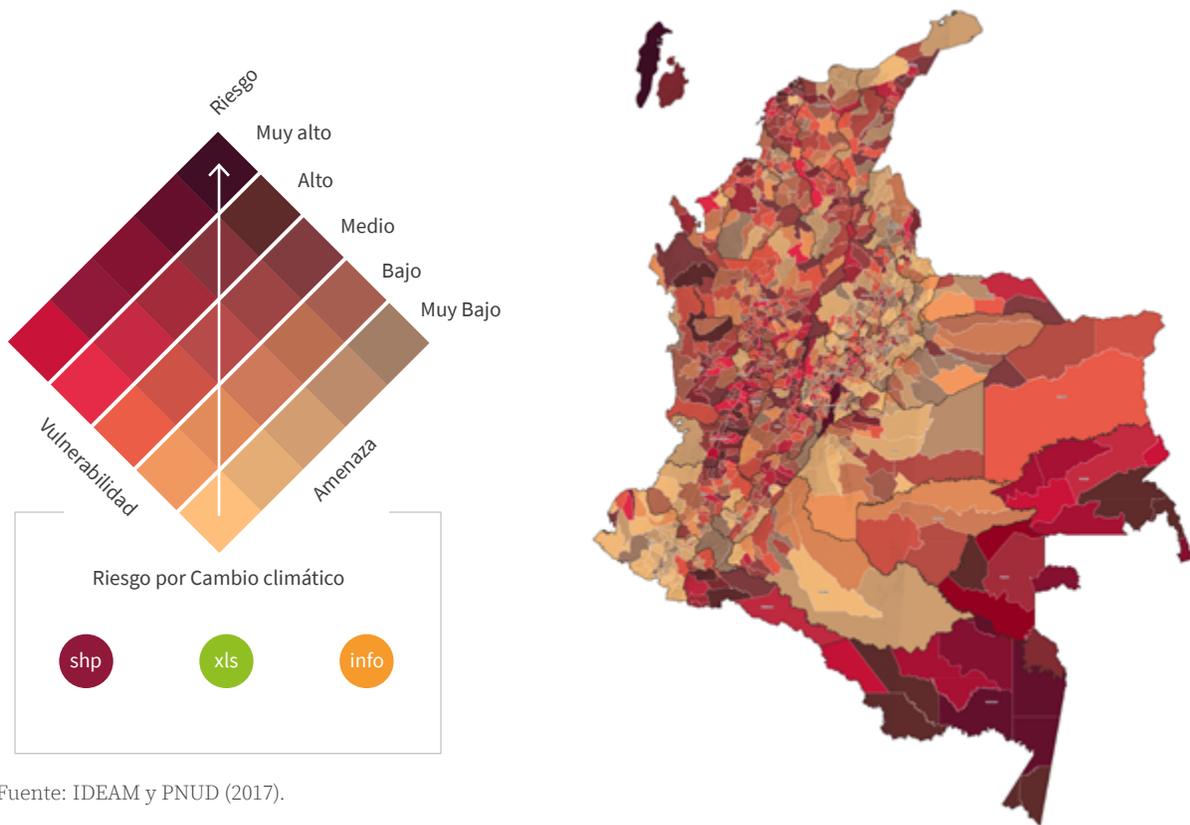
Como lo indica el gráfico 12.4, todos los departamentos y municipios de Colombia presentan algún tipo de riesgo ante el cambio climático: el 47% del país (184 municipios) presenta valores catalogados con Riesgo

Alto y Muy Alto (IDEAM y PNUD, 2017). Pero también, a 2021, 28 departamentos contaban con planes integrales (adaptación y mitigación) frente al cambio climático (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

67 De acuerdo con el IDEAM, la variabilidad climática se refiere a las variaciones y desviaciones del estado medio del clima en todas las escalas temporales y espaciales, más allá de los fenómenos meteorológicos determinados. Esta se puede dar como consecuencia de procesos naturales dentro del sistema climático, o a variaciones consecuencia de factores externos, como la huella por la actividad humana.

68 Como, por ejemplo, el huracán Iota, que tuvo efectos devastadores sobre las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

69 Por evento recurrente se entiende todo aquel asociado a inundaciones, avenidas torrenciales y remoción en masa, excluyendo eventos atípicos.

Gráfico 12.4 Mapa nacional de riesgo por cambio climático

Fuente: IDEAM y PNUD (2017).

**Recuadro 12.2.** Mayores riesgos ante el cambio climático: los casos de Mocoa y de Providencia

En 2017, después de intensas precipitaciones en el municipio Mocoa, se desencadenaron múltiples deslizamientos en la parte alta y media de las microcuencas de los ríos Sangoyaco y Mulato. Esto ocasionó afectaciones a 48 barrios del área urbana y rural, en su infraestructura, acueductos, alcantarillado, subestaciones eléctricas, así como más de 300 personas fallecidas. Por la gravedad de las afectaciones, el Gobierno nacional, dentro del marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SNGRD) ejecutó el protocolo de manejo de desastres: respuesta, estabilización y reconstrucción. Además, presentó el Documento CONPES 3904 como Plan para la Reconstrucción del municipio de Mocoa, 2017-2022, con aprobación para el empréstito externo de hasta USD 30 millones para su financiamiento.

Por otra parte, en noviembre de 2020, las islas de San Andrés y Providencia sufrieron los estragos del huracán Iota (categoría 5), con afectaciones en más del 95% de la isla de Providencia, generando daños graves en los servicios básicos, en vivienda (entre 1.900 y 2.000 viviendas destruidas), agua potable y saneamiento básico e infraestructura de todo tipo. Por esta razón se declaró la situación de desastre departamental (Decreto 1472 de 2020), a fin de adoptar un régimen normativo y aduanero especial, además de un plan de acción para atender a la población afectada.

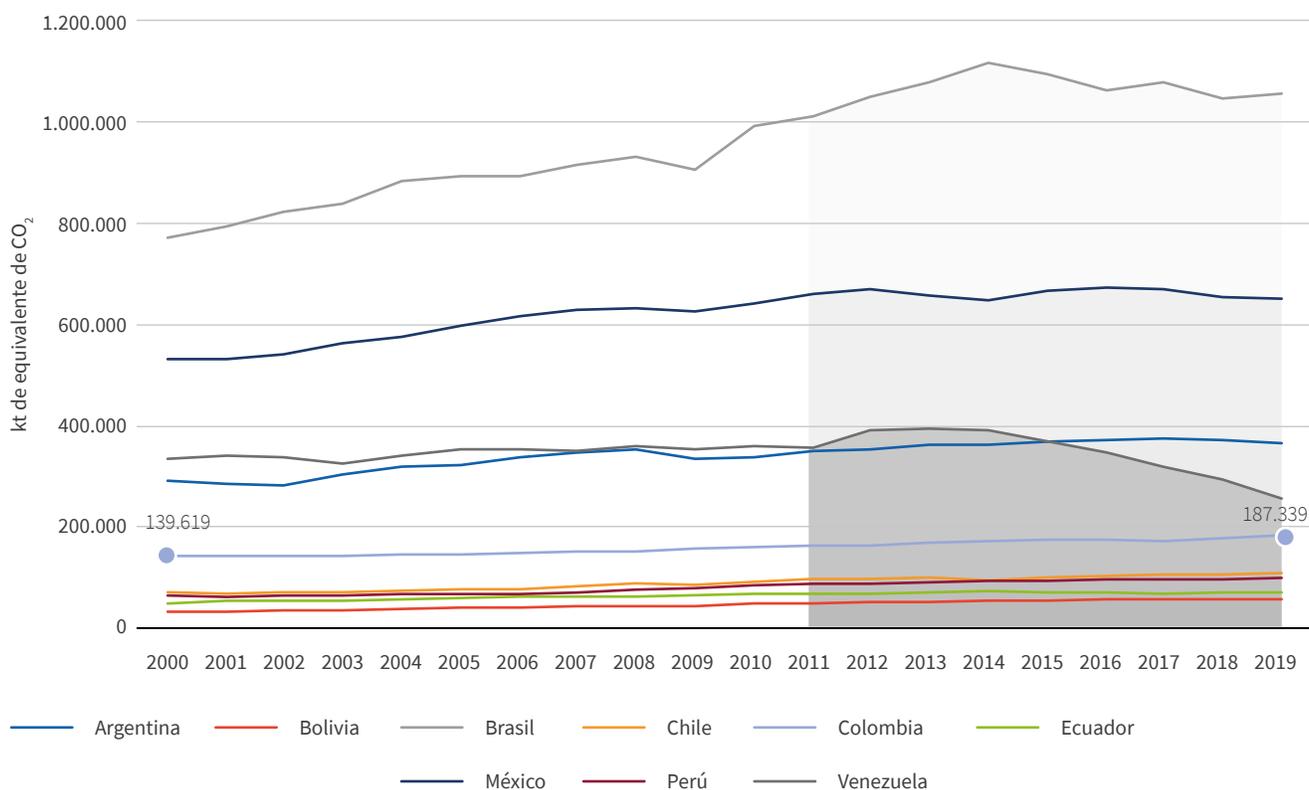
Aunque la vulnerabilidad al cambio climático es consecuencia de las emisiones de GEI, y estas deben mitigarse como estrategia para reducir los efectos del cambio climático a nivel global, Colombia no es uno de los principales emisores de estos gases: el país produce actualmente el 0,57% de las emisiones mundiales (DANE, 2021) y para 2019 era el quinto país de la región que más GEI emitía, detrás de Brasil, Venezuela, Argentina, y México (gráfico 12.5). Aun así, el país sigue la tendencia creciente de los otros países de la región: entre 2011 y 2019 las emisiones aumentaron en 13,48%, aunque se destaca que el crecimiento fue inferior al 16% registrado entre 2001 y 2011 (Banco Mundial, 2022).

Las emisiones de GEI son, a su vez, contaminantes que afectan negativamente la calidad del aire y que afectan la salud de las personas a través de su inha-

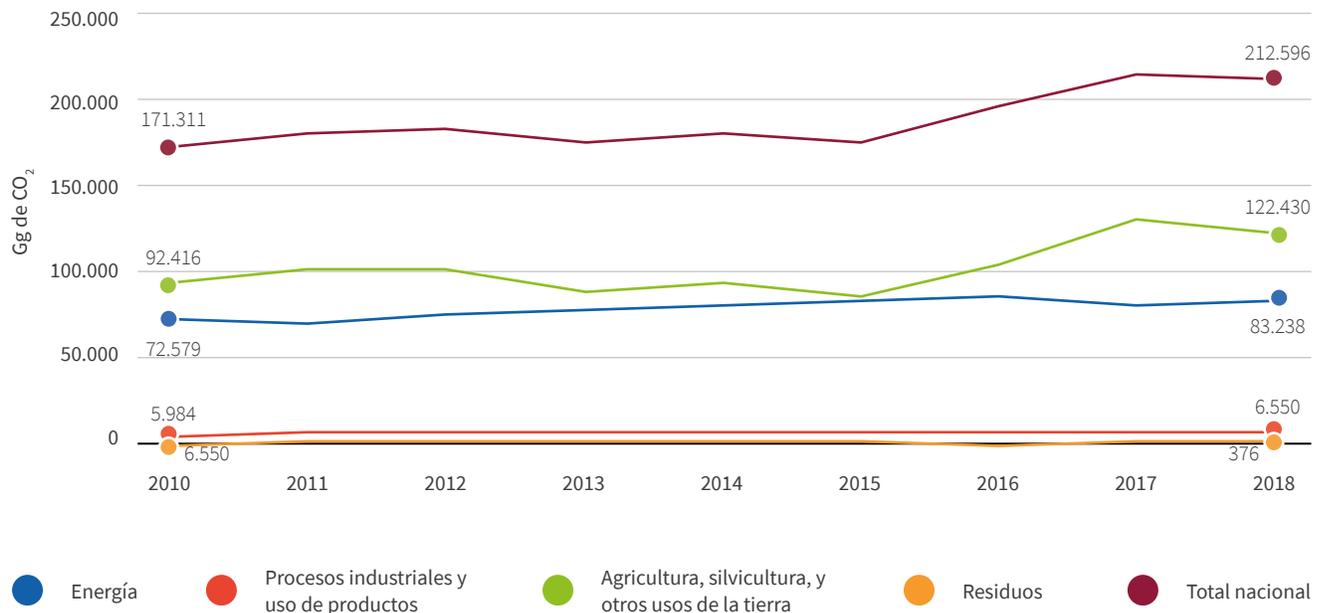
lación. A pesar de que en el mundo la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha estandarizado los niveles máximos de concentración permitidos de los gases más contaminantes, el problema de la contaminación del aire sigue siendo uno de los problemas más graves en Colombia en términos ambientales, de salud y de costos sociales, después de la contaminación del agua y de los desastres naturales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

En Colombia, la actividad que genera más cantidad de CO₂ es la agricultura, seguida por actividades asociadas a la producción de energía. Finalmente, y en menor proporción, le siguen las actividades de procesos industriales y los residuos. Esta composición de las emisiones de CO₂ en el país se ha mantenido relativamente constante durante la última década (gráfico 12.6).

Gráfico 12.5 Emisiones de gases de efecto invernadero totales en América Latina (kt de equivalente de CO₂) (2000-2019)



Fuente: Banco Mundial (2022).

Gráfico 12.6 Emisiones de dióxido de carbono en Colombia (2010-2018)

Fuente: GEF *et al.* (2022).

Los sistemas agroalimentarios: claves para el desarrollo humano y para la protección del medio ambiente con una gestión adecuada

Colombia, al igual que el resto del mundo, ha enfrentado durante la última década varios fenómenos sociales, demográficos, económicos y ambientales que han supuesto retos para los sistemas alimentarios sostenibles⁷⁰: el crecimiento demográfico, los procesos de urbanización, el aumento de la riqueza y cambios en los hábitos de consumo de las personas, la creciente vulnerabilidad al cambio climático, la transformación de los ecosistemas y la disponibilidad de fuentes hídricas.

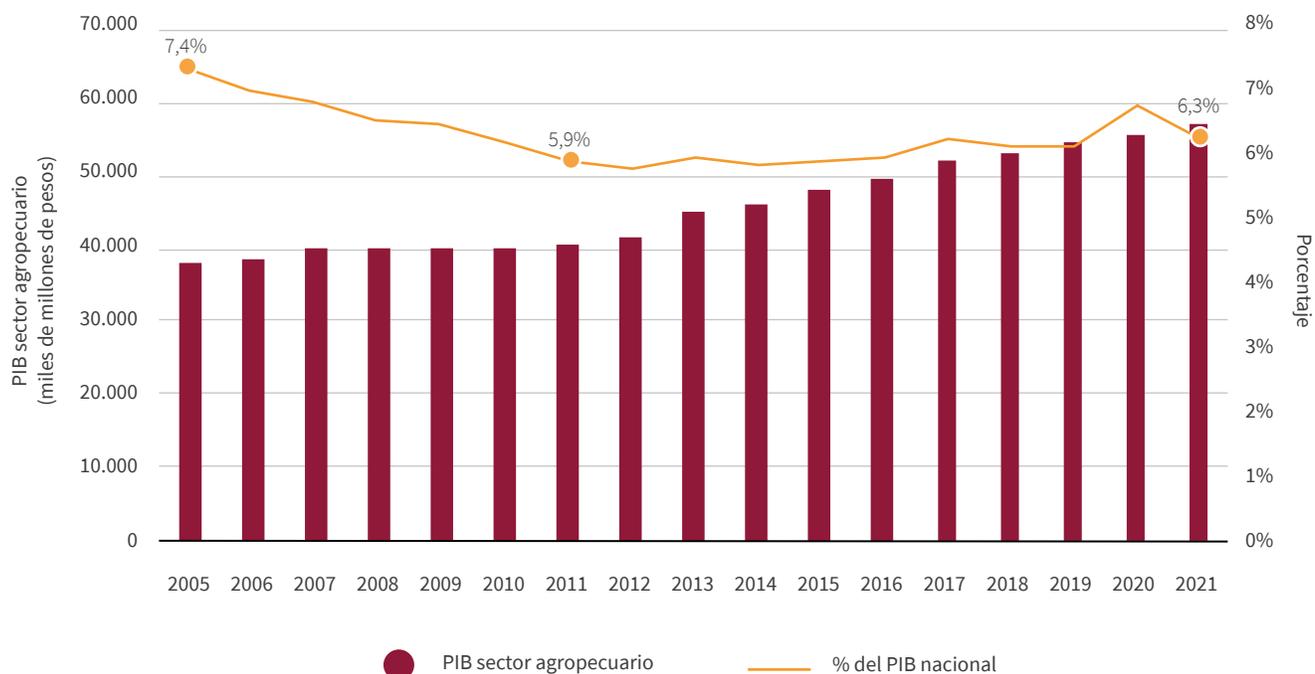
El peso de la actividad agropecuaria⁷¹ en el PIB del país es relativamente pequeño en relación con otras actividades económicas, con un promedio de 6,1% en la última década. Aunque la participación de la actividad agropecuaria disminuyó de forma importante entre 2005 y 2012, en la última década se identifica una recuperación de este sector (gráfico 12.7). A su vez, dentro del peso de la actividad agropecuaria en el PIB durante la última década, un poco más de la mitad (57,7%) corresponde a cultivos agrícolas⁷² para la producción de alimentos.

70 Los sistemas alimentarios son la suma de los diversos elementos, actividades y actores que, mediante sus interrelaciones, hacen posible la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos. A su vez, los sistemas alimentarios sostenibles son aquellos que garantizan la seguridad alimentaria sin poner en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten proporcionar seguridad alimentaria y nutrición a las futuras generaciones (Intini *et al.*, 2019).

71 En la que se incluyen agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

72 Más específicamente, a cultivos agrícolas transitorios, cultivos agrícolas permanentes, propagación de plantas (actividades de viveros, excepto viveros forestales), actividades de apoyo a la agricultura y la ganadería y posteriores a la cosecha, explotación mixta (agrícola y pecuaria) y caza ordinaria y mediante trampas y actividades de servicios conexas.

Gráfico 12.7 Participación del sector agropecuario en el PIB total (2005-2021)



Fuente: DANE (2022).

Más allá de la limitada participación de sector agrícola en el PIB, este sector cuenta con una productividad muy baja⁷³: la mayor parte del crecimiento observado de la actividad agrícola se debe a un mayor uso de factores de producción que a un uso más eficiente de estos (Penagos, 2022). En este sentido, alcanzar una mayor productividad del sector y uso eficiente de los factores permitiría, simultáneamente, reducir la tasa de expansión de la frontera agrícola, mitigar la afectación a los ecosistemas y fuentes hídricas y lograr mejores resultados ambientales.

Un problema ambiental que puede derivarse de la no adecuada implementación de los sistemas agroalimentarios —aunque no de forma exclusiva— es la ampliación de la frontera agrícola, que para 2021 abarcaba el 34,4% del territorio nacional, para un total de 39.239.481 hectáreas. El resto del territorio nacional se divide entre áreas legales de exclusión (23,1%) y bosques naturales y áreas no agropecuarias (42,15%). Durante la última década, aproximadamente el 60% del área dedicada a

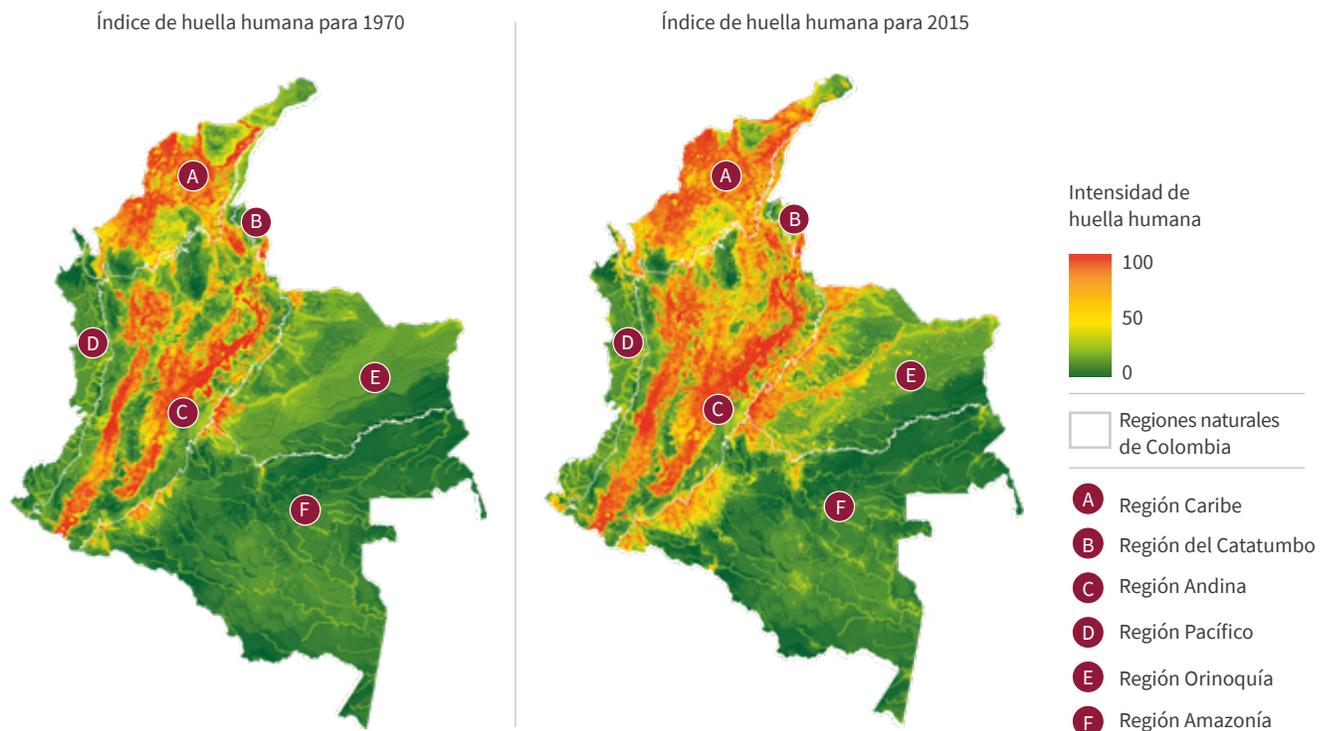
la agricultura ha sido de cultivos permanentes, seguida por cultivos transitorios y forestales (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2018). Se han hecho esfuerzos importantes durante los últimos años para frenar el crecimiento inadecuado de esta frontera, pues suele venir acompañada del despojo de tierras, deforestación y emisión de GEI, y la degradación de los ecosistemas. Por otra parte, el deterioro de los suelos puede ser también, tanto consecuencia de que los sistemas agroalimentarios no funcionen adecuadamente como de una mala gestión de estos. De acuerdo con el IGAC, la principal causa del deterioro de los suelos son las actividades productivas que no tienen en cuenta la vocación del suelo (IGAC, 2022). El 33% del suelo del territorio nacional está siendo sobrepasado, el 28% es subutilizado y el 31% es usado de forma inadecuada de acuerdo con su vocación (IGAC, 2022). A esto se suma el factor hídrico: las actividades agropecuarias usan más del 50% del agua dulce disponible en el país (Penagos, 2022).

73 De acuerdo con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) (2020), entre 1990 y 2016 la tasa de crecimiento anual de la productividad total de los factores (PTF) estaba por debajo de la media de los países de la OCDE.

Asimismo, el IDEAM (2018) reporta que hay 391 municipios susceptibles a desabastecimiento de agua en el país, repartidos entre 24 departamentos. Esto resulta alarmante a la luz de que el estrés hídrico puede resultar en impactos negativos en seguridad alimentaria, salud humana y biodiversidad, y afectar los medios de subsistencia de las poblaciones más vulnerables (Unesco, 2020). En particular, el uso inadecuado de la tierra, la compactación, la contaminación por plaguicidas y fertilizantes, la erosión, el mal riego y la deforestación son las principales causas del deterioro del suelo en el país. Los efectos de la degradación del suelo son diversas y tienen graves consecuencias: de la calidad del suelo depende gran parte de la seguridad alimentaria del país, la calidad de las fuentes hídricas y de dar soporte a los seres vivos y a los ecosistemas.

El IGAC también ha indicado que cerca del 40% del territorio nacional ya padece de algún grado de erosión (por efectos naturales o por intervención humana), y que el 15,6% del territorio está afectado por la sobrecarga de cultivos y ganadería extensiva (sobreutilización). Asimismo, de acuerdo con el índice de huella espacial humana (IHEH)⁷⁴, los principales cambios se ubicaron principalmente en las regiones Andina (estados de Antioquia, Cauca y Valle del Cauca), Amazonía (Amazonas, partes de los estados de Meta, Guaviare y Putumayo) y Orinoco (Casanare y partes de los estados de Meta y Vichada) (Correa Ayram *et al.*, 2020) (gráfico 12.8). De acuerdo con lo anterior, es evidente la importancia de desarrollar sistemas productivos agropecuarios que también sean capaces de regenerar las condiciones ecosistémicas.

Gráfico 12.8 Índice de huella humana (1970 vs. 2015)



Fuente: Correa Ayram *et al.* (2020).

74 El IHEH permite cartografiar la intensidad del impacto antrópico acumulado sobre los ecosistemas terrestres, indicando en orden ascendente el grado de contribución a la huella humana. En la medida en que el IHEH se incrementa, mayor es la presión humana sobre los ecosistemas. El índice se construye a partir de tres dimensiones: 1) intensidad del uso del suelo, 2) tiempo de intervención sobre los ecosistemas y 3) vulnerabilidad biofísica.

La transición energética: la apuesta ambiental del país que ha comenzado a dar sus frutos

Colombia es un país que históricamente ha dependido económica y energéticamente de recursos como el carbón y los hidrocarburos. El petróleo ha sido el producto de exportación que más ingresos ha generado en las últimas dos décadas, a pesar de que esta participación se ha reducido en casi 10 pp. desde el 2000 (DANE, 2022), y su aporte al PIB del país ha sido significativamente alto (Banco Mundial, 2021).

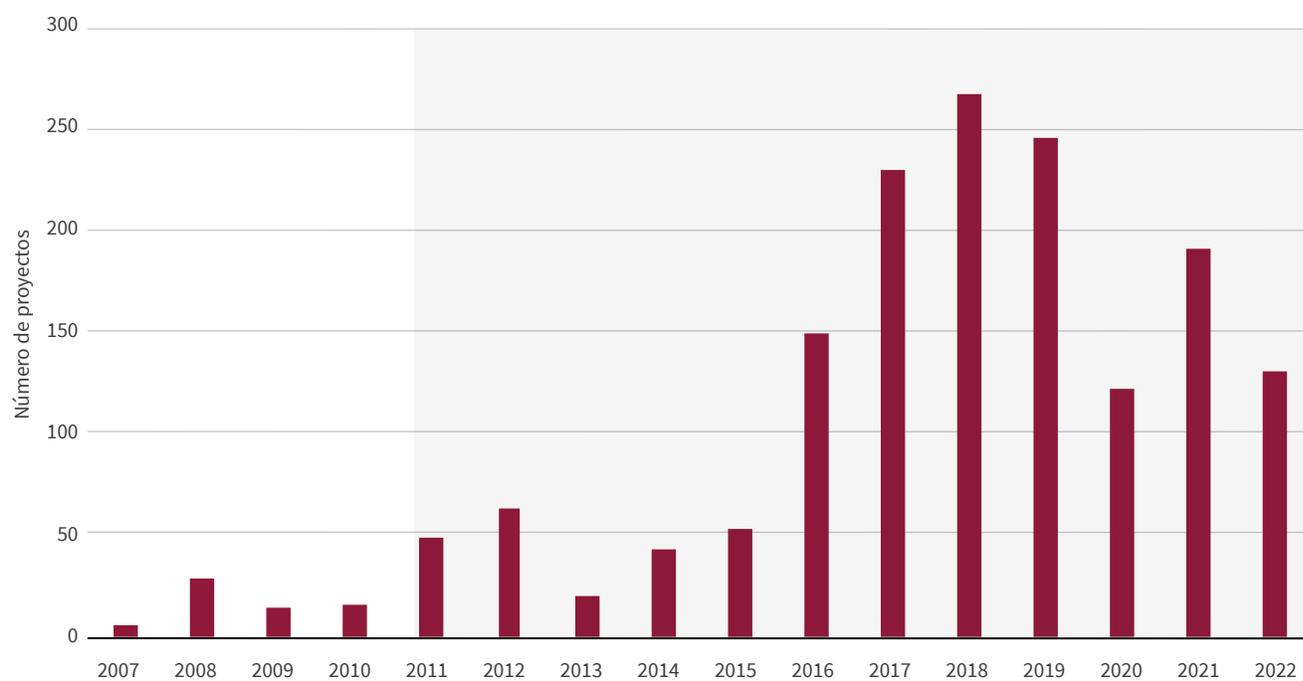
Sin embargo, el país tiene un alto potencial para el desarrollo de energías renovables no convencionales (energía eólica, solar, geotérmica y de hidrógeno) (DNP, 2022): cuenta con una irradiación solar promedio de 194 W/m² en el territorio nacional, vientos localizados de velocidades medias en el orden de 9 m/s a 80 m de altura para el departamento de La Guajira, y potenciales energéticos del orden de 450.000 TJ por año en residuos de biomasa (Unidad de Planeación Minero Energética [UPME], 2015).

En este contexto, el país, enmarcado en el propósito de la Ley 1715 de 2014 de mantener una huella baja de carbono, ha priorizado la promoción de la transición energética, entendiendo que esta sería un facilitador crucial del desarrollo sostenible y la resiliencia climática (ONU, 2021). Aun así, se reconoce que esta es una labor que no puede realizarse a corto plazo por la dependencia del Gobierno Nacional Central (GNC) de los ingresos generados por las actividades extractivas y por el balance energético del país, el cual aún depende en gran medida del petróleo y el carbón.

En particular, la transición energética tiene alto potencial para el sector generador de electricidad, pues el carbón tiene una baja participación en la matriz energética nacional y, por el contrario, hay una am-

plia participación de la energía hidroeléctrica como recurso renovable (UPME, 2015). Sin embargo, a raíz del cambio climático la probabilidad de sequías ha aumentado con los años, por lo que la vulnerabilidad de la generación de electricidad a partir de hidroeléctricas aumentaría con el pasar del tiempo. En ese sentido, se ha buscado incentivar la utilización, despliegue y desarrollo de tecnologías de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), cuyos proyectos han ido aumentando durante la última década, en particular con proyectos generadores de energía solar (gráfico 12.9). Aun así, las tecnologías FNCER todavía presentan barreras para su desarrollo e integración a nivel nacional, como incentivos mal diseñados, altos subsidios a fuentes convencionales de energía, altos costos y dificultades de financiamiento, competencia imperfecta, externalidades que no son internalizadas, mayores costos transaccionales y factores regulatorios e institucionales (UPME, 2015).

En síntesis, el país enfrentó retos recientes con relación a la deforestación, la pérdida de biodiversidad y los sistemas agroalimentarios. Sobre estos últimos, la afectación que el cambio climático pueda tener sobre su productividad será determinante en las dinámicas económicas en contextos locales, y en el agregado nacional. Asimismo, aun cuando Colombia no emite de forma importante GEI, tiene un alto riesgo por los efectos del cambio climático, lo cual exige estrategias de adaptación y mitigación a nivel territorial, sobre lo cual se ha avanzado en los últimos años. Ante la apuesta central de que el país avance en la transición energética, se deben estimar los riesgos asociados a su ritmo de implementación.

Gráfico 12.9 Proyectos de generación de energías renovables presentados ante UPME (2007-2022)

Fuente: UPME (2022).

13



ODS en Colombia: avances y retos para cumplir la Agenda 2030



Los capítulos anteriores evidenciaron, de manera detallada, avances y retos en los temas prioritarios de la agenda de desarrollo en la actualidad. Uno de los grandes hitos de la última década es el cambio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como marco de referencia para el progreso mundial, en torno a temas prioritarios para el desarrollo humano como el fin de la pobreza, la reducción de las desigualdades, el hambre, la discriminación, entre otros. El cambio de los ODM a los ODS supuso una agenda más ambiciosa en términos ambientales y de progreso económico.

Este capítulo presenta los principales cambios dados con el paso de los ODM a la adopción de los ODS, en 2015, y se identifican los principales avances y retos en la implementación de los ODS en Colombia, desde su adopción hasta la fecha. En este contexto, Colombia cerró los ODM de manera satisfactoria, pero con grandes retos en desigualdad de ingresos y a nivel territorial y poblacional, así como en algunos temas de salud como mortalidad materna y embarazo adolescente. A 2021, el principal avance de Colombia en los ODS ha sido en garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, mientras que el principal reto sigue siendo el asunto de las desigualdades.

De los ODM a los ODS: reforzando el enfoque en la sostenibilidad ambiental y económica

Al inicio de la década del 2000 se fijó una agenda global de desarrollo por medio de los ODM y se recogieron ocho objetivos enfocados en erradicar la pobreza extrema y el hambre, alcanzar la educación universal primaria, promover la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, asegurar la sostenibilidad ambiental y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En términos generales, el balance de los ODM fue positivo para Colombia, sobre todo en reducción de pobreza, asistencia escolar, protección del medio ambiente, mortalidad infantil y combatir el VIH/SIDA (PNUD, 2015). El país alcanzó un cumplimiento promedio de 86,8% en los indicadores de los ODM (gráfico 13.1) y estuvo entre los países de América Latina que más avanzaron en estos.

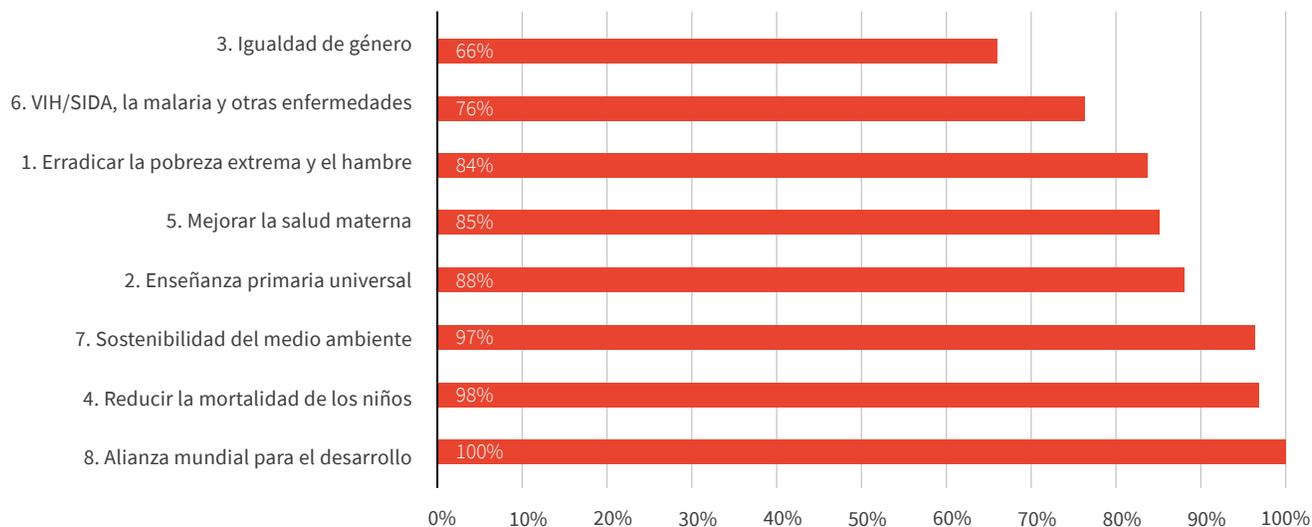
A pesar de los avances en el cumplimiento de las metas, persistieron algunos retos importantes para el país en la implementación de los avances de los ODM a nivel territorial y entre grupos poblacionales (DNP, 2014). Los principales retos fueron la desigualdad de ingresos, una de las más altas en el mundo, y una

elevada mortalidad materna y embarazo adolescente (PNUD, 2015).

En la conferencia de Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible Río+20, de 2012, se reconocieron los avances en los ODM y se renovó el compromiso en favor del desarrollo sostenible desde lo económico, lo social y lo ambiental. Tiempo después, Colombia tuvo un papel protagónico en la estructuración de la nueva agenda de desarrollo. El país presentó la propuesta de los ODS y ejerció una labor diplomática que puso en el mapa la Agenda 2030, que finalmente se adoptó a nivel global en 2015.

En los ODS se expone una visión de futuro ambiciosa y transformadora, en la que se aspira a un mundo sin pobreza, hambre, enfermedades y privaciones, donde todas las formas de vida puedan prosperar y en el que se avance en mejorar la calidad de vida de las personas y su entorno (ONU, 2015). Asimismo, su implementación requiere no solo de los gobiernos sino una participación conjunta con el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias (ONU, 2015) (gráfico 13.2).

Gráfico 13.1. Cumplimiento promedio de los ODM en Colombia a 2015



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018).

Gráfico 13.2. Cambios en la agenda de desarrollo global (2000-2030)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2021).

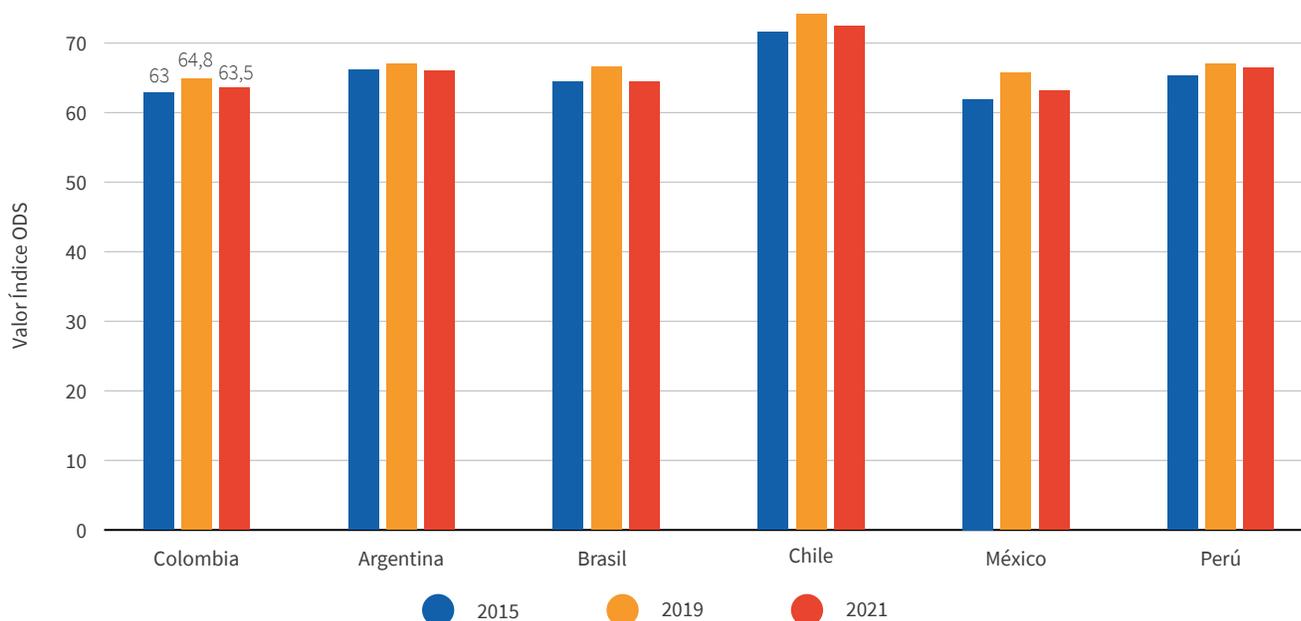
Colombia avanza en el cumplimiento de los ODS, con grandes retos a 2030

Existen diferentes reportes de los avances en los ODS, que dan cuenta de algunas tendencias en el desempeño de Colombia, aunque con diferencias en las mediciones realizadas, de acuerdo con la información disponible y los indicadores utilizados. De acuerdo con el DNP (2021), los principales retos del país en los próximos 10 años se presentan en los objetivos de hambre cero, reducción de las desigualdades, acción por el clima y fin de la pobreza. Con respecto a los países de la OCDE, los retos son los resultados educativos, la igualdad de oportunidades para los grupos poblacionales vulnerables y las mujeres, y la paz y seguridad de los habitantes (OCDE, 2022). En el reporte global y regional de los ODS, uno de los múltiples objetivos con un rezago crítico es

la reducción de desigualdades, junto con otras áreas como salud, trabajo, industria, vida submarina, y paz, justicia e instituciones sólidas (Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe [CODS], 2022; Sachs *et al.*, 2021).

Según el CODS (2022), en el ranking del índice ODS⁷⁵ Colombia ocupó el puesto 9 de 24 en 2019 y el puesto 11 de 23 en 2021 (gráfico 13.3). El país ha avanzado, en promedio, un 63,5% frente al mejor desempeño posible en el cumplimiento de los 17 ODS en 2021. A nivel global, Colombia ocupa el puesto 68 entre 165 países en 2021 y, en promedio, está 70,6% en el camino hacia el mejor resultado posible en el avance en los 17 ODS (Sachs *et al.*, 2021).

Gráfico 13.3. Índice ODS en Colombia y países seleccionados de América Latina (2015-2021)



Fuente: elaboración propia con base en CODS (2020) y CODS (2022).

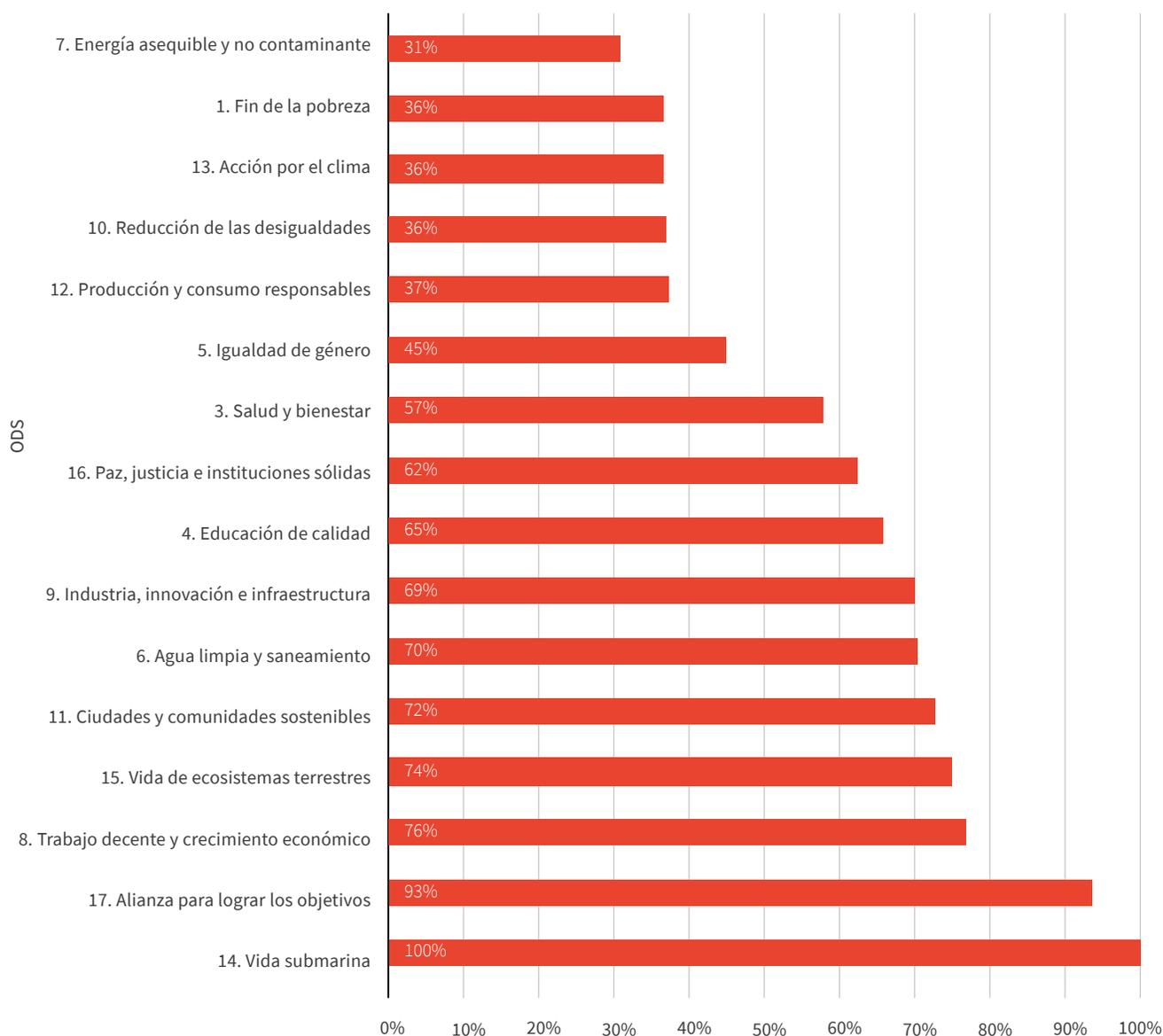
Nota: Al igual que en otras gráficas, se seleccionaron los cinco países más grandes de la región desde el punto de vista económico.

75 El índice ODS mide la situación actual de los países en el cumplimiento de los 17 ODS, en una escala numérica que va de 0 a 100, donde 100 representa el mejor desempeño posible a nivel global en la implementación de la Agenda 2030 (CODS, 2021).

De acuerdo con el *Informe Anual de Avance en la Implementación de los ODS* realizado por el DNP (2021), Colombia tiene un 54,8% de avance general en los ODS a 2020 con respecto a la meta fijada para 2030. Los principales avances de Colombia han sido en los ODS vida submarina y alianza para lograr los objetivos, con un avance promedio por encima

del 90%, respecto de la meta para 2030, según la medición realizada por el propio país (gráfico 13.4). En la tabla 13.1 se observa el avance en cada una de las metas trazadas, que consisten en 16 grandes apuestas del Gobierno nacional para el cumplimiento de los ODS, estas metas se basan en un indicador estratégico por objetivo.

Gráfico 13.4. Avance promedio por ODS en Colombia hasta 2020 respecto a la meta 2030



Fuente: elaboración propia con base en DNP (2021).

Nota: No hay información del ODS 2. Hambre cero.

Tabla 13.1. Metas trazadoras nacionales para los ODS en Colombia

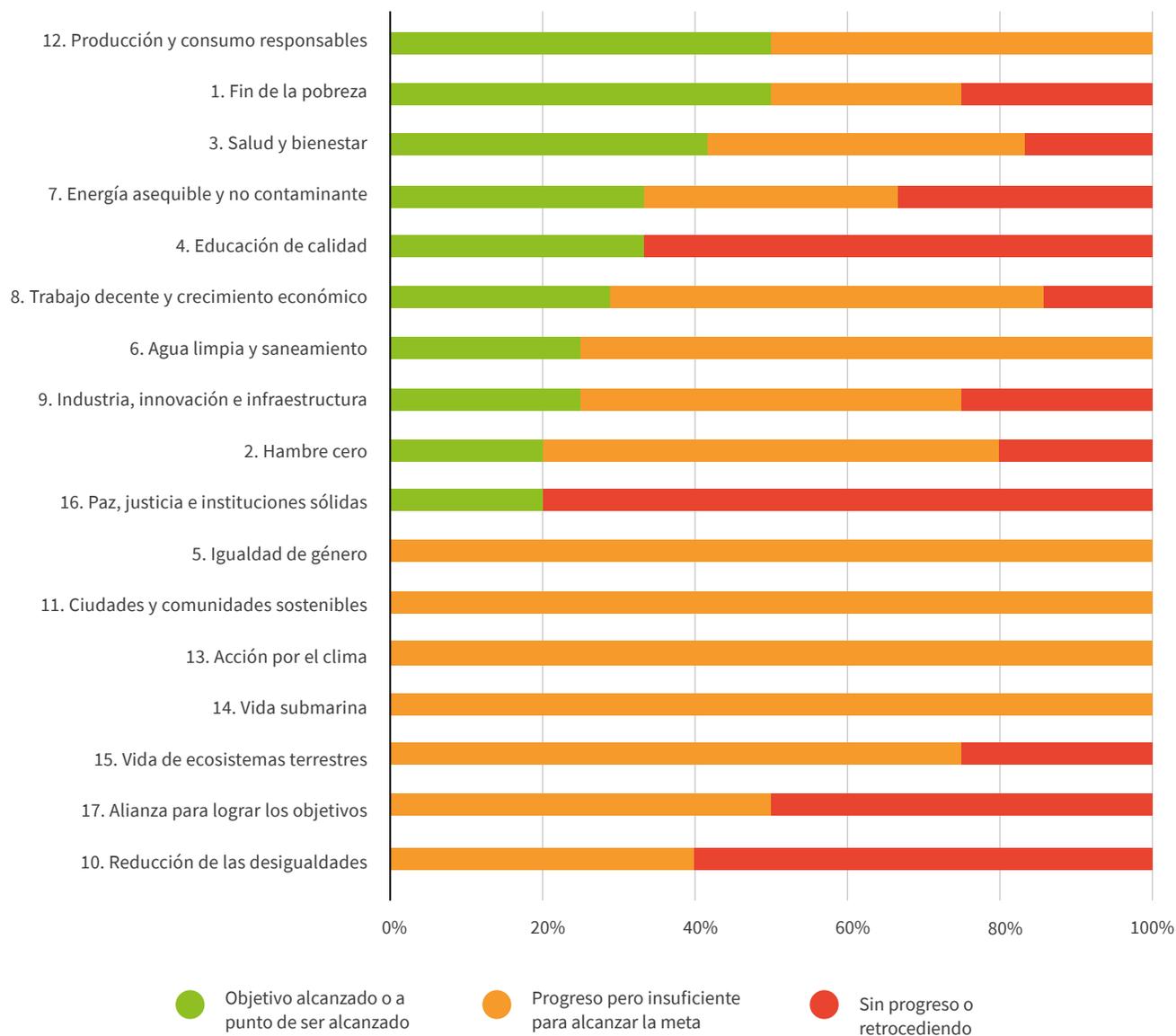
| ODS | Indicador nacional | Línea base 2015 | Meta nacional a 2030 | 2021 o último año disponible | Diferencia entre meta y avance |
|--|--|-----------------|----------------------|------------------------------|--------------------------------|
| 1. Fin de la pobreza | Índice de Pobreza Multidimensional | 20,20% | 8,40% | 16% | -7,60% |
| 2. Hambre cero | Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años | 6,8 | 5 | 5,84 | -0,84 |
| 3. Salud y bienestar | Tasa de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos | 53,7 | 32 | 66,7 | -34,7 |
| 4. Educación de calidad | Tasa de cobertura en educación superior | 49,40% | 80% | 51,60% | 28,40% |
| 5. Igualdad de género | Mujeres en cargos directivos del Estado colombiano | 43,50% | 50% | 45% | 5% |
| 6. Agua limpia y saneamiento | Acceso a agua potable adecuados | 91,80% | 100% | 93,17% | 6,80% |
| 7. Energía asequible y no contaminante | Cobertura de energía eléctrica | 96,90% | 100% | 96,82% | 3,18% |
| 8. Trabajo decente y crecimiento económico | Tasa de formalidad laboral | 50,80% | 60% | 51,99% | 8,01% |
| 9. Industria, innovación e infraestructura | Hogares con acceso a internet | 41,80% | 100% | 53,18% | 46,82% |
| 10. Reducción de las desigualdades | Coefficiente de Gini | 0,522 | 0,48 | 0,53 | -0,05 |
| 11. Ciudades y comunidades sostenibles | Hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda | 6,70% | 2,70% | 4,20% | -1,50% |
| 12. Producción y consumo responsables | Tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos | 8,60% | 17,90% | 11,10% | 6,80% |
| 13. Acción por el clima | Reducción de emisiones totales de gases efecto invernadero | 0% | 20% | 0% | 20% |
| 14. Vida submarina | Miles de hectáreas de áreas marinas protegidas | 7892 | 13250 | 12817 | 433 |
| 15. Vida de ecosistemas terrestres | Miles de hectáreas de áreas protegidas | 23617 | 30620 | 31287 | -667 |
| 16. Paz, justicia e instituciones sólidas | Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes | 26,5 | 16,4 | 27,7 | -11,3 |

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2021).

Según lo reportado por la OCDE (2022), a 2021, de las 117 metas de los ODS para las que la OCDE dispone de datos comparables, Colombia ha logrado 11 y se espera que para 2030 se alcancen 12 metas adicionales (gráfico 13.5). Al igual que los otros países de la OCDE, Colombia está a punto de alcanzar la mayoría de las metas relacionadas

con la satisfacción de las necesidades básicas y la implementación de los instrumentos y marcos de política pública mencionados en la Agenda 2030 (OCDE, 2022). Como se observa en el gráfico 13.5, el ODS relacionado con desigualdades no presenta avances significativos y también son limitados los avances en educación de calidad.

Gráfico 13.5. Distribución de las tendencias por objetivo para Colombia (2021)



Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2022).

En los reportes de avance global para América Latina y el Caribe se incluye un tablero de desempeño⁷⁶ (CODS, 2022; Sachs *et al.*, 2021). El desempeño de Colombia, de acuerdo con estos reportes, se puede observar en

la tabla 13.2. En ambos reportes, el país muestra un desempeño con menores desafíos en los objetivos de energía asequible y no contaminante, y producción y consumo responsables.

⁷⁶ El tablero de desempeño es una herramienta complementaria al índice ODS que permite visualizar el estado de avance de los países en el cumplimiento de las metas trazadas para cada uno de los 17 ODS, con base en un semáforo de cuatro niveles de avance según el rezago del objetivo.

Tabla 13.2. Tablero de desempeño 2021 para Colombia por ODS en 2021

| Objetivo | Reporte | Reporte |
|--|----------------------------|---------|
| | América Latina y el Caribe | Global |
| 7. Energía asequible y no contaminante | | |
| 12. Producción y consumo responsables | | |
| 2. Hambre cero | | |
| 4. Educación de calidad | | |
| 5. Igualdad de género | | |
| 11. Ciudades y comunidades sostenibles | | |
| 13. Acción por el clima | | |
| 17. Alianza para lograr los objetivos | | |
| 6. Agua limpia y saneamiento | | |
| 1. Fin de la pobreza | | |
| 15. Vida de ecosistemas terrestres | | |
| 3. Salud y bienestar | | |
| 8. Trabajo decente y crecimiento económico | | |
| 9. Industria, innovación e infraestructura | | |
| 10. Reducción de las desigualdades | | |
| 14. Vida submarina | | |
| 16. Paz, justicia e instituciones sólidas | | |

 Objetivo alcanzado
  Rezago moderado
  Rezago significativo
  Rezago crítico

Fuente: elaboración propia con base en CODS (2022) y Sachs *et al.* (2021).

Uno de los principales retos de Colombia de acuerdo con todos los reportes se encuentra en el ODS 10, que busca reducir la desigualdad de ingresos y oportunidades. En este objetivo, los principales rezagos se encuentran en indicadores como el coeficiente de Gini y el índice de Palma, tal como se presentó en el capítulo 4 de este cuaderno. No obstante, se observan avances en el valor de los ingresos laborales como porcentaje del PIB y algunos más moderados en el cierre de la brecha de pobreza extrema entre zonas urbanas y rurales (DNP, 2021).

La pandemia implicó un retroceso para Colombia, al igual que en todo el mundo, y supuso un desafío adicional a los ya existentes. Se estima que el 56% de los indicadores de seguimiento a la implementación de los ODS en Colombia registraron un impacto negativo directo o indirecto debido al COVID-19 y sus medidas de contención. El impacto afectó principalmente los

indicadores de la reducción de la pobreza y el cierre de brechas, la salud y el bienestar de la población ante la exposición al virus, la educación, debido a la asistencia escolar, y el empleo, por las medidas de aislamiento (DNP, 2021).

Dada la magnitud del desafío de cumplir las metas a 2030, en el espíritu de los ODS está la necesidad del trabajo conjunto y la búsqueda de sinergias entre Gobierno nacional y subnacionales, sector privado, sociedad civil y demás actores no gubernamentales (DNP, 2021). Estos actores han tenido un rol activo en la contribución al cumplimiento de los ODS, en particular el sector privado. El SDG Corporate Tracker muestra que 239.000 empleos son generados por 141 empresas que reportaron sus contribuciones, y todas las empresas han tomado medidas ambientales, sociales y económicas que contribuyen al avance de los ODS en el país (DNP, 2022).



Recuadro 13.1. ODS como política de Estado: Documento CONPES 3918 de 2018

Después de la aprobación en 2015 de la Agenda 2030, Colombia reiteró su compromiso con esta agenda a través de la elaboración y aprobación del Documento CONPES 3918 de 2018: “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”, en el que se fijan metas propias para definir los indicadores y el esquema de seguimiento y reporte de los avances en la implementación de los ODS en el país. Además, se establecen las líneas estratégicas para el trabajo conjunto del Gobierno nacional con gobiernos locales y actores no gubernamentales.

Los principales avances en la ejecución de esta política se han dado en la construcción y puesta en marcha del sistema de seguimiento al avance de los ODS. Para ello, se han definido y ajustado indicadores y se ha realizado la producción y manejo de datos requeridos para el funcionamiento de este sistema. Asimismo, como resultado de esta política, se han publicado los Reportes Nacionales Voluntarios, que presentan los avances en los indicadores de seguimiento y el aporte de distintos sectores y actores para cumplir el objetivo de No dejar a nadie atrás (DNP, 2021).

En síntesis, Colombia ha tenido avances progresivos en todos los ODS y se ha destacado especialmente en el objetivo de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Para avanzar en la Agenda 2030, el país tiene diversos retos sectoriales que se han detallado en los capítulos anteriores de este cuaderno.

En este se evidenció que, tanto en los ODM como los ODS, uno de los principales retos del país se encuentra en la reducción de las desigualdades de ingreso y oportunidades. Así mismo, hay un reto importante en la implementación de todos los objetivos a nivel territorial y poblacional.



Conclusiones



Los tiempos actuales son inciertos y la última década fue un claro ejemplo de esto. Si bien es deseable que el desarrollo humano se realice de forma acelerada y sostenida, y que los logros se acumulen de forma indefinida, la realidad dista de ser ideal. En efecto, antes de la pandemia de COVID-19, en Colombia hubo avances significativos en el agregado nacional en la mayor parte de las dimensiones e indicadores del desarrollo analizados en este cuaderno. La totalidad de indicadores del Índice de Desarrollo Humano (IDH), así como otros asociados con los capítulos del cuaderno presentaron progresos.

Sin embargo, antes de la pandemia y de manera particular, a partir de 2017, algunos aspectos comenzaron a mostrar debilitamiento: la pobreza monetaria, la desigualdad del ingreso y el desempleo aumentaron y la seguridad en los territorios se deterioró. Además, indicadores asociados con la oferta de justicia, medio ambiente —en particular, la deforestación— y la calidad de la educación no tenían un comportamiento adecuado. Por otra parte, la crisis migratoria de la población proveniente de Venezuela se exacerbó, imponiendo retos, especialmente a corto plazo. Al término de la década, la ciudadanía se movilizó masivamente en las calles exigiendo cambios y mejores resultados, y la pandemia encontró al país en una condición de vulnerabilidad mayor, en la que la crisis sistémica develó con crudeza los desafíos y brechas estructurales existentes en la población.

Lo que puede considerarse el hito más importante de la década fue la firma e implementación del Acuerdo de Paz de La Habana. Este logro no solo ha tenido impactos en los territorios más afectados por el conflicto armado, en donde las percepciones de sus habitantes tienden a ser favorables, sino que también ha generado réditos en la participación política y en la imagen de Colombia hacia al mundo.

Este cuaderno presentó un panorama de las principales tendencias en áreas relevantes del desarrollo humano que, a nivel nacional, marcaron la década precedente. Si bien esta aproximación es de gran utili-

dad para entender cuál ha sido el trasegar reciente del desarrollo humano en Colombia y en qué punto nos encontramos, también deja abiertas preguntas que deberán ponerse en la discusión pública para profundizar en el análisis. En este sentido, el Informe solo profundizará en las preguntas asociadas a las temáticas de educación, justicia, medio ambiente y paz; y en la que es probablemente la principal de todas: *¿cómo se expresan algunas de estas tendencias entre territorios y entre poblaciones y cómo avanzar en el cierre de brechas de desigualdad del país?*

De igual forma, para cada uno de los temas abordados en cada capítulo, quedan interrogantes específicos por responder para abordar los desafíos a futuro. Con relación al comportamiento del IDH para Colombia, cuyos logros se ven afectados significativamente por la desigualdad, vale la pena preguntarse *¿qué tipo de políticas permitirían avanzar a un ritmo mayor en el progreso del IDH y sus diferentes indicadores? y ¿cómo podrían obtenerse mejores resultados en las desigualdades que aparentan ser inerciales en el contexto colombiano?*

En términos de la dinámica demográfica, caracterizada por una acelerada transición poblacional y la presencia actual del bono demográfico, surgen dos retos principales: *¿cómo aprovechar mejor el bono demográfico en clave de productividad y cierre de brechas sociales? y ¿qué tipo de estrategias de integración socioeconómica y cultural de la población migrante proveniente de Venezuela serían más efectivas para promover el desarrollo territorial?*

En cuanto al crecimiento económico, cuya dinámica en la década anterior fue de desaceleración y posteriormente de crisis, ante las consecuencias de la pandemia, y donde se identifica a la productividad como una barrera sistemática, es relevante preguntarse *¿cómo potenciar la productividad para mejorar los resultados en perspectiva de un crecimiento económico que sea inclusivo y sostenible?, ¿de qué manera se puede promover un desarrollo productivo que favorezca la convergencia de resultados entre territorios?, ¿qué clase de mejoras en productividad pueden ayudar a cerrar brechas de ingresos? y ¿cómo convertir las mejoras en productividad en una política social?*

En alusión a la pobreza y la desigualdad de ingresos, los resultados recientes muestran un decrecimiento, acompañado de años de estancamiento y crisis, en particular en sus mediciones monetarias, y con mejores efectos en términos de la pobreza multidimensional, por lo que surgen como principales cuestiones a resolver *¿qué tipo de política social permitiría de manera sostenible alcanzar las metas de la Agenda 2030 en materia de pobreza y desigualdad?, ¿de qué manera se podría lograr que el crecimiento económico sea pro-pobre de manera sostenida?, ¿qué tipo de política fiscal podría generar resultados óptimos en reducción de la desigualdad de ingresos? y ¿cómo cerrar brechas de desigualdad para que la menor desigualdad contribuya a reducir la pobreza de manera estructural?*

En relación con la salud, donde los logros en materia de cobertura son innegables y donde se identifican nuevos retos en materia de morbilidad, mortalidad y calidad de los servicios prestados, surgen preguntas de gran pertinencia para el debate actual en relación con el sistema de salud: *¿qué tipo de arreglos requiere el sistema colombiano para mantener sus logros recientes y atender sus retos pendientes?, ¿cómo hacer frente a las nuevas dinámicas de morbilidad y mortalidad asociadas a enfermedades no transmisibles? y ¿cómo atender las nuevas dinámicas de salud mental?*

Sobre la educación, la cual será analizada en profundidad en el Informe, en particular en términos del nivel de postmedia y en su interacción con el mercado laboral y la inclusión económica de las personas, se observa que la calidad, en todos los niveles de formación, y la pertinencia, aunado a la cobertura, son grandes aspectos por resolver. En este caso, los principales interrogantes son *¿qué explica la reducción reciente de la matrícula a nivel de educación superior?, ¿de qué manera se puede avanzar en políticas efectivas que garanticen la calidad y la pertinencia de la educación, especialmente a nivel de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano?, ¿cómo recuperar el tiempo perdido de aprendizaje debido a las restricciones por la pandemia? y ¿cómo cerrar brechas de cobertura y calidad?*

En relación con el mercado laboral, que ha mostrado altas tasas de desempleo para grupos poblacionales específicos y una informalidad que ha cedido poco, los retos están asociados con *¿cómo lograr cerrar brechas de manera efectiva en términos poblacionales (mujeres,*

jóvenes, migrantes, entre otros) en procesos de inclusión laboral? y ¿cómo avanzar hacia mayores niveles de formalización para obtener mejores resultados en materia de productividad y trabajo decente?

Por otra parte, respecto a la digitalización, donde aún existen brechas importantes en el acceso y uso del Internet, así como de dispositivos y nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, surgen inquietudes como: *¿de qué manera la digitalización en diferentes sectores puede apalancar los resultados en materia de productividad y reducción de desigualdades? y ¿qué tipo de acciones se deben llevar a cabo para que la digitalización ayude a fortalecer las capacidades de las personas y de las empresas?*

Sobre el Estado de derecho y justicia, otro de los tópicos centrales del Informe, se observa que hay desafíos tanto a nivel de la productividad y eficacia del sistema judicial (oferta), como en relación con las necesidades jurídicas de las personas, su nivel de confianza y el uso de los instrumentos de justicia disponibles (demanda), ante lo cual surgen preguntas como *¿qué está detrás de la reducción de la productividad en el sistema?, ¿cómo mejorar el acceso efectivo a la justicia y la confianza de las personas en las instituciones que lo promueven?, ¿qué tipo de capacidades diferenciales existen a nivel territorial para garantizar el acceso efectivo a la justicia?, ¿cómo se puede promover un acceso efectivo a la justicia en clave de libertades positivas (garantía de derechos)? y ¿de qué manera la digitalización de la justicia puede ser un mecanismo para mejorar el acceso?*

En términos de paz y conflictos, aspectos que están en la esencia del contexto colombiano, se ha logrado avanzar gracias al Acuerdo de Paz, pero nuevas dinámicas de conflictividad armada se han configurado como amenazas a la seguridad de algunos territorios y al desarrollo de los proyectos de vida de sus poblaciones. En este aspecto, que también será objeto de profundización en el Informe, caben las siguientes preguntas: *¿qué tipo de dinámicas de conflicto está viviendo Colombia actualmente y en qué se diferencian del conflicto armado tradicional?, ¿cuáles son los retos que tiene el país para avanzar hacia un camino de paz total, como ha sido propuesto por el Gobierno nacional?, ¿cuáles son los retos más importantes en la implementación del Acuerdo de Paz, en particular con relación al punto 1? y ¿cómo mejorar la productividad del campo colombiano y las condiciones de vida de sus poblaciones?*

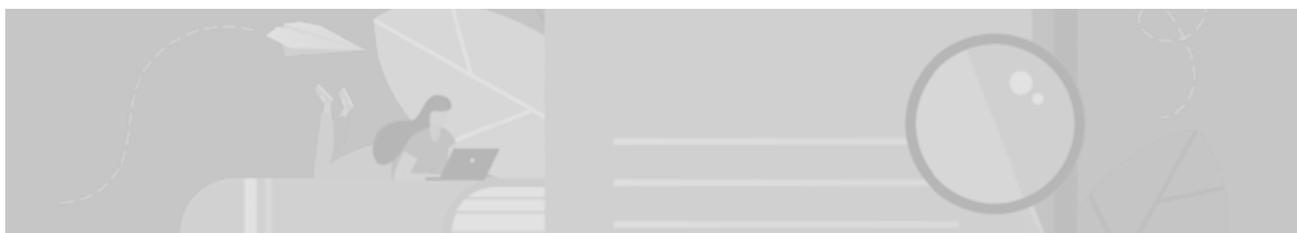
Sobre el sistema político y la participación, que también mostró cambios relevantes en los últimos años, algunos asociados con la implementación del Acuerdo de Paz y otros con las dinámicas organizativas-partidistas y con la participación ciudadana, que se ha incrementado (vía electoral, vía mecanismos de participación institucionales y vía movilización social), surgen como interrogantes *¿cuáles son las nuevas dinámicas de participación ciudadana y de qué manera la institucionalidad logra adaptarse a ellas?, ¿cómo las redes sociales y el acceso masivo a información podrían incidir de manera favorable en la cualificación de la participación ciudadana?, y ¿de qué modo se podría avanzar de forma más efectiva en el acceso a cargos de elección popular de mujeres, jóvenes, comunidades étnicas, población afro, entre otros?*

En relación con el medio ambiente, el cambio climático y la biodiversidad, otra de las temáticas principales del Informe, se identifica a la deforestación como el principal problema ambiental de Colombia, al tiempo que es su principal deuda para combatir el cambio climático. También, se evidencia la forma en que los sistemas agroalimentarios, indispensables para el desarrollo humano, se están viendo afectados por dinámicas de degradación ambiental; y cómo la gran apuesta que existe en Colombia en materia de transición energética, en el contexto del país como bajo emisor de gases de efecto invernadero a nivel global, exige una mirada cuidadosa sobre su ritmo

y dirección. Ante estos elementos, los interrogantes que emergen son *¿cómo hacer frente a la deforestación de forma efectiva?, ¿de qué manera el cambio climático podría ampliar las brechas de desigualdad (poblacionales y territoriales) e impactar negativamente la productividad económica?, ¿son la mitigación y la adaptación al cambio climático dos aspectos de igual prioridad para el país? y ¿qué entendemos por transición energética y qué tipo de transición debería llevarse a cabo en el contexto colombiano?*

Finalmente, en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales se deberían cumplir a cabalidad en el transcurso de la presente década, pero donde aún se presentan retos frente al ritmo de avance de sus metas, es pertinente plantearse *¿cuál es la estrategia integral para cumplir, en mayor grado, las metas fijadas en la Agenda 2030? y ¿cuál debe ser el rol del Gobierno, del sector privado, de la sociedad civil en su conjunto, y de la cooperación, para lograr estas metas en los años que restan para su cumplimiento?*

Con los insumos presentados en este cuaderno y la discusión que se abra alrededor de los interrogantes planteados, más otros más que puedan surgir, se espera contribuir al entendimiento del desarrollo humano en el país, sus avances y desafíos. El sexto Informe Nacional hará un esfuerzo importante en ese sentido, en pro de que Colombia pueda desatar todo su potencial para la igualdad.



Referencias



- Álvarez, J. E., Vásquez, M. G., Linares, B. F., Rincón, A. R., Contreras, A. M. R., Idrovo, C. S., Florez, C. S., Ditta, E., Pulido, E. G., Martín, G., García, I. Z., Díaz, J. M., Quinn, J., Joshi, M., Giancola, M. B., Valencia, M. C., Ortiz, N. R., McQuestion, P. y Roldán, T. M. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>
- Angulo, R. (2022). *El crecimiento y la productividad como política social. Bienestar, pobreza y desigualdad monetaria en Colombia 2002-2021*. Paper para el sexto Informe Nacional de Desarrollo Humano. CPC.
- Angulo, R., Gaviria, A. y Morales, L. (2014). La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011. *Coyuntura Económica*, 44(1), 173-209. <http://hdl.handle.net/11445/713>
- Arbeláez, M. A., Fernández, C. y Hernández, D. (2021). *Plataformas digitales y contribuciones a seguridad social: El caso de Colombia antes y después de la pandemia*. Fedesarrollo.
- Archila, M., García, M. Garcés, S. y Restrepo, M. (2019). 21N: El desborde de la movilización en Colombia. *Latin American Studies Association Forum*, 51(4), 17-23.
- Así Vamos en Salud. (2021). *Índice Así Vamos en Salud*. <https://www.asivamosensalud.org/actualidad/indice-salud-2021>
- Así Vamos en Salud. (2022, 28 de abril). *Razón de mortalidad materna - georeferenciado*. <https://www.asivamosensalud.org/indicadores/salud-sexual-y-reproductiva/razon-de-mortalidad-materna-georeferenciado>
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y Universidad de Antioquia. (2022). *Gasto en salud durante la pandemia por COVID-19 en países de América Latina*. <https://www.andi.com.co/Uploads/Documento%20de%20Trabajo%20Gasto%20en%20salud%20y%20covid-19.pdf>
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). (2022). *Aseguramiento: la base para proteger la salud de los colombianos*. ANIF.
- Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2022). *Reporte de Inclusión Financiera 2021*. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-09/Reporte%20de%20inclusi%C3%B3n%20financiera%202021_07-09-2022.pdf
- Banco de la República. (2020). El mercado laboral de los inmigrantes y no inmigrantes. Evidencia de la crisis venezolana de refugiados. *Borradores de Economía n.º 1119*. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9872/be_1119.pdf
- Banco Mundial. (2019). *Evaluación Externa de la Calidad de la Atención en el Sector Salud en Colombia*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2020). *Impactos de la crisis del COVID-19 en la educación y respuestas de política en Colombia*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2022). *Crecimiento de la población (% anual)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.GROW>
- Banco Mundial. (2022). *Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>
- Banco Mundial. (2022). *Emisiones de gases de efecto invernadero totales (kt de equivalente de CO₂) - Latin America & Caribbean*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/en.atm.ghgt.kt.ce?locations=ZJ>
- Banco Mundial. (2022). *Índice de Gini - Colombia*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2021&locations=CO>

- Banco Mundial. (2022). *Personas que usan Internet (% de la población)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS>
- Banco Mundial. (2022). *PIB (US\$ a precios constantes de 2010)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD>
- Banco Mundial. (2022). *Suscripciones a banda ancha fija (por cada 100 personas)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.BBND.P2>
- Banco Mundial. (2022). *Tasa de mortalidad, bebés (por cada 1.000 nacidos vivos) - Colombia, OECD members*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.IMRT.IN?locations=CO-OE>
- Banco Mundial. (2022). *Tasa de natalidad, nacidos vivos en un año (por cada 1.000 personas)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.CBRT.IN>
- Berg, A. & Ostry, J. (2011). *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* International Monetary Fund.
- Casas, A. y Méndez, N. (2019). *Así somos los colombianos. Arcadia*. <http://especiales.revistaarcadia.com/asi-somos-los-colombianos/un-estudio-sobre-la-transformacion-cultural-en-el-pais.html>
- Casas, A. y Méndez, N. (2020). *Una familia al borde de la oportunidad*. Invamer, Raddar y Comfama. <https://serviciosonline.comfama.com/Boletines/Usuarios/Especiales/2020/roar/web/familia-oportunidad.pdf>
- Cambridge University Press. (s.f.). *Gig economy*. En *Cambridge Dictionary*. <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/gig-economy>
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS). (2020). *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe*. CODS.
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS). (2022). *Índice ODS 2021. América Latina y el Caribe*. CODS.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). (2022). *Luchas sociales en Colombia 1975-2018. Base de datos de luchas sociales (BDLS) en Colombia*. <https://www.cinep.org.co/base-de-datos-luchas-sociales/>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. (2021). *Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República 2020-2021*. Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2022). *Estadísticas e Indicadores*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2022). *Tipos de Familia*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Congreso de la República. (2022). *No enreden la Paz: Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz*. Puntoaparte Editores.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2020). *Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial. PETD 2021-2025*. http://actoadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7e%2fApp_Data%2fUpload%2fPCS-JA20-11631Anexo1.pdf

- Consejo Superior de la Judicatura. (2021). *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República 2020*. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Resumen+ejecutivo+del+Informe+al+Congreso+2020.pdf>
- Consejo Superior de la Judicatura. (2022). *Tabla de Control de las Estadísticas de Gestión de los Despachos Judiciales*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTkzM2IxMzgtOTU0Ny00Mj-c0LWE3ZTIhMTJjMmNhMTg0OTFiIiwidCI6I-jYyMmNiYTk4LTgwZjgtNDZmMy04ZGY1LTlhY-jk5OTAxNTk4YiIsImMiOiR9>
- Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ). (2022). *Indicadores de Justicia*. <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/>
- Correa Ayram, C., Etter, A., Díaz-Timoté, J., Rodríguez Buriticá, S., Ramírez, W. & Corzo, G. (2020). Spatiotemporal evaluation of the human footprint in Colombia: Four decades of anthropic impact in highly biodiverse ecosystems. *Ecological Indicators*, 117, 106630. <https://doi.org/10.1016/j.ecoind.2020.106630>
- Corte Constitucional. (2022). *Estadísticas de la Corte Constitucional*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>
- Coscione, M. y García, V. (2014). TLCs, paro nacional agrario y movimiento social en Colombia. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.67127>
- De La Hoz, M. (2020, 26 de marzo). *Bogotá Solidaria en Casa*. <https://www.sdp.gov.co/node/22107>
- Defensoría del Pueblo. (2013). *¿Qué es el Estado social y democrático de derecho?* <https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/260/Que%20es%20el%20estado%20social%20y%20democratico%20de%20derecho.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019, 3 de mayo). *Boletín Técnico. Pobreza Multidimensional en Colombia. Año 2018*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020, 13 de octubre). *Boletín Técnico. Pobreza Monetaria en Colombia. Año 2019*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria_2019.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). *Cambio Climático y el rol de los Bosques en la Neutralidad del Carbono*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-2021-nota-estadistica-cambio-climatico-rol-bosques-neutralidad-carbono.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Proyecciones de población*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021, 29 de abril). *Comunicado de prensa. Pobreza monetaria. Año 2020*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria_2020.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021, 15 de febrero). *Comunicado de prensa Producto Interno Bruto IV trimestre y año 2020^{pr}*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim20.pdf

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). *Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada: Mortalidad Materna en Colombia en la última década y el efecto del COVID-19*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/informes-estadisticas-sociodemograficas/2021-12-20-mortalidad-materna-en-colombia-en-la-ultima-decada.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). *Población migrante venezolana, un panorama con enfoque de género*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul-2021-nota-estadistica-poblacion-migrante-venezolana-panorama-con-enfoque-de-genero.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022, 28 de junio). *Boletín Técnico. Boletín defunciones por COVID-19*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/bt_seguimiento_exceso_mortalidad_covid19_16mar20_05jun22.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022, 8 de febrero). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Cuentas Nacionales Anuales*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Empleo informal y seguridad social*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. https://microdatos.dane.gov.co/catalog/MICRODATOS/about_collection/8/
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Estadísticas Vitales*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/nacimientos-y-defunciones>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH*. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad*. https://microdatos.dane.gov.co/catalog/MICRODATOS/about_collection/27
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Mercado Laboral. Gran Encuesta Integrada de Hogares*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022, 26 de abril). *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia. Resultados 2021*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria_2021.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Pobreza multidimensional*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022, 28 de abril). *Pobreza multidimensional. Resultados 2021*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-21.pdf

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic>
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2017). *Informe de la Evaluación de Impacto de Jóvenes en Acción*. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/JeA/Evaluacion-de-Impacto-del-Programa-Jovenes-en-Accion-resumen-Dic2017.pdf>
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2019, 5 de diciembre). *Programa Familias en Acción impacta reducción de pobreza en hogares participantes*. <https://dps2018.prosperidadsocial.gov.co/inf/not/Paginas/Programa-Familias-en-Accion-impacta-reduccion-de-pobreza-en-hogares-participantes.aspx>
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2021). *Manual Operativo Programa Ingreso Solidario*. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Lineamientos de política para el fortalecimiento del Sistema de Formación de capital Humano (SFCH)*. (Documento CONPES 3674). DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Informe de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. DNP. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Informe%20ODM_versi%C3%B3nfinal.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). *Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. (Documento CONPES 3918). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Acelerar la implementación para una recuperación sostenible. Reporte Nacional Voluntario 2021*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, Encuesta de Percepción Ciudadana Levantamiento 3*. DNP. <https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/134/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Informe anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Manual de uso Clic Participativo*. DNP. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Gobierno/Manual-Clic_participativo.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social*. (Documento CONPES 4063). DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4063.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Transformación Digital de la Justicia en Colombia*. (Documento CONPES 4024). DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4024.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Política de Transición Energética*. (Documento CONPES 4075). DNP. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/CONPES%204075%20DE%202022.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Una mirada a los resultados de la contribución del sector privado a los ODS. SDG Corporate Tracker Colombia*. https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/2NdZ-nAml37UDyGD3j5GMLf/b73e51b64e270628d1b3dd-9f7c076484/Documento_SDG-CT_VF.pdf
- Di Pietro, G., Biagi, F., Costa, P., Karpiński, Z. & Mazza, J. (2020). *The likely impact of COVID-19 on education: Reflections based on the existing literature and international datasets*. Publications Office of the European Union. <http://dx.doi.org/10.2760/126686>
- Etter, A., Andrade, A., Saavedra, K. y J. Cortés. (2018). Actualización de la Lista Roja de los Ecosistemas Terrestres de Colombia: Herramienta para la gestión de los ecosistemas. En L. A. Moreno, C. Rueda y G. I. Andrade (Eds.), *Biodiversidad 2017. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Fernández, C. y Mejía, L. F. (2021). Rigideces del mercado laboral en Colombia: Tendencias, perspectivas y recomendaciones. En Fedesarrollo (Ed.), *Descifrar el futuro: La economía colombiana en los próximos diez años*. Debate.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2022). *La salud sexual y reproductiva en tiempos de COVID: Un estudio sobre sus efectos en Colombia*. UNFPA. https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/documento_la_salud_sexual_y_reproductiva_en_tiempos_de_covid_un_estudio_sobre_-_final_23062022.pdf
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2018). *Análisis de Situación de Población. ASP Colombia. Resumen Ejecutivo*. https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ASPCOLOMBIA_resumen_ejecutivo_WEB_0.pdf
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2017). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. FMI.
- Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fundación Natura. (2022). *BUR3. Tercer Informe Bienal de Actualización de Cambio Climático de Colombia*. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BUR3%20-%20COLOMBIA.pdf>
- Forbes. (2020, 14 de octubre). Entre enero y junio, 1,6 millones de colombianos accedieron por primera vez al sistema financiero. *Forbes*. <https://forbes.co/2020/10/14/economia-y-finanzas/entre-enero-y-junio-16-millones-de-colombianos-accedieron-por-primera-vez-al-sistema-financiero/>
- Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO). (2022). *Principales Indicadores de Informalidad laboral*. Ministerio del Trabajo. <https://filco.mintrabajo.gov.co/principales-indicadores-informalidad/>
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2022). *Ni paz ni guerra. Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque*. FIP. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf
- Gallego, J., Hoffmann, B., Ibararán, P., Medina, M. P., Pecha, C., Romero, O., Stampini, M., Vargas, D. y Vera-Cossio, D. A. (2021). *Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0003261>
- García, D. (2021, 4 de mayo). 834.000 hogares pobres y vulnerables han sido atendidos por el Sistema Distrital ‘Bogotá Solidaria’ y recursos de la Nación. *Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá*. <https://www.sdp.gov.co/node/25830>
- García, S., Rodríguez, C., Sánchez, F. y Bedoya, J. (2015). La lotería de la cuna : la movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia. *Documentos CEDE n.º 31*. <http://hdl.handle.net/1992/8605>

- González, F. (2022). La crisis de representación de la sociedad colombiana. Un intento de análisis político del paro nacional de 2021. *Revista Controversia*(218), 87-125. <https://doi.org/10.54118/controver.vi218.1249>
- Hong, J., Lew, L., Tan, A., Gitau, M. & Varley, K. (2022, 29 de junio). The COVID Resilience Ranking: The Best and Worst Places to Be as World Enters Next Covid Phase. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking>
- Ireland, S. (2021, 27 de abril). Revealed: Countries With The Best Health Care Systems, 2021. *CeoWorld*. <https://ceoworld.biz/2021/04/27/revealed-countries-with-the-best-health-care-systems-2021/>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2016). *Informe nacional de resultados Saber Pro 2012-2015*. ICFES. <https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/7239514/Informe+nacional+de+resultados+Saber+Pro+2012+-+2015.pdf>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2018). *Informe Nacional. Resultados nacionales 2009, 2012-2015 Saber 3°, 5° y 9°*. ICFES. <https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/1642471/Informe+resultados+nacionales-saber-359-2009-2012-2017.pdf/0c933a4e-7839-19ef-2aeb-41f4a4a69a16?version=1.0&t=1647374836515>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2021). *Informe nacional de resultados del examen Saber Pro 2020* (vol. 1). ICFES. <https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/7239514/Informe+nacional+de+resultados+Saber+Pro+2020.pdf/>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2021). *Informe nacional de resultados del examen Saber TyT 2020* (vol. 1). ICFES. https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/1689945/23_12_21_Informe_Saber+TYT.pdf/
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2022). *Informe nacional de resultados del examen Saber 11° 2021*. ICFES. https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/1689945/Informe_nacional_de+resultados_Saber11_2021.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2022). *Gasto Público en Niñez - Entidades Nacionales (2016 - 2019)*. <https://suin.icbf.gov.co/sites/suin/informaciongeneral>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Tercera comunicación nacional de Colombia. Vulnerabilidad y riesgo por cambio climático*.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2018). *Ministerio de Ambiente e IDEAM presentan el avance del Estudio Nacional de Agua*. IDEAM.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2022). *Biodiversidad en Colombia*. Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/web/siac/biodiversidad>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2022). Conceptos básicos de cambio climático. <http://www.cambioclimatico.gov.co/otras-iniciativas>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2022). Ecosistemas de Colombia. <http://www.ideam.gov.co/web/siac/ecosistemas>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2022). De las 53 millones de hectáreas intervenidas en Colombia, el 61% presenta un uso inadecuado del suelo. <https://igac.gov.co/es/noticias/de-las-53-millones-de-hectareas-intervenidas-en-colombia-el-61-presenta-un-uso-inadecuado>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2022). Las 6 “plagas” que causan la muerte de los suelos colombianos. <https://www.igac.gov.co/es/noticias/las-6-plagas-que-causan-la-muerte-de-los-suelos-colombianos>

- Intini, J., Jacq, E. y Torres, D. (2019). *Transformar los sistemas alimentarios para alcanzar los ODS*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Invamer Gallup. (2022). *Medición # 147*. <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2022/02/17/2022-02%20Invamer%20Poll.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2022). Principales estadísticas. Acumulado histórico. <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20diciembre%2031%20de%202021.pdf>
- Kolenikov, S. & Shorrocks, A. (2005). A decomposition analysis of regional poverty in Russia. *Review of Development Economics*, 9(1), 25-46. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2005.00262.x>
- Konrad Adenauer Stiftung. (2022). Legal Tech Index. <https://www.legaltechindex-latinamerica.org/ranking>
- Laboratorio de la Economía de la Educación. (2022). *Datos del Laboratorio de la Economía de la Educación*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjdkOGNhNTktNzllOC00ZTEzLTliOGYtNWVlY2NmOWZhMDZhIiwidCI6ImRhZjc5OTBILThhM2YtNDA5Yy05Yj-c2LTJhNTQ3NTA5ODAwMCI6ImMiOjR9>
- Londoño-Toro, B. y Pérez-Amaya, N. (2020). Balance de las acciones populares en Colombia: ¿camino a su desnaturalización? En M. Torres-Villareal y P. Iregui-Parra (Eds.), *Las acciones constitucionales: reflexiones sobre sus avances y retos* (pp. 121-151). Universidad del Rosario.
- Melo, L., Ramos, J., Rodríguez, J. y Zarate, H. (2021). Efecto de la pandemia sobre el sistema educativo: El caso de Colombia. *Borradores de Economía n.º 1179*.
- Migración Colombia. (2021). *Distribución de Venezolanos en Colombia 2021*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-agosto-de-2021>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *Contaminación Atmosférica*. <https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/contaminacion-atmosferica/>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022). *Información Estadística desagregada*. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://7abde66c1fa4f0422ba2a1807437741d>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *La educación en Colombia*. MEN y OCDE. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2009). *Deserción estudiantil en la educación superior colombiana*. https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-356271_recurso.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2010). *Educación superior en Colombia*. MEN. https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-212352_nacion_Mayo2010.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013). *Retos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-326662_archivo_pdf_Dia1_PRESENTACION_MINISTRA_RETOS_PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2018). *Programa Todos a Aprender -PTA- se fortalece en 2019*. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/379147:Programa-Todos-a-Aprender-PTA-se-fortalece-en-2019>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2021). *Información Nacional 2011-2021*. https://snies.mineducacion.gov.co/1778/articles-391286_recurso_7.xlsx

- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2022). *Observatorio de Trayectorias Educativas*. <https://otemineducacion.gov.co/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-165808
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2022). *Sistema de información de Drogas de Colombia*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-departamento-municipio.aspx>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2021, 2 de septiembre). *Colombia superó los 209.000 teletrabajadores en 2020: Ministerio de las TIC*. <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/179742:Colombia-supero-los-209-000-teletrabajadores-en-2020-Ministerio-de-las-TIC>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 2 de octubre). *Colombia duplicó capacidad de camas UCI durante la pandemia*. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-duplico-capacidad-de-camas-UCI-durante-la-pandemia.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 16 de mayo). *Más de un billón de pesos para la salud mental*. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Mas-de-un-billon-de-pesos-para-la-salud-mental.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2021, 15 de julio). *Las cifras de la salud mental en pandemia*. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Las-cifras-de-la-salud-mental-en-pandemia.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). *Cifras de aseguramiento en salud*. <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022, 22 de marzo). *Dos años de posicionamiento de la telemedicina en Colombia*. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Dos-anos-de-posicionamiento-de-la-telemedicina-en-Colombia.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). *Sistema Integrado de Información de la Protección Social*. <http://rssvr2.sispro.gov.co/ObsSaludMental/>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). *Sistema de Información para la Calidad*. Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2019, 28 de julio). *Lo que tiene que saber sobre la nueva Ley TIC*. <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/MinTIC-en-los-medios/102644:Lo-que-tiene-que-saber-sobre-la-nueva-Ley-TIC>
- Nuñez, J., Olivieri, S., Parra, J. & Pico, J. (2020). The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia. *Policy Research Working Paper 9171*. Banco Mundial.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2020). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2019*. https://www.hchr.org.co/informes_anuales/informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019/
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2021). *El Paro Nacional 2021: lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia*. OACDH.

- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). (2018). *Mujeres alcaldesas electas*. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021). *Theme Report on Energy Transition*. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021-twg_2-062321.pdf
- Observatorio de la Gestión Educativa. (2021). *Cobertura y sedes educativas*. <https://www.obsgestioneducativa.com/datos-al-tablero/sistema-nacional-de-indicadores/indicadores-de-cobertura-y-sedes-educativas/>
- Observatorio de la Gestión Educativa. (2022). *¿Qué pasó en educación de 2018 a 2022?* <https://www.obsgestioneducativa.com/one-page/>
- Observatorio Proyecto Migración Venezuela. (2020). *¿Se extenderá el bono demográfico de Colombia con la migración venezolana? Semana*. <https://migravenezuela.com/web/articulo/bono-demografico-en-colombia/1688>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2022). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2022). *Colombia*. <https://www.ohchr.org/es/countries/colombia>
- Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia. (2021). *Balance de Implementación del punto 2 del acuerdo de paz participación política*. <https://www.oidhaco.org/wp-content/uploads/2021/10/ES-ficha-2.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004, 3 de agosto). *Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. S/2004/616. ONU. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N04/395/32/PDF/N0439532.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015, 21 de octubre). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1. ONU. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2016). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015*. <https://www.fao.org/3/i4793s/i4793s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2020). *Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2020. Agua y cambio climático*. Unesco. <https://www.andi.com.co/Uploads/Agua%20y%20Cambio%20Clim%C3%A1tico.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2015). *Biodiversity and Health*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/biodiversity-and-health>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2022). *Estadísticas Sanitarias Mundiales*. <https://www.who.int/es/data/gho/publications/world-health-statistics>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). *Panorama de la Salud 2021: Indicadores de la OCDE. Resumen para Colombia*. <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/NOTA%20DE%20PAIS%20COLOMBIA.pdf>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). *Panorama económico de Colombia*. <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombia/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). *The Short and Winding Road to 2030: Measuring Distance to the SDG Targets*. <https://doi.org/10.1787/af4b630d-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). *Youth not in employment, education or training (NEET)*. <https://doi.org/10.1787/72d1033a-en>
- Otero-Bahamón, S., Toro, D., Álvarez, L., Sampayo, A. M., Jiménez, T. y Alvis, J. (2022). *Análisis de la desigualdad de ingresos en las ciudades colombianas. Guía para abordar el problema y reflexiones para la toma de decisiones. Cartilla metodológica*. Universidad del Rosario, Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Pachón, M. (2022). *¿Qué ha pasado en esta última década en la política colombiana?* Paper para el sexto Informe Nacional de Desarrollo Humano. CPC.
- Páez-Murcia, A., Lamprea-Montealegre, E. y Vallejo-Piedrahíta, C. (2017). Medio ambiente y acciones populares en Colombia: Un estudio empírico. *Vniversitas*, 66(134), 209-248. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj134.maap>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2022). *Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP en cifras*. <https://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>
- Penagos, Á. (2022). *Análisis de políticas de apoyo al sector agropecuario en Colombia. Oportunidades de mejoras en la productividad bajo un modelo sostenible*. Paper para el sexto Informe Nacional de Desarrollo Humano. CPC.
- Penn World Table. (2021). *TFP level at current PPPs*. <http://www.ggd.net/pwt>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto de Investigación para la Paz de Oslo (PRIO). (2021). *Escuchar la paz: Dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final*. <https://www.undp.org/es/colombia/publications/escuchar-la-paz-dimensiones-y-variaciones-en-la-implementacion-del-acuerdo-final>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/undp-co-odminformeultimo-2015_2.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno. Informe sobre Desarrollo Humano 2020*. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. Informe sobre desarrollo humano 2021/2022*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>
- Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). (2022). *Barómetro de las Américas 2021*. LAPOP Lab.
- Rodrik, D. (1999). Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses. *Journal of Economic Growth*, 4(4), 385-412. <https://doi.org/10.1023/A:1009863208706>

- Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. & Woelm, F. (2022). *Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals*. Cambridge University Press.
- Sistema Integrado de Matrícula de Educación Pre-escolar, Básica y Media (SIMAT). (2018). *Tasa de cobertura neta nacional*. <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/tasa-de-cobertura-neta1>
- Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC). (2022). *Estadísticas De Conciliación Extrajudicial En Derecho*. <https://www.sicaac.gov.co/Informacion/Estadistica>
- Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). (2022). *Resumen indicadores Educación Superior*. <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/>
- Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES). (2020). *Estadísticas de Deserción*. <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/spadies/Informacion-Institucional/357549:Estadisticas-de-Desercion>
- Somos Defensores. (2021). *Informes Anuales SIADDHH. Sistema de Información Sobre Agresiones a Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia*. <https://somosdefensores.org/informe-anual-1/>
- Son, H. H. & Kakwani, N. (2004). Economic growth and poverty reduction: Initial conditions matter. *International Poverty Centre Working Paper 2*.
- Soto, S. (2013). *Alcance del programa Familias en Acción como política pública en Colombia* [tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. <http://hdl.handle.net/10654/11913>
- Suárez, L. (2022). Justicia Digital: el camino del sistema judicial hacia la Transformación Digital. *Impacto TIC*. <https://impactotic.co/justicia-digital-el-camino-del-sistema-judicial-hacia-la-transformacion-digital/>
- Tribín-Urbe, A., Mojica-Urueña, T. y Díaz-Pardo, G. (2021). *El tiempo de cuidado durante la pandemia del COVID-19: ¿Cuánto han cambiado las brechas de género?* DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/informe-tiempo-de-cuidado-durante-pandemia-COVID-19.pdf>
- Turra, C. y Fernandes, F. (2021). *La transición demográfica: Oportunidades y desafíos en la senda hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Umaña, C. (2021). Paro Nacional 21N: lecciones, retrocesos y desafíos democráticos. En C. Rico, C. M. Vallejo, P. Vanegas y H. Vargas (Eds.), *Democracia, representación y nuevas formas de participación: una mirada en prospectiva* (pp. 185-230). Universidad Externado de Colombia.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2022). *Consolidado anual de emergencias*. <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Consolidado-Atencion-de-Emergencias.aspx>
- Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2022). *Registro Único de Víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). (2015). *Integración de las energías renovables no convencionales en Colombia*. UPME. http://www.upme.gov.co/Estudios/2015/Integracion_Energias_Renovables/INTEGRACION_ENERGIAS_RENOVANLES_WEB.pdf

- Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). (2022). *Informe de Registro de Proyectos de Generación*. http://www.siel.gov.co/Generacion_sz/Inscripcion/2022/Registro_Julio_2022.pdf
- Universidad del Rosario. (2018). *20 años de la ley de acciones populares en Colombia. Balance y desafíos 1998-2018*. Universidad del Rosario. <http://repositorio.urosario.edu.co/handle/10336/18975>
- United States Department of Agriculture. (USDA) (2022). *International Agricultural Productivity*. <https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity/>
- Urdinola, P. (2021). Demografía colombiana: en preparación para la era del envejecimiento. En Fedesarrollo (Ed.), *Descifrar el futuro: La economía colombiana en los próximos diez años*. Debate.
- Vita, L. (2020). Los números de la implementación de la justicia digital durante la pandemia del COVID-19. *Asuntos Legales*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/los-numeros-de-la-implementacion-de-la-justicia-digital-durante-la-pandemia-del-covid-19-3067108>
- Velásquez, F. E., González, E., Matínez, M. F., Peña, J., Arévalo, J. y Vargas, J. C. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación social en Colombia? 2013-2018. Resultados y perspectivas*. (Tomo III). Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F. (2022). *Nuevas voces, Nuevas ciudadanías, Nuevas soluciones: 40 propuestas para la gobernabilidad democrática en Colombia*. Área de Gobernabilidad Democrática PNUD.
- World Justice Project (WJP). (2022). *WJP Rule of Law Index. Colombia*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Colombia>

