

Diálogo sobre generación de
empleo y transformación del
SECTOR PRODUCTIVO



Valiente es
DIALOGAR



**VALIENTE
ES DIALOGAR**
PARA LA VIDA DIGNA Y EL BIENESTAR

Tabla de contenido

▶ Participantes	3
▶ ¿Valiente es Dialogar	4
▶ Presentación	7
▶ Documento 1. La importancia de la cultura y acordar un nuevo Marco Mental	8
▶ Documento 2. La diversidad cultural, el territorio y lo rural como potenciadores del desarrollo	18
▶ Documento 3. Cerrando brechas: de la informalidad a la formalidad	30
▶ Documento 4. Impulso productivo: incrementando la productividad de factores y el crecimiento estructural	40
▶ Documento 5. Transformaciones sectoriales y malla institucional para el desarrollo	53
▶ Documento 6. Medidas transversales	62
▶ Comentario final	71

Participantes

Alcibiades Escué
Ana María Cifuentes
Ana María Rueda
Ana Milena Lemos
Andrés Escobar Arango
Andrés Felipe Uribe
Aurora Vergara
Camilo Arango
Camilo George
Camilo Guzmán
Carlos Enrique Cavelier
Carlos Enrique Moreno
Carlos Lemoine
Carlos Alberto Londoño
Carlos Medina Durango
Catalina Sandoval
Claudia Jiménez
Daniel Gómez Gaviria
Esteban Martínez
Felipe Buitrago Restrepo
Francisco Restrepo
Gabriel Duque Mildenberg

Gabriel Harry Hinestroza
Hernán Fuentes
Hernán Valencia
Hernando José Gómez
Jorge Mario Aristizábal
José Ignacio Morales
Juan Carlos Zambrano
Juan Mayr Maldonado
Juan Ramón Guzmán
Juan Sebastián Martínez
Luis Fernando Mejía
Luis Fernando Paipilla
María Fernanda Moreno Díaz
Mauricio Velásquez
Myriam Méndez Montalvo
Rafael de la Torre
Rafael del Castillo
Rafael Parra-Peña
Rossana Mejía Caicedo
Sandra Isaza
Víctor Saavedra
Vivianne Armitage

¿Valiente es Dialogar?

Valiente es Dialogar - VED es una plataforma nacional, independiente y ciudadana que promueve el diálogo entre líderes plurales para encontrar puntos en común y generar consenso en torno a temas estratégicos de país, con un sentido de llamado a la acción.

VED surge en un momento especialmente crítico para Colombia por el deterioro económico, social y humano que trajo la pandemia y por los focos de violencia que se han avivado y multiplicado; todo esto en medio de la desconfianza sobre la capacidad institucional para resolver los problemas y la incertidumbre ciudadana sobre el futuro del país y de su democracia; es una invitación a los colombianos a acudir al diálogo para construir colectivamente visiones de futuro, imaginar nuevas realidades y horizontes comunes que nos permita avanzar hacia una sociedad más pacífica, más justa y equitativa en medio de la diferencia.

Valiente es Dialogar es orientado por un grupo impulsor conformado por 31 reconocidos líderes de diversos orígenes y orillas, y coordinado por una secretaria técnica. Los miembros de VED son: Camilo

Arango, Jorge Mario Aristizábal, Manuel José Carvajal, Carlos Enrique Cavelier, Jonathan Centeno, Marino Córdoba, David Escobar, Alcibíades Escué, Hernando José Gómez, Monseñor Héctor Fabio Henao, Claudia Jiménez, Aníbal Fernández de Soto, Carlos Lemoine, Ana Milena Lemos, María Victoria Llorente, César López, Antonio Madariaga, Juan Mayr, Myriam Méndez Montalvo, Carlos Enrique Moreno, Richard Moreno, Manuel Ramiro Muñoz, Tanja Nijmeijer, Luis Fernando Paipilla, David Pérez, Francisco Restrepo, Julieth Rincón, General (R) W. Salamanca, Hernán Valencia, Fabio Velásquez y Aurora Vergara.

La invitación de VED a diversos encuentros ha sido atendida por más de 500 ciudadanos de todo el país, reconocidos por su liderazgo, experiencia y compromiso. Estos líderes, provienen de múltiples regiones y diversas organizaciones y grupos, incluyendo organizaciones sociales, grupos de derechos humanos, poblaciones marginadas, universidades, centros de pensamiento, empresas, asociaciones privadas, partidos políticos e instituciones públicas.

¿Por qué dialogar?

En Colombia la violencia ha sido a menudo el medio para resolver conflictos políticos y sociales. VED no acepta la violencia como solución de nuestros problemas, ni el silencio ante la inequidad y el sufrimiento que sufren tantos compatriotas.

El diálogo no es fácil, requiere disposición personal y apertura al otro; el diálogo nos permite aprender sobre diversas realidades, creencias, ideas y visiones; facilita el intercambio de todos ellos y la creación de oportunidades para entenderse, eliminando los prejuicios y la estigmatización de quienes piensan diferente. Abre la puerta para encontrar la dignidad y la humanidad en todos, así como la colaboración entre actores diversos en torno a propósitos comunes. Nuestra experiencia de diálogo nos ha enseñado a educar nuestro lenguaje, a construir códigos y puentes comunes en lugar de profundizar las distancias.

VED ha puesto en marcha diálogos entre opuestos y diversos en torno a una agenda por la vida digna y el bienestar, en los cuales se han logrado consensos y propuestas de incidencia y acción.

Los temas que trabajamos son:

- El freno de la violencia, defensa y respeto de la vida de los líderes sociales, de derechos humanos y ambientales.
- El reconocimiento y florecer de nuestra diversidad cultural y nuestra riqueza en biodiversidad.
- La recuperación del campo, el aprovechamiento de su riqueza y de la cultura campesina, avanzando en una transformación productiva y la generación de empleo.
- El respeto, la inclusión y la dignidad de todos los excluidos económica, social o humanamente.
- El manejo integral sobre la problemática del narcotráfico.
- La necesidad de profundizar nuestra democracia y activar la participación ciudadana de manera efectiva.

¿Cuál es nuestro alcance y metodología?

VED impulsa diálogos de país con la ciudadanía, conectando con regiones y territorios. Como parte de su quehacer, VED dedica sus esfuerzos a fortalecer el ecosistema de diálogo de Colombia, identificando y propiciando espacios de colaboración e intercambio con otras iniciativas y participando, también, de otras iniciativas de diálogo. Todo esto con miras a contribuir al posicionamiento estratégico del diálogo social como mecanismo para profundizar las prácticas democráticas y el ejercicio de la ciudadanía.

Nuestra metodología de diálogo ofrece un espacio seguro al que pueden concurrir las diferentes visiones sociales, empresariales, políticas, institucionales y ciudadanas. Convocamos diálogos donde se presenten y se escuchen los puntos de vista divergentes, las experiencias, visiones y necesidades de la ciudadanía. Estamos comprometidos con el diálogo y con que la voz ciudadana se oiga y sea tenida en cuenta.

En la preparación de los ejercicios de diálogo prestamos atención a lograr una participación balanceada de líderes y ciudadanos con perfiles y posiciones políticas diversas, diferencias etarias, étnicas y de género, entre otras. Buscamos que, aquellas personas que

normalmente no dialogarían entre sí, se encuentren gracias a nuestros espacios seguros.

1. Analizamos situaciones / contextos.
2. Identificamos problemas.
3. Establecemos grupos de trabajo para discutir esos temas.
4. Identificamos e invitamos a líderes a unirse a esos grupos.
5. Realizamos sesiones para esos grupos de trabajo.
6. Realizamos asambleas democráticas para deliberar con sectores más amplios de la ciudadanía.
7. Construimos propuestas de políticas públicas a partir de consensos alcanzados.
8. Convocamos foros nacionales para la presentación y discusión de propuestas a partir de consensos alcanzados.
9. Recopilamos todos los insumos del proceso a través de documentos que se publican digitalmente.
10. Buscamos incidir en los tomadores de decisiones.

Presentación

Las propuestas que presentamos en este documento son el resultado del diálogo sobre generación de empleo y transformación del sector productivo desarrollado por VED. Este diálogo fue liderado por Carlos Enrique Moreno, miembro del grupo impulsor de VED, con la coordinación técnica de José Ignacio Morales. Se realizaron en total 14 sesiones en las cuales participaron 44 líderes opuestos y diversos, de diferentes orígenes y trayectorias, en las cuales se escucharon 29 presentaciones de expertos que informaron y motivaron el diálogo.

Producto de ese trabajo, logramos integrar un documento de mucho valor que plantea visiones alternativas para encarar el desarrollo económico, con énfasis en la creación de empleo, la inclusión, la informalidad y la Colombia profunda. Este documento integrador consta seis partes y presenta de manera resumida el contenido temático objeto de diálogo.

El primer documento señala la importancia de hacer un cambio en la cultura y la visión del país desde el punto de vista social y económico; el segundo documento señala la diversidad cultural que debe guiar el desarrollo de políticas de inclusión y desarrollo económico en diversas regiones de Colombia, encontrando similitudes entre las visiones de las comunidades indígenas y afrocolombianas del norte del Cauca y la visión de la población campesina; el tercer documento incluye reflexiones

acerca de la necesidad de cerrar las brechas de la informalidad, generar empleo, educación el desarrollo, el crédito para el empleo, y la necesidad de implementar el catastro multipropósito; el cuarto documento está relacionado con propuestas para generar un impulso productivo en la economía nacional que supere las barreras que se tiene; el quinto documento propone transformaciones sectoriales y explora las oportunidades de nuevos productos y actividades económicas, haciendo referencia a la necesidad de transformaciones institucionales; y finalmente, el sexto documento incluye algunas de las propuestas de la Misión de Empleo, la necesidad de internacionalización de la economía para exportar más y otras medidas transversales en materia social y fiscal.

El documento resultante no refleja la posición individual de todos los participantes, pero busca expresar los diferentes puntos de vista y la diversidad de opiniones.

Extendemos un especial agradecimiento a Carlos Enrique Moreno, Carlos Lemoine, Mauricio Velásquez Ospina, Hernán Fuentes, José Ignacio Morales, por haber participado activamente en la elaboración de los documentos que resumen el diálogo, así como a todos los participantes que se sumaron a este ejercicio.

Myriam Méndez Montalvo
Directora Ejecutiva

La importancia de la cultura y acordar un Nuevo Marco Mental

Introducción

La cultura de una persona y de una comunidad la definen los hábitos y la forma como se miran los hechos y **los marcos mentales**, que nos dicen qué es posible y qué no es posible.

La cultura vive en el lenguaje y la conversación cotidiana de las personas y los grupos.

Las estrategias empresariales, si no logran sintonía con la cultura, fracasan. Por ello, conviene reflexionar sobre **la cultura y los marcos mentales** que **harían posible un cambio de rumbo** en materia del empleo y **del desarrollo de la capacidad productiva de todo un país**.

1. Algunas incomodidades que nos deja el Marco Mental actual de la gestión económica

Es indudable que el país avanza. Tenemos una mayor esperanza de vida y hemos tenido un crecimiento económico constante, pero es evidente que el ritmo de crecimiento no es suficiente; en efecto, en los últimos 25 años el crecimiento ha sido de 3.5 % anual y, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, si seguimos los consejos de sus expertos

económicos, creceremos en los próximos 25 años al 1.6 % anual en nuestro PIB per cápita. Colombia **tiene** que aspirar a tener tasas de crecimiento incluyentes superiores de al menos el 5% anual y para lograrlo, **todas** sus actividades tienen que crecer a tasas parecidas.

Las tasas actuales de crecimiento condenan a la pobreza por generaciones al menos al 40% de la población que se halla en los dos quintiles inferiores del ingreso. Tenemos un producto interno bruto per cápita apenas del 10% de los Estados Unidos.

La inequidad en materia de ingresos es, junto con la de Brasil, la más grande en Latinoamérica y nuestro coeficiente de Gini por encima de 0.5, manteniéndose en esos niveles por más de 50 años (coeficientes de Gini por encima de 0.4 hacen inestables las sociedades).

Una inequidad similar se da entre regiones: para Chocó el PIB per cápita es apenas el 10% del de Bogotá, lo cual quiere decir que es el 1% del PIB per cápita de los Estados Unidos; para las regiones de menor PIB per cápita, esos ritmos de crecimiento son una condena a la pobreza generacional, lo cual no podemos aceptar como sociedad.

Además de las inequidades del ingreso, se dan las inequidades del crecimiento. Son las regiones ricas, las ciudades y las empresas más grandes las que crecen. Los departamentos como Chocó, La Guajira y Vaupés se mantienen ancladas a su pobreza.

Tenemos el 42% de la población en situación de pobreza. La inequidad se acentúa entre las mujeres, quienes tienen menor probabilidad de conseguir trabajo que los hombres y entre los jóvenes, cuyo desempleo ronda el 25%. Así mismo, la informalidad ronda el 60% desde hace décadas.

Por más de 80 años hemos sufrido una violencia endémica que se ensaña con los más vulnerables, les arrebató todo y no tenemos en el horizonte ninguna expectativa de poderla frenar. Las etnias y las negritudes, no hemos sabido integrarlas y en ellas se acumulan todas las inequidades. Todo ello nos golpea, nos incomoda, nos duele y hace nuestra sociedad inestable.

2. La necesidad de los nuevos Marcos Mentales

Mirando hacia atrás es evidente que los gobiernos anteriores y también las empresas y los hogares, han hecho lo posible por mejorar, **pero sus logros, aunque importantes, no son satisfactorios ni suficientes.**

Hemos venido creando una sociedad de privilegios y una economía que sólo es satisfactoria para una parte de los colombianos. Tenemos un tejido empresarial muy débil y concentrado. En el concierto internacional nos hemos venido quedando atrás.

Ante estas tendencias insatisfactorias se abren varias posibilidades: una, es resignarnos porque es el crecimiento que podemos alcanzar y ese es el tejido empresarial que tenemos. La otra, es buscar explicaciones para problemas como los precios del petróleo, del café, del carbón, el narcotráfico, que son las leyes inexorables de la economía, y es posible que eso nos tranquilice porque son factores ajenos y en buena medida y sobre los que podemos hacer poco.

En el marco de este diálogo, proponemos una opción distinta: considerar que es posible cambiar y que para lograrlo necesitamos modificar nuestra manera de ver las cosas y, con ello, nuestra cultura, nuestro MARCO MENTAL.

Proponemos un marco mental en el que acciones distintas y mejores resultados son posibles. Nos alienta y justifica saber que otros países lo han logrado: China en 40 años pasó de ser el país de las hambrunas a ser la segunda potencia económica y, quizás, la primera en tecnología; Europa toda resurgió después de la Segunda Guerra Mundial porque supo construir un marco mental que le permitió progresar; Europa oriental cuando abandonó el marco mental de la economía del comunismo. En Colombia también hemos sido capaces de cambiar de marcos mentales; de vivir el odio entre los partidos pasamos en pocos meses a la colaboración entre ellos; de un país en derrota a uno victorioso y viable. Todo eso nos convence de que nuestra visión es posible.

3.

Cuatro ejes de cambio cultural y de nuestro Marco Mental

3.1 Tener fe en que tenemos el poder de ser mejores y mejorar nuestro entorno

Porque lo natural es ser mejores, porque queremos ser mejores y mejorar nuestro entorno, porque el momento que vivimos exige que seamos mejores. Ahora bien, esta fe de que se puede ser mejor y mejorar el entorno, viene bien al gobierno, a las instituciones, a las comunidades

y a las empresas. Implica el poder de observarse, corregir fallas y seguir. **Esta es una idea sencilla, pero que tiene el poder de transformar la cultura y de suprimir sus falencias.** Dentro de ella, no se permite la complacencia de los logros, ni conformarnos con nuestro ritmo de crecimiento y nuestra inequidad.

3.2 Responsabilidad: dejar el mundo de las razones y las disculpas, y entrar en el de la integridad; en el cumplimiento de los deberes

Ante cualquier obligación surgen obstáculos que dificultan cumplirla, entonces es fácil no cumplirla y explicar por qué no se cumplió. En la cultura que proponemos el Estado cumple sus deberes y los empresarios colaboran, sí, **pero quien tiene la responsabilidad la cumple.**

En ese sentido, es importante tener claro que el empresario tiene la obligación de hacer crecer su empresa porque es una riqueza de la sociedad. Y por otra parte, es responsabilidad del Estado garantizar condiciones socioeconómicas donde no lo hay y desarrollar empresas que jalonen el crecimiento donde no existan.

El Estado no es sólo un observador y regulador de la actividad económica, por la constitución es el administrador de la riqueza nacional. Cumplir deberes

requiere imaginación, autoarranque, visión de futuro y coraje para vencer obstáculos. El Estado, como responsable de la gestión de las inmensas riquezas del país, no es solo un espectador del desarrollo económico sino el actor más responsable porque tiene el poder y administra la riqueza. Este cambio cultural evita el drama colombiano según el cual se cumple la formalidad de la ley, pero no su espíritu.

La integridad remedia muchos males de nuestra cultura, como el autoritarismo, que quien lo tiene considera que no está obligado a cumplir promesas con los más débiles. Si hay integridad, el Estado le imprime el ritmo a la sociedad. Donde no hay integridad y el Estado no cumple, se establece un ambiente de incertidumbre que frena toda iniciativa.

3.3 La claridad en la comunicación, es decir, que sea precisa y fácil de entender y por tanto facilite el cumplimiento

La falta de claridad genera confusión y fácilmente induce a errores, retrasos, ambigüedades y omisiones. Cuando se es impreciso, se establece un espacio de comunicación ineficaz. La claridad implica proactividad, hay que buscarla, requiere un propósito y un esfuerzo permanente para mantenerla, es necesaria para que las relaciones funcionen y los compromisos se cumplan. El Estado

hace compromisos que no son claros y al final, termina el Estado reclamando el cumplimiento y la otra parte reclamando que no se le ha cumplido. Es la historia de los compromisos que cierran un paro, pero generan el siguiente, es la queja de las etnias que llevan la cuenta de miles de promesas incumplidas que los gobiernos afirman haber cumplido.

3.4 El cuidado y la humanidad

Proponemos un esfuerzo a todo nivel para apropiarnos del concepto de humanidad y cuidado. La humanidad trasciende e iguala todas las jerarquías y las diferencias, necesitamos poner el cuidado y el concepto de humanidad en el centro. En la guerra es humano el soldado, el general y el adversario; en

las relaciones con el Estado son iguales el funcionario y el ciudadano. Tener presente esa sutil variable demanda cuidado. La discriminación nace cuando no se reconoce la humanidad del otro; reconocer la humanidad hace crecer la gente; negar la humanidad es el primer paso en el camino de la violencia.

4. La coherencia de estos valores con las virtudes de los colombianos

Los colombianos y colombianas somos alegres, optimistas y deseosos del progreso. Todos saben que tienen el poder de ser mejores. Sabemos que necesitamos poder confiar en el Estado, en las empresas y en nuestros líderes, y esa confianza emerge cuando se cumplan las responsabilidades, cuando damos lo que hemos prometido y recibimos lo que se nos promete. La

corrupción desaparece cuando se tiene una cultura de integridad. Fomentar la cultura de integridad es un camino con seguridad exitoso en la búsqueda de que el Estado funcione, que a la larga es lo que buscamos con la infructuosa lucha contra la corrupción. Queremos que sean claros nuestros compromisos y que el Estado sea claro y sencillo en sus solicitudes.

5. El nuevo Marco Mental para lograr la transformación productiva

Cuando el Estado decide asumir su deber y logra hacerlo, el país coopera y le agradece. Un ejemplo claro de cómo sucede esto es la vacunación. Se fueron

cumpliendo las promesas del presidente y se dio un buen servicio sin inequidades a todo el país.

6.

El Estado debe asumir la responsabilidad del desarrollo económico del país porque administra su riqueza y tiene el poder para ejecutar y coordinar

El papel del Estado es decisivo en el progreso económico de las naciones. Tiene el poder y gestiona la riqueza de la nación. En el caso colombiano sus mares, sus bosques y selvas, el subsuelo, todo ello es un inmenso patrimonio. Por ejemplo, la Comisión del Océano, bajo la dirección de la Vicepresidencia de la República con la colaboración de Naciones Unidas, estimó en 2011 que los solos servicios ambientales del Caribe tenían un valor superior al PIB del país.

- El país tiene que industrializarse, sin ello no hay trabajo para quienes estudian carreras técnicas y científicas y para una mano de obra capacitada de altos salarios.
- Otros países lo lograron haciendo conglomerados de empresas que unidas son capaces de producciones más sofisticadas.

- En las regiones donde no hay empresas hay que crear la infraestructura e inducir el desarrollo económico que como consecuencia facilite crear y mejorar la calidad de vida de quienes habitan los territorios con criterios de sostenibilidad y justicia. .
- No se puede esperar que las empresas lo hagan, no tienen el músculo ni la intencionalidad de hacerlo.
- La tierra tiene un inmenso valor, es parte de la gestión de la riqueza monetizarse valor, volverlo transable.
- El estado tiene el poder de articular conocimiento con producción, grandes ciudades con su entorno, articular el centro con las regiones.

7.

Una nueva conversación poética del Estado con el ciudadano y con las empresas, con aprecio por el diálogo incluyente

Para cumplir su deber de generar progreso, el Estado necesita la colaboración de las empresas, entonces para que esa colaboración se dé, se

necesita de una conversación poética de posibilidad, de colaboración y de futuro. El Estado gestiona la riqueza del país y las empresas son una parte de esa riqueza.

Además, las empresas tienen la misión de hacerla crecer. Por ello, es necesario un nuevo tipo de diálogo constructivo, de colaboración, de posibilidades de futuro.

El diálogo es maravilloso por su poder transformador y por ser generador de cambios. Si vivimos en el mundo que creamos con nuestras conversaciones, una nueva relación con las empresas, con el conocimiento y con las personas

implican una nueva conversación del Estado sobre lo que es posible, una conversación poética, amable y constructiva. Reconocer que la conversación es maravillosa.

El dialogo entre opuestos permite que mientras más fuertes sean los disensos, más solidos puedan ser los consensos alcanzados.

8. El aprecio por el conocimiento

Ser conscientes de los costos de la ignorancia. No hay ninguna de nuestras incomodidades que no tenga entre sus causas la ignorancia, con mayor conocimiento las empresas crecen más, el Estado puede cumplir sus deberes, las fuerzas de seguridad pueden garantizar la paz y proteger las comunidades para que puedan organizarse y progresar. Una sociedad de conocimiento es

más colaborativa, más eficaz, más próspera. Podemos ser mejores en traer conocimiento, en apropiarlo y en crearlo, y el papel del Estado en ello es crucial, sin embargo, el Estado no ha tenido claridad sobre esta necesidad y los obstáculos a la traída de conocimiento y a la inversión en ciencia y tecnología, lo cual nos coloca en un último lugar en innovación y otros rankings en la OCDE.

9. El aprecio por las soluciones a tiempo

El país tiene que acelerar el paso, pues el Estado es el que establece el ritmo del país. A ello contribuiría enormemente la integridad del Estado de cumplir lo que lo promete **en el tiempo que lo promete.** En muchos campos eso no es así como en el caso del metro de Bogotá, que ha tomado más de 70 años hacerlo y en materia de justicia, todos vemos cómo se prolongan los plazos comprometiendo

la vida entera de los implicados que nunca superan los trámites opacos para el ciudadano. Los ciudadanos exigen **respuestas eficaces y a tiempo**, por eso cualquier trámite, procedimiento que frene u obstaculice y demore tiene que ser eliminado o simplificado. Debe haber una gran agenda nacional orientada a brindar soluciones a tiempo en todo.

10. La agenda profunda contra la corrupción

En la opinión pública, la corrupción ha sido por décadas el principal problema del país y combatirla ha sido bandera de innumerables campañas políticas. La lucha prometida contra ella electoralmente, sin investigación de sus causas en la práctica, ha significado aumento de las nóminas de los organismos de control y parálisis de la gestión pública, pues los funcionarios, en ocasiones, prefieren detener la administración a asumir riesgos, pero aun así sigue la corrupción.

Fedesarrollo ha tomado el camino del conocimiento mucho más sólido y realizado más de 15 estudios. Ha encontrado que entre las principales manifestaciones de la corrupción están la captura del Estado para las campañas políticas. Fedesarrollo define un índice de impacto de las acciones anticorrupción y las clasifica en alto, medio y bajo impacto. Los planteamientos de Fedesarrollo frente a la corrupción deben hacer parte de una agenda país para enfrentar este flagelo.

11. El aprecio de la energía que le toma al país decidir

Hemos padecido con frecuencia procesos largos en los cuales el país gasta su energía y luego desaparece el tema o no se concluye. Esto implica desperdiciar una preciosa energía que es la que le

toma al país tomar una decisión. En ello, el ritmo del país se destruye y lleva el mensaje de un país adicto al fracaso. Ser mejores implica reconocer esa tendencia y seguir.

12. El aprecio por la colaboración y la consciencia del precio de las disputas

En el ambiente colombiano hay un ánimo pendenciero, parece como si la controversia fuera la forma de relación predominante. Por ejemplo, el gobierno tiene más de 200.000 pleitos laborales.

Al interior de las empresas se tienen peleas que destruyen valor. Podemos ser mejores, apreciar la colaboración, construir confianza y crear empresas grandes.

13. El nuevo Marco Mental de los de emprendedores

El trabajo de la población colombiana depende en la práctica de cerca de 7 millones de empresas muy pequeñas que sobreviven penosamente. Se ha probado que, con un marco mental nuevo, basado en el autoarranque, la visión de futuro y la persistencia, más una decidida colaboración del gobierno, estas pequeñas empresas pueden crecer y aumentar considerablemente sus ventas y sus ingresos. Nuestra

propuesta es el desarrollo de programas masivos que den entrenamiento a estos emprendedores, crédito suficiente, lo cual tendría un impacto sobre la pobreza. Nuestra hipótesis es la existencia de una cadena de mejores marcos mentales, mejores instituciones que llevan a mejores empresas que crecen, producen empleo y mejoran el ingreso de las familias sacando a millones de la pobreza.

14. La claridad para el Gobierno implica definir propósitos y prioridades

Nuestra sugerencia es que la equidad sea la prioridad, porque si no se cambian los marcos de manejo de la economía, ello implicaría la condena a la pobreza de generaciones. Cuatro tareas claves en esa prioridad son:

- Lograr la meta de cero hambre en todos los colegios y en los hogares.
- Desarrollar la infraestructura, crédito y entrenamiento para emprendedores.
- Una decidida apuesta por la equidad de genero que permita cerrar brechas entre hombres y mujeres en términos de empleo, ingresos y uso del tiempo.
- Revertir la tendencia de la desindustrialización y crear centros industriales que jalonen el crecimiento de las regiones y generan la demanda de ingenieros y científicos, atrayendo miles de empresas medianas y grandes.
- Desarrollar el cuidado y la apropiación de la humanidad en las relaciones dentro del Estado, en las relaciones del Estado con el ciudadano y, de manera especial en el cumplimiento de los deberes con los niños y en la creación de oportunidades para los jóvenes.

15. Internacionalizando a Colombia

Dentro de un proceso de industrialización acelerado, Colombia cuenta con una diáspora de más del 10% de su población, lo cual evidencia el tremendo capital humano que tiene el país en el mundo. En la construcción de un nuevo marco mental, tenemos que generar las alternativas viables para que ese capital humano regrese a Colombia a producir desarrollo con reglas del juego estables y atractivas.

De la misma forma Colombia tiene que atraer inversión extranjera

especialmente para el establecimiento de nuevas industrias que diversifiquen la producción nacional, aumenten el valor agregado y profundicen el contenido tecnológico de las mismas, con claros criterios de sostenibilidad y justicia social y aprovechando las grandes oportunidades del país especialmente en *nearshoring*.

La diversidad cultural, el territorio y lo rural como potenciadores del desarrollo

Colombia se caracteriza por ser un país diverso con presencia de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, que habitan territorios rurales diversos en su geografía, en sus visiones de desarrollo, necesidades, institucionalidad, capacidad de producción y en el impacto de la violencia y las economías ilícitas sobre estos territorios.

Desde la diversidad, se comprende el desarrollo rural como un proceso integral que busca la inclusión, tanto social como productiva de todos sus habitantes, y que para llegar a mejores grados de este, se requiere la adecuada provisión de bienes y servicios públicos que faciliten tanto **actividades agropecuarias como no agropecuarias**, considerando a los habitantes de estos territorios como agentes de desarrollo productivo sostenible y con proyectos de vida diversos, sujetos de derechos económicos, sociales y culturales en un país de regiones con concepciones particulares del desarrollo y sobre la

institucionalidad que se requiere para implementarla. Todo esto, en el marco de poder superar políticas asistencialistas hacia lo rural, que no logran impactar de manera adecuada los problemas.

Una característica importante del desarrollo deseado en los territorios del país, con comunidades indígenas, negras, campesinas y demás, consiste en la relevancia que debe otorgarse al cuidado del ambiente. Todo este desarrollo tiene que estar enmarcado en un crecimiento verde para que sea sostenible y verdaderamente pueda ser comprendido como desarrollo. En esto, las mismas comunidades afro, indígenas y campesinas pueden ayudar a conservar, impulsando la agricultura en lugares permitidos y conservando donde sea necesario, teniendo de presente la interdependencia entre lo rural y lo urbano, así como buscando una relación armónica de ambos subsistemas sociales.

Generalmente, hemos comprendido **lo urbano y rural como una dicotomía, sin embargo, realmente hay una zona de grises:** urbano-rural, rural-urbano. **En lo rural tenemos campesinos, pero también muchas actividades urbanas,** en adición a subsistemas interdependientes. De otra parte, hay una diferencia sustancial en los conceptos que tienen las poblaciones urbanas y rurales sobre lo rural, primordialmente, frente a la oposición de de la naturaleza a lo urbano. En este sentido, se ha visto a lo rural sólo como el sustento del desarrollo urbano y, consecuentemente, se ha generado una gran brecha en los niveles

de vida rurales en cuanto a la educación, salud, empleo y otros servicios públicos fundamentales.

En definitiva, la propuesta radica en la necesidad de buscar espacios de diálogo y de concertación sobre los planes de desarrollo y políticas públicas a nivel nacional y territorial para que logren integrar las diferentes visiones de lo rural, lo urbano y lo étnico como variables interdependientes del desarrollo. En esto cerrando brechas, respetando la diversidad cultural, mejorando la productividad y la sostenibilidad.

Situación social, económica y de empleo en lo rural

Al contar que el 56.3% de los municipios de Colombia son categorizados como rurales dispersos y adicionarlo con la población rural dispersa en el resto de los municipios, tenemos que la población rural representa un poco más del 30% de la población total del país. Ésta hace parte de una cadena productiva que se divide en familias que trabajan en pequeños predios o en otros grandes y de agricultura intensiva, relacionados con capitales de producción medianos y grandes. Los primeros representan el 87% del campesinado y, según el censo agropecuario, están distribuidos en el 40% de las UPAS que son minifundios de menos de una hectárea. Lo anterior

plantea la necesidad de marcar la política pública agropecuaria para buscar soluciones para el pequeño productor agrícola, así como también al productor comercial.

Actualmente, para estos dos grupos agrícolas, una de las principales barreras es el acceso al activo productivo y a **bienes y servicios públicos** como carreteras; conectividad; centros de educación básica, media y superior; centros de atención en salud; formación para el trabajo, extensionismo tecnológico, crédito, entre otros. Tenemos que superar esas narrativas que estigmatizan a las poblaciones rurales y trabajar por

un desarrollo integral del campo tanto de una economía campesina fuerte, como producción comercial viable.

Una característica adicional en lo rural es el relacionamiento con la tierra y la generación de ingresos, siendo esta un factor fundamental en su función de producción. Dicho esto, es clave poder priorizar soluciones que tiendan a resolver los problemas de titulación de predios y poder así incrementar la formalidad de la propiedad en la ruralidad. Aquí, la implementación del **catastro multipropósito** es prioritaria, así como otras medidas que permitan una masiva titulación de tierras y minimicen la inseguridad jurídica.

Otro punto central es la pobreza rural, pues históricamente, **el 90% de la población rural en Colombia se encuentra en condiciones de vulnerabilidad económica.** Así, de este 90%, el 42.9% de la población rural colombiana se sitúa por debajo de la línea de pobreza monetaria, y el 48% está en situación de vulnerabilidad.¹ Lo anterior sin mencionar las brechas de género en la ruralidad que amplían las cifras anteriores. Esta situación marca profundamente a los territorios rurales y su vulnerabilidad económica y social, minando su desarrollo y productividad. Adicionalmente a lo anterior, se suma el riesgo de las comunidades ante actores

ilegales o actividades económicas ilícitas, tales como el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de biodiversidad, la deforestación, lavado de dinero, extorsión, etc. La respuesta frente a esto debe ser el fortalecimiento de la institucionalidad integral del Estado que promueva políticas de seguridad integral y de producción y empleo rural, desde las diversas visiones territoriales. Hay que desarrollar **nodos productivos** que jalonen transformaciones completas en las regiones y sean alternativas viables y atractivas a las economías ilegales y adicionalmente, respondan a las problemáticas actuales del sector agropecuario.

La primera de estas problemáticas es la constante reducción de personas empleadas en actividades agrícolas. Es necesario entender que el sector agropecuario ha venido perdiendo participación frente al empleo rural, existen otras actividades económicas como el comercio, servicios, construcción, turismo, servicios sociales y minería que compiten por el trabajo de las personas en el sector rural. Adicionalmente hay una creciente actividad minera (estrictamente rural), la cual ha venido entrando en conflicto con los usos del suelo, mano de obra rural y uso del agua (a pesar de su importante generación de divisas y regalías cuando se hace de manera legal y sostenible).

1 <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/-sabias-que-/panorama-de-la-pobreza-en-el-sector-rural.html>

Resulta también importante mencionar la necesidad de generar políticas en torno a la utilización óptima del suelo rural para actividades agrícolas y no agrícolas, persiste la combinación de infrautilización y al mismo tiempo sobre explotación de algunos territorios. Un ejemplo es la distribución en la actividad ganadera, en la cual a pesar de que el terreno con vocación de ganadería es del 7%, actualmente se está usando el 34% (38 millones hectáreas) para esta actividad, lo cual tiene un impacto sobre empleo en el campo. Sin duda, es necesario pensar en *clusters* agrícolas o **nodos productivos**, en los cuales se beneficien pequeños productores y campesinos con pequeños predios, así como productores comerciales.

A nivel ambiental, frente a los altos requerimientos de agua de la agricultura, hay que pensar en una producción agro sostenible. En este tema y con relación a la ganadería, se propone la promoción de programas de ganadería sostenible,

que combine sistemas silvopastoriles con árboles o con arreglos forestales, lo cual tendría efectos positivos sobre el número de árboles y mayor producción ganadera, al mismo tiempo que se tiene efectos positivos sobre la biodiversidad.

El otro imperativo es entender que el espacio es heterogéneo en geografías, así como en conformaciones sociales que son resultado de nuestra historia. Tenemos poblaciones indígenas, afrocolombianas, raizales, campesinos, trabajadores del campo, con enormes diferencias entre las condiciones para las mujeres y para los hombres. Estas poblaciones tienen diferentes relaciones con la tierra, modos de organizaciones sociales como territorios ancestrales con posesiones de tierra individuales, familiares y comunitarias, así como sociedades campesinas no étnicas. **Soluciones únicas para toda Colombia no son viables por la diversidad regional y poblacional.**

Visión diversa del territorio

Entendiendo que Colombia es un país de regiones con diferentes visiones del territorio y concepciones del desarrollo, como producto del diálogo entre actores diversos, a continuación, se presentan algunos rasgos recogidos frente a las visiones indígenas, afro y campesinas de

estos conceptos. Estos fueron indicados por algunos liderazgos y expresiones que participaron en el Diálogo sobre Generación de Empleo y Transformación del Sector Productivo.

Visión Campesina

Las personas campesinas que habitan la ruralidad colombiana son casi todos trabajadores informales; pequeños y medianos productores de productos agropecuarios que se comercializan en el país generalmente. Sin embargo, una baja proporción logra participar en la cadena de productos que son exportados como el café, flores, banano y recientemente algunas variaciones como el aguacate y las frutas tropicales, entre otros.

El término campesino es bastante amplio puesto que no aplica sólo a personas que han colonizado tierras a lo largo y ancho del país, sino que algunas comunidades indígenas y afro habitarían en iguales

condiciones en varias zonas, siendo también en la mayoría de ocasiones trabajadores del campo, Todos los cuales padecen, en la historia y en la actualidad, las presiones de la violencia rural en el país y de las economías ilícitas, siendo muchos casos estigmatizados por habitar sus territorios. Son de todas las etnias y de todas las tendencias políticas **que sueñan con la seguridad alimentaria, que no puede ser brindada sólo por actividades extractivas sino por una producción agrícola que permita la subsistencia digna**, en compañía de toda la oferta institucional del Estado, principalmente, pero también desde el sector privado.

Visión Afro (norte del Cauca)

En el norte del Cauca las comunidades negras, desde la ACONC, han articulado **un plan de desarrollo acorde con usos y costumbres y plan para el mejor vivir con 11 ejes transversales. En estos se sitúa la vida y el individuo en el centro de todo y en el marco de la autonomía y el gobierno propio.**

Desde su visión, se quiere potenciar el sistema productivo fortaleciéndose hacia el interior y generando ganancias hacia el exterior por medio de un “sistema bosque” en el que se potencia la economía

y la producción a partir de la finca tradicional y de los troncos familiares. Se trata de **espacios de producción propia, producción de conocimiento y compartir saberes con valor agregado basado en los territorios.** La comunidad negra tiene la convicción de que deben activar canales de comercio y, tanto para producir como para comercializar, buscan alternativas de **formación y educación de pertinencia** que les permita trabajar desde los espacios del **Plan de Buen Vivir.** De ahí en adelante,

todo aparece articulado al Plan para el Buen Vivir, como **territorio y ambiente**; teniendo el equilibrio ambiental a través de las prácticas de buen vivir, el sistema de producción fortalece el ecosistema.

En términos de **infraestructura y buen vivir**, se comprende que el desarrollo no es simplemente asfalto, sino escenarios donde se puedan tener espacios de comercialización que permitan sacar el valor agregado desde el territorio. En medio de esto, se encuentran con tres dificultades que son las que generan que estas actividades sean limitadas.

En el norte del Cauca el tema de la tenencia de la tierra influye muchísimo porque su espacio de vida lo desarrolla en un cuarto de plaza, en ese sentido tienen que hablar la minería a gran escala que socava los territorios por la gran cantidad de títulos mineros para explotación de diversos minerales, lo cual de paso le resta lugares a la producción de alimentos.

De otro lado, expresan las dificultades que le ven al cultivo de la caña de azúcar en algunas zonas del norte del Cauca. La caña y su quema, más la aspersión en fumigaciones, generan contaminación y afectan los espacios de producción de las fincas tradicionales. Adicionalmente, estos monocultivos tienden hacia el expansionismo en la tenencia de la tierra. En términos generales, las comunidades afro del Cauca entienden que el desarrollo debe tener derechos no sólo individuales

sino colectivos, en donde se **reconozca y prevalezca el respeto a la identidad de los grupos culturales y su propiedad sobre la tierra**. Se vuelve, entonces, imperante hablar sobre cómo encaminar de mejor manera las acciones del gobierno para que no se tracen políticas desde escritorios que desconozcan sus necesidades, visiones y particularidades.

En el norte del Cauca es necesario hablar del equilibrio ambiental, mirar la tenencia de la tierra y buscar alternativas de cómo bajar el índice de crecimiento de cultivos de uso ilícito. Se requiere plantear una **sustitución gradual de cultivos con erradicación voluntaria y alternativas de otros cultivos que generen oportunidades**; esto es una ilusión anhelada. En la titulación de sus territorios, se fortalece las comunidades y la voluntad de erradicar las matas de coca sembradas, lo que contribuye al desarrollo de las comunidades y al desescalamiento y presiones de los conflictos que generan los cultivos de uso ilícito.

En suma, el norte del Cauca hay comunidades donde negros, indígenas y campesinos participan, orgullosos de lo que se produce. Contar con una visión que integre y reconozca sus particularidades culturales puede llegar a construir una visión del desarrollo que produzca alimentos de forma sostenible y productiva, que lleve al comercio sostenible desde el territorio, forme con oportunidades y pertinencia, erradique

los cultivos ilícitos con alternativas productivas, cuide del del ambiente y

tenga, como articulador total, un Plan del Buen Vivir.

Visión Indígena

Las comunidades indígenas del Cauca cuentan con planes de vida, productiva e institucional, que generan alternativas de desarrollo sostenible para las generaciones actuales y futuras del territorio. En veinte años, se visualizan como una región reconocida por su diversidad productiva y cuidadora de los espacios de vida, a través de los intercambios comerciales estables, relaciones con los actores del territorio y con acuerdos justos que recreen el buen vivir. Este permite un desarrollo socioeconómico, sostenible y con productividad basado en principios y valores propios. En estos, el centro es la vida acompañada de trabajo, sabiduría, solidaridad, autonomía, territorio, hermandad, identidad, espiritualidad, interculturalidad e integralidad.

En este marco del buen vivir hay cuatro ejes estratégicos de gran relevancia. El primero es la **autonomía y la soberanía alimentaria** para las familias y predios de menos de una hectárea. Así mismo, para las familias y predios con más de una hectárea, es un eje

estratégico la autonomía **económica y productiva**, desarrollando actividades económicas como la prestación de servicios, la producción de café, panela, ganadería y frutales, para finalmente llegar incluso, hasta la transformación y comercialización. Un **tercer eje es la capacitación, formación e investigación**, los cuales son elementos necesarios para dar soporte a los demás ejes. Finalmente, se tiene la visión y se reconoce la necesidad de contar con **infraestructura y comunicaciones** adecuadas, pero en armonía con los espacios de vida.

No se deja de reconocer, en todo caso, que hay comunidades que han acogido la cultura del ingreso fácil y los cultivos ilícitos, ya sea por elección individual o ante las presiones de los actores armados. Sin embargo, son mayoritarias las comunidades arraigadas a los cultivos tradicionales con visión de futuro de largo plazo.

Planteamientos comunes a las diferentes visiones

En suma, en el norte del Cauca hay comunidades donde participa población negra, indígena y campesina, haciendo gala de lo que se produce. Y contar con una visión que integre y reconozca sus particularidades culturales puede, en definitiva, llegar a construir esta mirada del desarrollo que produzca alimentos de forma sostenible, comercialice desde el territorio, forme con oportunidades y pertinencia, erradique los cultivos ilícitos con alternativas productivas, cuide del territorio y del ambiente y tenga, como articulador total, un Plan del Buen Vivir, todo esto, en el marco de los modelos propios acordes con este plan. Adicionalmente, las comunidades afro, campesinas e indígenas coinciden en los planteamientos sobre cómo materializar lo anterior. En primer lugar, se necesita institucionalidad articulada, completitud y concurrencia en las actuaciones del Estado, tanto en lo nacional como regional, para lograr desarrollo económico y consolidación de sus proyectos de vida. El Estado no puede seguir llegando de manera desarticulada, perdiendo una cantidad enorme de recursos por la visión particular de distintos sectores y ministerios, cada uno con un programa distinto.

En segundo lugar, se requiere tener una gerencia para desarrollar el campo.

El documento Retorno al Campo, desarrollado en el marco de **Valiente es Dialogar**, captura los elementos centrales necesarios para contribuir al desarrollo del campo precisa la necesidad de seguridad jurídica para la tenencia y propiedad de la tierra, independientemente del tamaño de la explotación. Recomienda también que el Congreso tramite la ley de tierras, con las modificaciones que resulten del debate y, además, señala la necesidad de contar con una legislación laboral acorde con la realidad del campo.

Se precisa una masiva formación para la convivencia y el trabajo con fuerte extensionismo tecnológico, que haga productivas, competitivas y complementarias a las comunidades en los territorios. Hay necesidad de que con completitud y concurrencia (con todas las medidas y al mismo tiempo), se tengan los bienes públicos que transformen regiones: vías, electrificación, digitalización, educación y salud, entre otros.

Es necesario promover todos los mecanismos de comercialización que garanticen que la renta producida no se quede en el intermediario, sino que faciliten una comercialización más directa con los centros de consumo y que, adicionalmente puedan otorgar garantías de seguridad productiva.

El crédito real de fomento es otro sueño. Entre pequeños y medianos productores se generan grandes cantidades de alimento, pero competir con economías subsidiadas en otros países es difícil, donde existen en ocasiones créditos sin intereses, en contraposición a los créditos costosos o ilegales, con intereses del 36% o “gota a gota”, que el campesinado colombiano no puede pagar. Se requiere así mismo formalizar la tierra impulsando el catastro multipropósito; pues a causa de la informalidad de la tierra, los campesinos no pueden acceder a créditos en bancos de desarrollo, ya que estos la exigen como garantía. Es necesario entonces formalizar la tierra impulsando el catastro multipropósito; el país no se desarrolla si no se formaliza.

La necesidad de contar con alternativas de educación, especialmente formación para la convivencia, para el trabajo y para la vida, es otra de los puntos en común de esta visión compartida del desarrollo desde los territorios. La demora en la conectividad de las zonas alejadas, por problemas de corrupción en el país, afecta a aquellas personas más necesitadas de poder educarse virtualmente, más aún en épocas de pandemia y pos pandemia, demorando el cierre de brechas entre la ciudad y el campo. A esto se suma la necesidad de mejorar escuelas, para que cuenten con adecuadas instalaciones y conexión a internet.

En cuanto a la seguridad alimentaria, surgen propuestas relacionadas con la

protección de la producción agrícola del país. Una de las alternativas es la reducción de importaciones; hoy día, el país importa 14 millones de toneladas. Todo esto en un país agrícola fundamentado, lamentablemente, en que es más barato importar. Por supuesto, en el marco de una economía abierta el país seguirá dependiendo de importaciones para, precisamente, garantizar la seguridad alimentaria. Incluso hoy día se importan los insumos para producir los concentrados, puesto que la comercialización de importaciones terminó con la producción local de maíz, trigo y cebada. La situación no es diferente para el sector arrocerero y las constantes importaciones del grano. El país tiene que unirse en el propósito de sustituir la mayoría de esas importaciones con producción nacional competitiva, en algunos casos, por medio de la economía campesina potenciada y en productos de alta competitividad (ejemplo sorgo, trigo) por economías de escala.

El último punto es la coca y las economías ilegales. Es importante reconocer que un sembrador de hoja de coca es “un campesino quebrado” que no tuvo las opciones de seguir en otros negocios, a lo que se le suma la presión de grupos armados. **En 1991 sólo teníamos 8000 hectáreas cultivadas, pero cuando se empezaron a quebrar los campesinos, tuvieron que recurrir a ser productores de hoja de coca.** Todo esto, es parte de la explicación de por qué es tan importante

prestar atención a las comunidades rurales, no solo por su dignidad, sino por su rol central en las dolencias del país. **El documento sobre narcotráfico elaborado en el marco de Valiente es Dialogar, presenta una visión integrada de cómo manejar este flagelo.**

La hoja de ruta está establecida, el desarrollo del país tiene que pasar por el campo, no hay otra opción para el país que ser potencia agraria. Todo pasa por formalizar la tierra, (y superar este legado del conflicto), mejorar la tecnificación para cumplir con estándares fitosanitarios y ampliar el acceso a mercados externos, invertir

en bienes y servicios públicos para el cierre de brechas, mejorar la educación de las poblaciones en todos los niveles, generar condiciones favorables de fomento y crédito agropecuario y mejorar el rol del Banco Agrario (donde no tiene presentación financiar grandes importadores de alimentos), cambiar el chip para producir más con menos, mejorar el manejo de riesgos de mercados a través de mecanismos de estabilización de precios al productor o seguros de cultivo, y finalmente, promover otras actividades no agropecuarias que tienen lugar en la ruralidad.

Impulsando el desarrollo regional: los PDET como estrategia para transformar la Colombia profunda

Las regiones de Colombia necesitan una transformación mucho más profunda y rápida. Esto empieza por descentralizar el discurso y por lograr conectar al centro con los entes territoriales, sabiendo que entre entes territoriales hay capacidades distintas, siendo necesario fortalecer no solo las inversiones sino también construir capacidad técnica de formulación y ejecución de las entidades territoriales; la acción del Estado fluirá de mejor manera.

La transformación de la Colombia profunda se viene realizando y se centra en el trabajo de los PDET. Este es un Programa a quince años, como esfuerzo articulado a largo plazo, para avanzar en la transformación del campo y alcanzar en buena medida la reforma rural integral. Este programa refleja la visión colectiva de las comunidades y actores locales quienes, a través de la planeación participativa, definieron y priorizaron las iniciativas que permitirán la mejora en su calidad de vida y el desarrollo integral de los territorios.

Se ha logrado más de 33.000 iniciativas en 170 municipios, centradas especialmente en vías terrestres mejoradas y adecuadas, proyectos productivos agrícolas integrales, centros de acopio, plantas de transformación construidas, viviendas y cobertura eléctrica. Adicionalmente se han contemplado proyectos de educación, salud, alimentación, entre otros. Todo esto parte de las comunidades, por lo que tiene de base una legitimidad en proyectos elaborados de manera participativa. Los PDET articulan la legitimidad de las comunidades con la acción del Estado, puesto que alrededor de 200.000 personas participaron en su elaboración, en lo que es un esfuerzo también del gobierno en distintos niveles.

La metodología incluye una planeación profunda de corto, mediano y largo plazo. Jalonado desde lo sectorial y ministerial, al interior se tienen también dinámicas de articulación, con una inversión cercana a los 9.3 billones de pesos en los 170 municipios, así, al momento, se tienen más de 10.000 de las 32.000 iniciativas incluidas en los planes municipales de desarrollo. Las fuentes de estos recursos, en el actual gobierno, provienen de los recursos del OCAD paz, 31% del PGN, 8% de las agencias y fondos ART y FCP Colombia sostenible, un 7% de obras por impuestos y un 4% de cooperación internacional.

En el marco de su implementación, se trabaja con todas las entidades del orden nacional y las secretarías locales, buscando la correcta operación y el trabajo integrado entre nación y territorio. En cada territorio se tiene identificada una combinación necesaria de vías regionales y terciarias. Adicionalmente, se ha logrado también la identificación de las apuestas productivas, complementadas con proyectos educativos, energía acueducto y saneamiento entre otros.

En diferentes zonas se encuentran los proyectos integradores como el de la ruta lechera de la cuenca del Caguán. En el Alto Patía y Norte del Cauca se tiene otro proyecto integrador que comprende los mismos factores viales, viviendas, riego, acopio, extensión agropecuaria, fortalecimiento organizacional, entre otras acciones.

En el centro de los proyectos PDET y su desarrollo está la voluntad política, articulada en el PND, la política de paz con legalidad, el compromiso de más de 50 entidades comprometidas desde los diferentes sectores con la implementación de los PDET y sus iniciativas, más de 170 acuerdos municipales suscritos y más de 18 ordenanzas departamentales. El concepto PDET debe ser extendido a otros municipios ZOMAC que tienen necesidades similares y hacen parte de la Colombia profunda.

Las comisiones regionales de competitividad e innovación como impulso a las regiones: ¿cómo logramos que las bondades de la economía de mercado lleguen a las regiones más lejanas del país?

El desarrollo en Colombia ha estado centrado en los seis o siete departamentos y ciudades principales: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga; con una creciente pero insuficiente participación de las otras regiones. El artículo 172 de la Ley 1955 del 2019 creó el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, así como institucionalidad para la productividad y la competitividad.

Este mecanismo de articulación presidido por el presidente de la República cuenta con miembros de gabinete, sector privado, laboral, académico y regional. A nivel Ejecutivo cuenta con las **Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación**, así como con la **Agenda Departamental de Competitividad e Innovación**, y a nivel regional las Comisiones Regionales son presididas por el Gobernador y la secretaría es ejercida por la Cámara de Comercio. Esto permite articulación regional en redes de emprendimiento, ciencia y tecnología e innovación, estrategia de ciudades inteligentes, mesas de economía circular, nodos de economía naranja, enlaces territoriales, mesas sectoriales del SENA y Red ORMET. Este mecanismo, es de gran

relevancia para ser activado a nivel de las regiones para impulsar de forma coordinada el desarrollo económico de manera participativa.

Estas comisiones regionales de Competitividad e Innovación creadas por el decreto 1651 del 2019, permiten entonces la articulación regional de los diferentes actores que desarrollan actividades para fortalecer la competitividad y la innovación, alinea al Gobierno nacional con las prioridades que se identifiquen en departamentos y municipios, busca la articulación de *clústeres* y encadenamientos productivos, busca instrumentos de financiación y la generación de valor agregado e innovación, promueve la atracción de inversión, y finalmente, tiene como meta impactar en la generación de empleo, entre otros. Si cada región o departamento identificara y potenciara unos cuatro o cinco **nodos productivos**, sean estos agropecuarios, comerciales, industriales, turísticos, comerciales, etc., y vía las comisiones de Competitividad e Innovación articularan la oferta estatal para su desarrollo, lograríamos transformar a Colombia.

CERRANDO BRECHAS: de la informalidad a la formalidad

1. Introducción

La Colombia rural de los más necesitados requiere un nuevo equilibrio entre el rol del Estado y el sector privado. La actividad privada rural no protege la mano de obra, no promueve la formación para el empleo, no garantiza un acceso equitativo al crédito, y no resuelve la inseguridad jurídica de la tierra, y por ende, no puede crecer y generar prosperidad. Lamentablemente la mal llamada “informalidad” hoy parece más bien una excusa usada por el Estado para no resolver los problemas de importantes porciones de la realidad social, más aún de las zonas rurales atrasadas en donde la informalidad domina cualquier indicador. Fácil es para los funcionarios o los legisladores asumir la responsabilidad sobre los “formales” y dejar el resto para que conviva entre todos los grises, que van desde la falta de regulación hasta la ilegalidad; desde la falta de protección hasta la explotación.

Más allá del debate entre si se necesita más sector privado o más Estado, lo que

se necesita es concebir la mezcla de los dos como un modelo para superar un estado de pierde-pierde a un modelo de gana-gana. Lamentablemente, mientras más crezca la informalidad, menor será la capacidad del Estado para resolver los problemas y menor la capacidad del sector privado para crecer de la mano con la legalidad. Este ciclo vicioso debe parar.

En nuestras discusiones de Valiente es Dialogar sobre empleo, educación, crédito, tierras y sector rural; se repite un patrón en el que la falta de realismo en la regulación por parte del Estado, y la falta de compromisos reales que concilien los intereses en conflicto desde la sociedad civil y el sector privado, produce de parte del Estado un desentendimiento de los problemas de capas importantes de la sociedad, y de parte de la sociedad civil, esta ausencia de realismo en la regulación genera una carga que debilita los consensos y aumenta el potencial de conflicto. Cuando las crisis alcanzan

niveles desesperados, cada sector “jala” para su lado y esto agrava el conflicto. Contrario a esto, el propósito de estos diálogos ha sido el de construir en la diferencia y lograr consensos para impulsar aquello que requiere el país para su desarrollo y para la inclusión social.

Los problemas sociales deben enfrentarse con franqueza y diálogo, de lo contrario dichas problemáticas son las que seguirán reproduciendo el conflicto armado en las zonas rurales, y con ello, las soluciones cortoplacistas enfocadas únicamente en resolver los síntomas y no las causas.

1.1. Tamaño de la informalidad

A octubre de 2021 la cifra de empleo informal de DANE se ubicaba en un difícil 48,1% en el promedio de las 23 principales ciudades del país y sus áreas metropolitanas². Esta cifra da cuenta de la magnitud del problema y de su impacto social, lo cual deja entrever varias reformas necesarias, entre éstas la pensional.

menor en salud (régimen contributivo) que, en pensiones, situándose esta última en una tasa del 53%, sin que haya mejoras en los últimos años. Cuando se mide en centros poblados y rural disperso, la tasa puede llegar a un inaceptable 80% que indica el nivel de desprotección de la población en este sentido.

En cuanto a aportes a salud y pensión, comparativamente la informalidad es

1.2. De la informalidad a la inclusión

Conceptualmente concebimos los problemas de informalidad como las distancias entre los ideales regulatorios, fruto de consensos políticos anteriores, y las urgencias de la población que se traducen en necesidades sin atender o conflictos por falta mecanismos que permitan la actualización regulatoria y con ello la canalización del conflicto social. La experiencia de diálogo entre

sectores que pensamos diferente muestra que cuando quienes están involucrados en el conflicto social se encuentran en el diálogo, con frecuencia ofrecen modelos de salida que ayuden a las partes y benefician la inclusión en el Estado.

Derrotamos la informalidad si, de un lado el Estado muestra capacidad para modificar regulaciones que bloquean la

2 https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_ago21_oct21.pdf

inclusión y, si de otro lado, los sectores sociales muestran una disposición a sacrificar ventajas de corto plazo por beneficios mayores de mediano y largo plazo.

Cada una de las propuestas que presentamos a continuación, implican cambios significativos de regulación y voluntad política de todos los sectores involucrados. Comparten eso sí, optimismo de que, si de una parte acercamos el Estado a la sociedad construyendo modelos regulatorios más eficientes, simples y más realistas, con un diálogo serio por parte de la sociedad para destrabar las agendas país, podremos construir una sociedad más incluyente y, por ende, más próspera, una sociedad que reconozca el valor del trabajo no remunerado asumido por las mujeres. A continuación, presentamos los ejes de las propuestas esquemáticamente y, en la siguiente sección, los desarrollamos en más detalle. Sobra decir que cada una está soportada en investigaciones más complejas que citamos en cada caso.

Empleo para volver a producir: Se plantean dos reformas concretas y otras sugerencias para explorar. En primer lugar, una reforma al sistema de pago contributivo introduciendo una tasa progresiva de aportes a cargo del trabajador que arranque con 0% para ingreso mínimo mensual y ascienda hasta el 9% para trabajadores con 25 salarios mínimos de ingreso. La misma tasa aplicaría a trabajadores informales

con lo cual se estimula la formalización de personas informales a que devenguen un salario mínimo. En segundo lugar, se plantea una reforma a los sistemas de información para el recaudo de la seguridad social para facilitar las cotizaciones.

Educación para el desarrollo: Se diagnostica la desconexión entre el sistema de educación y de formación para el trabajo y el sector productivo, sobre la importancia de generar modelos educativos para el empleo. Se propone revolucionar la formación técnica del SENA para garantizar niveles de vinculación formal más altos. Adicionalmente se discuten reformas en la educación universitaria como la certificación de competencia a lo largo de la vida, la educación por módulos que permita la semipresencialidad y la flexibilidad, y finalmente, la financiación de estudios para promover la adquisición de capacidades.

Crédito para las oportunidades: Se evidencia un panorama en el que, pese al crecimiento del crédito agropecuario en los últimos años, hay un patrón preocupante de concentración en grandes productores (importadores incluso). Ante el desafío de promover el crédito para los medianos y pequeños productores rurales se propone reformar los esquemas de garantías para no recurrir a la figura hipotecaria, el fomento de la asociatividad y promover la agricultura por contrato. Igualmente, frente a la

falta de acceso al crédito por parte de los pequeños mineros informales se discuten algunas vías de solución y profundización de la bancarización.

Catastro multipropósito y habilitación de titulación masiva de predios: Se propone

la implementación completa del catastro multipropósito ya que se ve a este como mecanismo que habilita la titulación masiva de predios a los campesinos, convirtiendo a Colombia en un país de propietarios.

1. Propuestas

1.1. Empleo para volver a producir

Una de las reformas más importantes que se requieren para reducir la informalidad tiene que ver en la forma cómo se financia la salud. Actualmente se tienen dos regímenes: contributivo y subsidiado, ambos con los mismos beneficios pero en el contributivo con un costo del 4% para un asalariado formal y 12.5% para un independiente formal, mientras que para el subsidiado y el trabajador informal el costo total es cero. Como resultado, esta asimetría es un incentivo para mantener la informalidad. Por esta razón, Fedesarrollo³ propone introducir una tasa progresiva de aportes a salud a cargo del trabajador, con 0% para un salario mínimo o menos, aumentando gradualmente hasta el 9% para trabajadores con ingresos de 2.5 salarios mínimos mensuales o más. (Fedesarrollo habla de 25). Como resultado de esta tasa marginal del 9% en los aportes, la tasa promedio de recaudos totales

resultará en un 4%, generando mayor progresividad en los aportes.

Las reformas propuestas se complementarían con una tasa progresiva de contribución a las Cajas de Compensación para asalariados, iniciando con 0% para ingresos iguales o inferiores a un salario mínimo. De igual forma, se recomienda incrementar progresivamente la tasa de cotización a pensiones definida en planes de ahorro con las empresas para complementar el primer pilar universal y, por último, un seguro de desempleo para asalariados e independientes formales con ingresos inferiores a 1,5 salarios mínimos.

El caso más extremo es el de los trabajadores independientes, que cuando tienen un salario mínimo terminan cotizando a pensiones, salud y riesgos laborales la tasa del 29% de

3 https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4103/Repór_Abril_2021_Mej%c3%ada_et_al.pdf?sequence=9&isAllowed=y

su ingreso, con un 12.5% a salud, 16% pensiones y 0.5% para riesgos laborales. Lo anterior desestimula totalmente la formalización voluntaria de los trabajadores informales. De hecho, no sólo la desestimula, sino que tal situación resulta abiertamente regresiva, pues la tasa va bajando hasta situarse en un 11.6% para salarios de aproximadamente 3 salarios mínimos mensuales, de tal manera sucede que entre menos gana una persona, más cotiza.

En resumen, el sistema actual de cotización en seguridad social es regresivo, estimula abiertamente la informalidad porque tiene un sesgo en contra del crecimiento y está orientado especialmente a personas con un solo trabajo, cuando en el mundo actual, las personas tienen muchos trabajos ocasionales para garantizar subsistencia. Complementando lo anterior, en el caso de la contratación por prestación de servicio tales como técnicos, tecnólogos atención infancia y otros; las oportunidades son en su mayoría estatales y esto muestra que tenemos que flexibilizar las formas de contratar y pagar prestaciones.

De lo anterior emerge que uno de los principales puntos para facilitar la formalización es “bajar la vara” para facilitar que más negocios puedan fácilmente ser formales y crear empleos formales de forma más simple. La regulación laboral se ha hecho pensando que empresas grandes no precaricen al

trabajador, pero deja de lado al 95% de las empresas MIPYMES, especialmente a las del sector rural, que presentan alto grado de informalidad laboral. Por esto es preciso pensar en una legislación laboral diferencial para el sector rural que promueva su formalización.

De otra parte, las realidades del mundo moderno exigen facilitar que la persona tenga varios trabajos al mismo tiempo, que se pueda contratar por horas, disminuir los costos no salariales, facilitar el pago de aportes y prestaciones, modernizar la regulación más conectada a las realidades del sector rural, e incluso, cabría la posibilidad de estudiar la implementación de salarios acordes a las realidades regionales y sus costos de producción. Por supuesto, este asunto debería tener en cuenta posibles efectos no deseados de incluir salarios regionales, tal como la presión que se podría causar para que las personas se movieran a zonas de mejores salarios.

Se requiere también que dicha legislación laboral esté acorde a los tiempos modernos, que caracterice los tipos de trabajo y reconozca los estilos de vida contemporáneos tales como los nómadas digitales, informales que persisten, y el de los “millennials”.

Otro punto que debe ser analizado en Colombia son los costos operativos en los que incurre el empresariado al momento de pagar nómina, quienes tienen que entrar a múltiples páginas para volver a

llenar los mismos datos para cada EPS, Cajas de Compensación, Parafiscales, ARL y AFP a los que contribuye cada trabajador. Por lo contrario, lo lógico es que el empleado cotizante o el empleador tenga sólo una página y el Estado sea el que realiza la dispersión de pagos.

Para avanzar hacia esta dirección, lo primero sería avanzar en los procesos de formalización de la economía, los cuales deben ser graduales y deben

buscar minimizar la barrera normativa que separa lo formal de lo informal y que finalmente termina generando exclusión.

Esto es aplicable en el tema de tierras, minería, pequeños negocios y comercios, entre otros; la legislación debería estar orientada a incluir y no a excluir. En este sentido, la gradualidad en pagos a seguridad social y parafiscales, hecha por Fedesarrollo, debería ser considerada por las autoridades colombianas.

1.2. Educación para el desarrollo

Entendiendo que ser informal no significa ser improductivo, el SENA invierte en el desarrollo social y técnico de la población colombiana en aras de trabajar para su incorporación y desarrollo en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social. Para esto, esta institución trabaja en la formación profesional integral centrada especialmente en cursos cortos con cerca de 9 millones de aprendices en cursos como la certificación en competencias, fomento y ayuda del emprendimiento, intermediación laboral y guía a la innovación. Sin embargo, cuando se compara la muy baja atención del SENA a emprendimiento (aproximadamente 9.000) o a las empresas con extensiónismo (aproximadamente 4.000) vs un sector productivo con más de siete millones de negocios y empresas, es claro que

el impacto del SENA es absolutamente marginal resaltando que la labor de la institución a pesar de ser importante es totalmente insuficiente.

De esta manera, no sólo se ha observado que la formación está más que todo orientada al trabajador y sus oficios y poco a la empresa, sino que también, cuando miramos la tasa de vinculación laboral formal del SENA, encontramos que ésta sólo llega al 43%⁴ (con corte al tercer trimestre de 2020). Esto quiere decir que sólo el 43% de los aprendices del SENA encuentran empleo en la actividad para la cual fueron formados en menos de 6 meses, subrayando así un gran problema de pertinencia en la formación recibida. Y si enfocamos el análisis sobre la pertinencia de la formación en algunos departamentos con mayores necesidades, encontramos

4 https://observatorio.sena.edu.co/Content/pdf/boletin_tendencia_2020_trim_III.pdf

que el problema es mucho más crítico pues se encuentran tasas de vinculación laboral de alrededor del 20% en La Guajira, Norte de Santander y Nariño (la tasa de vinculación formal del SENA es relativamente baja en general, y muy baja en algunos lugares del país).

Una contribución adicional a la formalización es la evaluación y certificación de las competencias laborales adquiridas a lo largo de la vida. Esta se desarrolla en 85 mesas y 2.250 normas de competencia, que llegan al 46% - 48% de los sectores más informales. Finalmente existe una ruta de innovación y emprendimiento que tiene como usuarios a los aprendices,

emprendedores, empresarios y academia. Pero si se quiere impactar fuertemente la informalidad, hay que orientar la formación mucho más a las empresas informales. Para esto, además de caracterizarlas (construcción, comercio, servicios, industrias), se debe brindarles programas relevantes y pertinentes a sus necesidades y realidades. Y esto debería ser en lo posible en modalidad semipresencial (combinar presencialidad con clases virtuales y a distancia), desarrollarse por módulos, y para muchos de ellos que así lo necesiten, financiarse el día en el que su formación les impide trabajar.

1.3. Crédito para las oportunidades: el crédito como elemento para la formalización

Un tema central para formalizar la economía tiene que ver con laprofundización del sistema financiero y su impacto en el PIB agropecuario. Colombia ha avanzado en el aumento del crédito rural, pasando de un 32% en el 2010 a un 55% en el 2020. De la misma manera, en cartera de crédito Rural / PIB agropecuario en el cual ha crecido pasando del 23% al 43% en los mismos años.

No obstante, a pesar de que la cartera total agropecuaria se ha multiplicado por seis en la última década, este crecimiento se ha dado básicamente en

cartera sustitutiva orientada a grandes productores y comercializadores, muchos de los cuales son importadores. La cartera de redescuento ha aumentado de forma importante en número de créditos, pero aún tiene una cobertura del total de productores rurales muy baja, quedando como grandes beneficiarios los grandes productores agrícolas o importadores de productos agrarios. Esta brecha identificada es, sin duda, una gran oportunidad para transformar el campo, de tal manera que debe priorizarse la cartera agropecuaria de pequeños y medianos productores. (el crecimiento ha sido desproporcionadamente

desbalanceado y potencialmente contraproducente)

A nivel regional, la cartera se concentra sobre todo en Bogotá la cual, al tener una poca producción agropecuaria, evidencia que el crédito se está yendo hacia las casas matrices de los grandes productores e importadores. En cuanto a actividades, la producción de café, la ganadería, caña de azúcar, arroz y avicultura; son aquellas que concentran la mayoría del crédito, lo cual deja entrever la necesidad de aumentar la participación de otras actividades agropecuarias que también son importantes para el país. (crédito en Bogotá y en actividades que no benefician a los pequeños)

De otra parte, una de las principales barreras para aumentar el crédito dirigido hacia la gran mayoría de productores agropecuarios son la alta informalidad laboral y catastral; la variabilidad de precios y la insuficiente provisión de mecanismos de estabilización; la baja competitividad y educación financiera; la normatividad de Finagro que desincentiva financiamiento a pequeños productores; los bajos niveles de asociatividad; y los esquemas de garantías fundamentalmente basados en la garantía hipotecaria. Lo anterior lleva a que el pequeño productor agropecuario termine buscando oferta de crédito para capital de trabajo y financiamiento de corto plazo con alternativas de financiación costosas y, muchas veces, informales como los indeseables “gota

a gota”. (obstáculos y diseños perversos que ponen contra las cuerdas a los pequeños)

Una alternativa de solución para los obstáculos del campo podría ser el fortalecimiento de la asociatividad. Por ejemplo, éste podría ayudar a superar la falta de asistencia técnica y la posibilidad de acceso a nuevos paquetes tecnológicos ya que. Éste es sin duda un elemento institucional fundamental para aumentar el acceso de los agricultores a estas herramientas y varios otros servicios. De igual forma, la agremiación fuerte daría lugar a la promoción de la figura de agricultura por contrato, donde pueda minimizarse los riesgos asociados a la variación de precios, beneficios económicos reducidos e incumplimiento de obligaciones financieras. De otra parte, la mayor asociatividad de pequeños y medianos agricultores, podría también generar una presión positiva para que se pueda constituir un fondo de garantías para mejorar el acceso al crédito. (propuestas: fortalecer la asociatividad, agricultura por contrato, fondo de garantías)

En el mismo sentido, el sector minero padece también de grandes niveles de informalidad. En este, al igual que en el sector agrícola, uno de los problemas para formalizar es el acceso al crédito para el pequeño minero. Estos no tienen acceso a formas de financiación y, por tanto, no pueden tecnificarse. Esta situación es muy diferente a lo que sí puede hacer la

minería ilegal, la cual cuenta con vastos recursos provenientes de la renta ilícita al tiempo que degrada el ambiente y la diversidad. Por esta razón es necesario diferenciar entre el minero informal y la extracción ilícita de minerales. Mientras que el informal tiene la intención de formalizarse, pero no ha podido, hay otros que desde la extracción criminal capturan la renta minera y degradan la biodiversidad y el ambiente para

financiar otras actividades criminales. De esta manera, si se lograra mejorar la tasa de bancarización para el pequeño minero, se mejoraría sustancialmente su situación y vulnerabilidad ante la minería ilegal. (mineros pequeños tampoco tienen acceso al crédito, diferencial pequeño minero informal de la minería ilegal).

1.4. Catastro Multipropósito para la seguridad jurídica y habilitación masiva de titulación de predios

Uno de los temas en los que es importante seguir evolucionando es el de la implementación de la política de Catastro Multipropósito y, con ésta, la posterior habilitación de titulación masiva de predios. Con esto, se lograría que Colombia pase de ser un país de “ocupantes”, fácilmente manipulados y expulsados del territorio por la narco-guerrilla y los narcos paramilitares, a ser un país de “propietarios” como debe ser.

Tener un catastro permite conocer la realidad económico social del territorio no solo registrando los predios sino también sus afectaciones. El concepto multipropósito es la concepción integrada del territorio, que, a modo de sándwich, tiene una **capa parcelaria** que registra las parcelas, predios, vías, ríos etc. Y otra capa **no parcelaria** registra los derechos (D), restricciones (R) y responsabilidades (R) que tiene cada una de las capas (DRR) que afectan el territorio.

Una capa puede ser territorios protegidos como parques nacionales, otra registrar subsuelo, títulos mineros, servicios públicos, vías, riesgos, aspectos fiscales entre otros. Estas capas tienen jerarquías, un páramo tiene mayor jerarquía que un título minero por tanto en un páramo los DRR excluyen la actividad minera. El gobierno anterior entregó menos del 3% del territorio con catastro actualizado y cerca del 30% sin formar. Con una desactualización promedio de 16.4 años, más del 50% de la información de catastro no coincide con el Registro y no registra la informalidad.

El IGAC totalmente politizado y con mínimo rendimiento técnico, altísimo costo, tenía cerca de 300.000 expedientes pendientes. Para arreglar el desastre con la ayuda de cooperación suiza, más otros países (USA, Holanda, UK, Canadá, Suecia entre otros) se implementó un cambio completo. Lo primero fue llegar a un

acuerdo del camino a seguir que se plasmó en un Memorando de Entendimiento entre todos los actores. Se definió que tenía que ser completo (todo el territorio), actualizado, confiable, integrado con Registro y totalmente digital e interoperable. Se modificó totalmente la gestión catastral. Para esto el PND, Ley 1955 de 2019, estableció el Catastro como servicio público.

Es obligación de los alcaldes implementarlo y **la Procuraduría tiene que hacer este seguimiento**. Se expidieron dos documentos CONPES, decretos reglamentarios del Catastro MP, articulación cartográfica, concepto del aporte del catastro al ordenamiento ambiental. Se gestionaron recursos BM-BID, más ayuda de cooperación de UK, USAID, SECO, GIZ alemana, AFD francesa, créditos Findeter, cofinanciación de CAR, habilitación de regalías, entre otros. Permitió que cada municipio,

asociación de municipio, departamento, ANT, IGAC fueran **actores públicos en competencia**.

A la fecha se tienen 31 gestores catastrales que cubren 261 municipios. Al final del 2021 se calcula que el 52.7% del territorio tendrá financiado el catastro más de la mitad de esto financiado por cooperantes. Al final del 2022 el gobierno estima tener levantado el 51% del territorio y financiado el 60%. Esto ha permitido además que este gobierno haya entregado títulos a más de 48.000 familias rurales y sin contar lo urbano. Esta política pública complementada con el gran avance en los PDET empieza a configurar un gran cambio en el capítulo tierras y territorio de la Colombia profunda, **como debe ser**.

Tomado del artículo publicado en el Espectador Dic 12 del 2021, escrito por Carlos Enrique Moreno Mejía.

IMPULSO PRODUCTIVO: Incrementando la productividad de factores y el crecimiento estructural

Barreras para el aumento de la productividad y crecimiento en Colombia

El ingreso per cápita en Colombia ha crecido a una tasa del 2% anual en los últimos 40 años, cifra ligeramente superior al promedio de América Latina (1.8%), pero que representa solamente la mitad del promedio de los países asiáticos (4.1%).

Una buena parte del débil crecimiento se explica por el comportamiento de la productividad de factores, que se ha reducido en los últimos 40 años (-0.25% Colombia vs. +0.93% Asia). Según Fedesarrollo, las principales barreras que explican este bajo desempeño son: 1) **Barreras institucionales** tales como control de la corrupción, imperio de la ley y riesgo de repudio de los contratos, 2) **Barreras a la competencia** tales como barreras a la entrada, protección

comercial y leyes de competencia, 3) **Barreras en los mercados de capital**, tales como la estructura tributaria, baja inversión en infraestructura e insuficiente mercado crediticio, 4) **Barreras en el mercado del trabajo**, una inadecuada y desactualizada legislación laboral, un bono demográfico que se ha ido agotando y una insuficiente acumulación de capital humano calificado, y por último, 5) **Barreras en el mercado de tierras**, concentración de la propiedad de la tierra, uso insuficiente del suelo y protección comercial.

A continuación, presentamos algunos de los puntos que son barreras al desarrollo y cómo incrementar la productividad de factores.

Productividad de factores: tierra

Uno de los temas críticos para impulsar el crecimiento en el campo es proceder a destrabar los factores que frenan la productividad de la tierra. Central a este punto está la masificación de la legalización de predios y adjudicación de baldíos. En este proceso hay que recordar que, durante el frente nacional, el Estado colombiano impulsó masivos procesos de ocupación de baldíos especialmente en la región andina, así como la formalización. Sin embargo, siguen existiendo grandes franjas de territorio donde estos procesos poco se han dado. Hablamos de la zona pacífica, la limítrofe con Venezuela y la Orinoquia, Putumayo, Meta y Guaviare. Estas zonas están siendo colonizadas a la fuerza, en muchos casos, para sembrar coca o para ganadería extensiva.

Sin embargo, un proceso de adjudicación y legalización de predios incompleto ha facilitado la creación de una serie de narrativas y aparentes antagonismos que nos impiden avanzar, como la polarización entre campesinos y terratenientes y entre empresarios y comunistas. La realidad es que la ruralidad necesita soluciones y hay voluntad. Así como en la zona andina se creó una clase media agropecuaria, hay muchas zonas de Colombia donde se puede replicar el ejercicio. Para esto hay que entender que no puede haber una solución única, sino una que tenga en cuenta las realidades regionales, tal

como lo hicieron con la formalización focalizada en Brasil con el proyecto **Terra Legal**.

En Brasil fueron logrando un régimen progresivo para la asignación de ocupaciones, mediante un proceso rápido, visible y participativo con la ayuda de una página web. En Estados Unidos se dio un proceso parecido con gratuidad (*homestead*), una promoción de la clase media (*preemption*) con compra preferencial de predios para ocupaciones en exceso. Adicionalmente reconocimiento de costos de recuperación y administración.

Este proceso tiene una serie de restricciones de orden Constitucional. La primera sobre baldíos es que la vocación es indiscutiblemente campesina, ius fundamental al discutir sentencias de pertenencia sobre baldíos y su imprescriptibilidad, por lo que cualquier reforma debe claramente beneficiar la población campesina. Para esto, en zonas territoriales relativamente uniformes, como el departamento del Meta, se iría adelantando en zonas relativamente homogéneas, un proceso de actualización de UAF, se utilizarían unos precios de referencia establecidos en una Hoja de Precios de Referencia HPR, y se adjudicaría una UAF gratis, la segunda UAF con un 50% de descuento, la tercera UAF, con un 30% de descuento

y la cuarta UAF con un 20% de descuento. Las UAF no tomadas pueden ir a un fondo de tierras.

Para lograr esta adjudicación de baldíos que permita una paz duradera, y hacerlo de forma que pudiera ser aprobada en sede constitucional, debería enfocarse, sobre todo, pero no exclusivamente, en zonas de conflicto y abandono histórico, focalizado a sujetos de reforma y progresivo para no sujetos de reforma. Parcial gratuidad basada en criterios de costo beneficio para la adjudicación de tierras a sujetos de reforma, y alimentar el fondo de tierras para sujetos de reordenamiento.

Finalmente, en la propuesta planteada, el proceso exige retornar tierras y permite descuentos adicionales sobre las hectáreas retornadas hasta la 4 UAF. Se darían plazos amplios de acuerdo a los sujetos y descuentos por pago de contado.

Paralelo a un proceso claro de adjudicación de baldíos, se precisa qué hacer para que ese patrimonio adjudicado aumente valor, sirva para acceder a crédito y vuelva transable esta riqueza nacional.

Hoy por hoy la economía está basada en millones de pequeños emprendimientos, por lo que requerimos de un marco que les permita crecer, que equilibre las desigualdades de genero; hay que acompañar estas adjudicaciones de

procesos de formación que permita que los poseedores tengan un marco mental de iniciativa personal, especialmente orientados a los emprendimientos y pequeñas empresas que son el soporte de la economía. Por tanto, la facilidad para formalizarse, acceder a más crédito, poder tener más asistencia técnica y contar facilidades de comercialización, es fundamental, entendiendo que la adjudicación de baldíos en estas zonas no pueden ser la única herramienta. De esta manera, habrá que combinar la masificación de **contratos de uso** en territorios colectivos, de acuerdo con las comunidades. También, así como en el pasado se impulsaron las zonas de reserva campesina, habrá que lograr sacar adelante las Zonas de Desarrollo empresarial también contempladas en la Ley 160 de 1994.

En los temas de tierras, uno de los problemas centrales es cómo lograr que el minifundio pase de ser una actividad de subsistencia a una comercial. Esto se dificulta porque, las comunidades campesinas no tienen las garantías para sacar las cosechas, para lo que se requiere de una combinación de **vías terciarias, seguros de cosechas, agricultura por contrato que garantice la compra del producto y mucha formación para el trabajo y la convivencia**, para lo que el SENA y otras instituciones de educación superior con oferta de programas afines, deban modificar su malla formativa.

Adicionalmente Colombia tiene un gran atraso en **riego**; los costos son tan altos y la inseguridad jurídica tan grande que el sector privado no participa de esta forma. Se requiere un marco normativo que facilite que cuando comunidades de regiones susceptibles a riego, se asocien, el Estado se obligue a participar o al menos facilitar el desarrollo, de tal forma que habrá que privilegiar agua para las comunidades y lo restante para riego.

Otro tema que facilita el desarrollo del campo tiene que ver con la provisión de una **vivienda digna rural y centros**

poblados rurales. No está clara la política de vivienda social rural en manos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que no tiene las capacidades que ha demostrado en la generación de vivienda urbana. En el campo, ante las particulares propias de lo rural y las dificultades logísticas de construir en estas zonas, habrá que privilegiar contratar y trabajar con comunidades organizadas y esquemas muy diferentes al del gran constructor tradicional, sumado al uso de nuevas tecnologías, prefabricados y materiales locales.

El cambio demográfico y su impacto en el mercado laboral colombiano

Los resultados del censo del 2018 muestran que Colombia está cambiando rápidamente su perfil demográfico, con un proceso de envejecimiento poblacional, reducción de la base juvenil y ensanchamiento de las zonas medias y superiores. Esto implica una reducción de los niveles de dependencia, especialmente de la niñez y un incremento de la dependencia por vejez todo en un marco de equidad de género.

Esto significa que la población potencialmente activa (15 a 64 años) está envejeciendo de forma acelerada.

El índice de Juventud de la población económicamente activa que estaba en 163 del 2001 al 2017 bajo significativamente a 118. Este envejecimiento se está dando sobre todo en la zona central, en la costa y en la zona occidental, donde Colombia tiene la mayor parte del sector productivo. Todo esto, bajo el contexto de ser un país donde más del 60% de la población, por la informalidad, no cotiza a salud y pensión, por lo cual este asunto se vuelve el reto central.

Factor trabajo: educación - formación técnica y tecnológica y para el trabajo y acumulación de capital humano

El desarrollo económico, equivalente a crecimiento, se da cuando se logra la transformación productiva de las empresas que componen cada sector industrial y favoreciendo nuevos sectores. Esto se logra con una combinación de mejoras en las competencias productivas de las personas, junto con transferencia de tecnología y modernización del aparato productivo. Esta actuación coordinada en cada sector es la que permite aumentar la productividad general de factores.

Esta transformación de las competencias **productivas de las personas** se da vía procesos individuales como colectivos. **Los procesos individuales**, persona a persona, se dan combinando la educación superior conceptual, de pregrados y posgrados, con el conocimiento procedimental-tecnológico, y el aprender haciendo que se da en los politécnicos, así como **en el ambiente empresarial**. Adicionalmente y de forma paralela, **hay que adelantar procesos colectivos** que se dan cuando la sociedad cambia sus sistemas de creencias, o como lo decimos en este documento, **cambiamos el marco mental**, impulsando por ejemplo la imaginación, la curiosidad, la diversidad, el trabajo en equipo, el liderazgo, el trabajo en redes, etc. **En definitiva, hay que entender que los**

milagros económicos van de la mano de milagros educativos articulados con el sector productivo. Esto debe estar acompañado de mayor oportunidades para las mujeres que tradicionalmente reciben menos remuneración y que reproducen roles de género.

La profundización de las competencias productivas conceptuales y procedimentales, se tienen que trabajar por cada actividad industrial, explicando así su desarrollo. Cuando se mira la educación superior en Colombia en diferentes sectores, esta es menos relevante que en aquellos países con los que competimos, y ni hablar de las diferencias en acceso a la educación superior por regiones en Colombia, pues estas son tan pronunciadas que explican y agudizan la trampa del bajo nivel de desarrollo de algunas regiones frente a otras.

Hay que entender que cada sector industrial que se quiera desarrollar tiene unas **temáticas** asociadas y que solo la **completitud** de estas facilita el desarrollo de las industrias asociadas. Estas temáticas normalmente combinan educación y formación. A modo de ejemplo, el desarrollo de una industria como la del cine tiene una combinación de educación conceptual como pudiera ser una maestría en distribución audiovisual, y además combina una

formación procedimental como pudiera ser camarógrafos o construcción de escenarios; Si se desarrolla uno sin el otro, es muy difícil desarrollar la industria completa.

Cuando se analizan sectores que se pudieran impulsar en Colombia, como son volvernos un centro financiero, cine y animación, carboquímica, software, acuicultura, fruticultura, agricultura comercial, etc., vemos que los programas que ofrecen las principales universidades colombianas a nivel de pregrados, especializaciones maestría y doctorados, **muy poco** tienen que ver con el desarrollo de sectores industriales. En Latinoamérica la educación universitaria ha estado centrada en ciencias sociales, principalmente, mientras que, en otros países avanzados, se le da más peso a las ciencias teóricas y aplicadas.

La educación conceptual tiene que ir de la mano de la formación para el trabajo que se orienta a transformar las competencias procedimentales. **Esa transformación de competencias procedimentales productivas por industria se da sobre todo en la combinación del aprendizaje tecnológico de los politécnicos con el entrenamiento en las empresas en un aprender haciendo.**

En Colombia la formación tecnológica se concentra en el SENA, Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano y Técnica y Tecnológica con sistemas disímiles. Además, se centra en cursos cortos de menos de 440 horas, que poco

obedece a niveles internacionales de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, ni tiene suficientes sistemas de cualificaciones ni de calidad.

Para transformar el sistema de formar competencias procedimentales hay que impulsar la implementación del **Sistema Nacional de Cualificaciones**, aumentar de forma sustancial la formación en los entornos laborales de Unidades Vocacionales de Aprendizaje en Empresas, así como multiplicar las metas actuales de formación con doble titulación. Finalmente es absolutamente necesario **impulsar la reforma del SENA**. El sistema actual de formación adolece de muchas fallas que se subsanarían si se implementa el Sistema Nacional de Cualificaciones. Tiene mínimas instituciones certificadas, otorga una combinación de títulos y certificados, es confuso, y no hay niveles internacionales claros y definidos (niveles CINE). Adicionalmente, como visión general, el número relativo de programas técnicos y tecnológicos es muy bajo frente a la oferta universitaria y es poco relevante al desarrollo.

Es casi una constante en Latinoamérica que la Universidad le ha hecho una especie de “*crowding out*” a la formación técnica, con profundas consecuencias en la falta de desarrollo.

Esa carencia de tecnólogos en Colombia podría derivar en que profesionales funjan como tecnólogos, generando ineficiencia y frustración, además

de mayores costos de formación o endeudamiento. No es solo insuficiente la formación terciaria y dual, sino que también es poco pertinente. Lo otro es que, si el 97% de las empresas del sector productivo son micro y MIPYMES, cabe la pregunta de si su transformación se podría centrar en cursos cortos, o si se debería impulsar una formación centrada

en el aprender haciendo de manera semi presencial, porque el dueño de la empresa no se puede ausentar, habría que subsidiarle ese tiempo de formación que debería ser por módulos relevantes, y trabajar en mejores prácticas y técnicas, así como en aumentar su crecimiento y productividad.

Potenciando el capital humano vía la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones

El Sistema Nacional de Cualificaciones - SNC, es la transformación del sistema educativo y formativo para garantizar la pertinencia y la calidad de los aprendizajes, lo cual se logra mediando un diálogo eficaz entre los resultados de aprendizaje que se alcanzan en los programas de formación y las necesidades del sector productivo para el cierre de brechas de talento humano, y la calidad se logra midiendo los insumos de la formación, los procesos y los resultados obtenidos, así como la inserción o reinserción laboral de las personas.

El sistema se compone del **Marco Nacional de Cualificaciones** que tiene los catálogos sobre los que se basa la formación académica y técnica y de la normalización de competencias, que es la esfera técnica donde las empresas le dicen al sistema lo que se necesita en el aparato productivo. Se realiza basado en

la clasificación unificada de ocupaciones, con esto se define que se va a formar.

En el SNC se tienen tres vías de cualificación: la educación formal que otorga títulos y la formación para el trabajo que permite un aprendizaje institucionalizado, intencionado y organizado en programas de formación para el trabajo con un proveedor de educación o formación para el trabajo. Este otorga certificados y finalmente el sistema permite el reconocimiento de aprendizajes previos que facilita la certificación de competencias.

El primer paso dentro del SNC es **entender las brechas de capital humano** desde la perspectiva del sector productivo, trabajadores, buscadores de empleo y del sector educativo y formativo. Basado en esto se formulan las políticas para el cierre de estas brechas.

Adicionalmente el servicio público de empleo analiza las **barreras que tienen impacto negativo en las posibilidades de vinculación laboral de los buscadores de empleo**. Estas pueden ser barreras individuales, de entorno y organizacionales que pueden afectar a personas con discapacidad, grupos étnicos, víctimas del conflicto, reinsertados y reincorporados, mujeres y migrantes especialmente en trabajos de cuidado tradicionalmente no remunerado y que dificulta su inclusión laboral.

Finalmente, un tema de fondo es reconocer cómo el trabajo ha evolucionado en el mundo a través de diferentes formas y eso no ha pasado en Colombia. Por ejemplo, en aplicaciones como Uber o Rappi el trabajo es por horas; no es el tiempo sino el ingreso independiente del tiempo dedicado, por lo que hay que alinear el ingreso y cotizar a la seguridad social de la misma manera.

Formación para el trabajo como mecanismo para insertar jóvenes vulnerables en la economía formal

El Estado tiene que promover el desarrollo de las habilidades para el trabajo y la promoción de la participación de la población en el mercado laboral formal, dado que jóvenes con pobre formación se acoplan poco al mercado laboral y se hacen vulnerables a la pobreza. Por otro lado, se ha demostrado que aquellos que la reciben tienen más movilidad social, presentan menos vulnerabilidad a la pobreza y a la violencia, con efectos sobre su entorno, su desarrollo humano y la seguridad.

Cuando se observa que en los estratos 5 y 6 más del 60% de las personas tienen acceso a una universidad con o sin título o más, en los estratos 1 y 2 más del 80% tienen bachillerato o menos. Es evidente la necesidad de focalizar el gasto público

para mejorar las oportunidades y lograr más movilidad social de los estratos bajos.

Estudios adelantados por funcionarios del Banco de la República demuestran el alto beneficio que tienen programas que se orientan a desarrollar en los jóvenes habilidades básicas para el trabajo y específicas en oficios, hasta alcanzar niveles de trabajador semicualificado. Lo mismo que la promoción de habilidades básicas y transversales del joven para mejorar su capacidad de vinculación y desempeño basado en las demandas de los sectores productivos y en general fortalecer el “sistema nacional de formación profesional”.

En un trabajo que se desarrolló entre el 2002 y 2005, que cubrió a 80.000 jóvenes con una inversión de \$750 dólares por persona, se les brindó a estos jóvenes 3 meses de clases provistas por Escuelas de Capacitación - ECAPS privadas y 3 meses de práctica en firmas legalmente registradas que proveían prácticas no pagas a los estudiantes en 70 categorías que iban desde mercadeo, inventarios, electricidad, recolección de datos etc.

Para el efecto se trabajó con 26.000 estudiantes asignados a 114 ECAPS con y sin ánimo de lucro, que concursaron para participar en el programa. Estas ECAPS definían los cursos a ofrecer y tenían sistemas de remuneración en los que el pago era condicionado a la terminación de las prácticas.

Esta política pública de formación combinaba 3 meses de clases y 3 meses de práctica laboral en los que, dependiendo

de la terminación del curso, la ECAP recibía el 40% del pago al inicio del programa, y solo cuando el estudiante era contratado a tiempo y terminaba la practica, las ECAP recibían el 100% del pago. La ECAP, adicionalmente, recibía los pagos de mantenimiento del estudiante que se emplee antes de terminar su practica en su campo de formación.

El sistema dio efectos positivos demostrados en cuanto mejoró la probabilidad de los estudiantes de trabajar en el sector formal, en firmas grandes y más productivas, aumentaron sus ingresos y contribuciones a la seguridad social, mejoró el acceso a la educación post secundaria formal, disminuyó la demanda de subsidios del gobierno, bajo la incidencia en delitos y la tasa interna de retorno fue del 16%, lo que demuestra la alta rentabilidad social.

Transformación tecnológica del aparato productivo

En Colombia hablamos mucho de la importancia de la ciencia y tecnología, así como de la innovación, sin profundizar en el **cómo**, pero hay una forma más básica de lograr ese cambio tecnológico: facilitando que el aparato productivo adquiera nuevas capacidades tecnológicas. Esto comprende, entre otras medidas, adaptar nuevas tecnologías, ingeniería inversa, “*imitative adaptation*”,

nuevos procesos de producción, impulso al **conocimiento crítico** de cada actividad, desarrollo de nuevos productos o ampliar el “*product space*”. Nuevas formas de mercadear y conquistar nuevos mercados, nuevas fuentes de materias primas, innovar en procesos, articular y aplicar conocimiento científico avanzado al sistema productivo, automatizaciones, integraciones verticales, etc.

La realidad del aparato productivo colombiano es de 1.6 millones de empresas afiliadas a Cámaras de Comercio, y cerca de 6 millones de **negocios** de mayoría informales y micro. La pregunta es entonces sobre cómo lograr una transferencia de tecnología masiva que llegue a estos negocios.

Para lo anterior hay que trabajar en dos vías paralelas. Frente al sector moderno, **impulsar los centros de innovación, investigación y tecnología aplicada.** En los micronegocios y MIPYMES, la transformación tecnológica se logra vía los **servicios de extensión tecnológica,** que sirven especialmente para facilitar la transferencia de tecnología a estos negocios.

Para lograr la transformación productiva vía transferencia de tecnología hay que **multiplicar los centros de investigación, innovación y transferencia tecnológica, así como los Servicios de Extensionismo**

Tecnológico, ojalá de la mano de las universidades y gremios productivos (siempre que se abran a PYMES), tal como lo hizo Corea del Sur que tiene más de 16.700 de estos centros, que además se vuelven alternativa laboral para los Phd, hoy dedicados casi que exclusivamente a investigación y docencia.

La transformación tecnológica de más impacto especialmente en Pymes, se logra vía los **Servicios de Extensionismo Tecnológico y Fabricas de productividad,** tal como lo hace los países avanzados con el MAS UK (Manufacturing Advisory Service), el MEP – USA (Manufacturing Extension Partnership), el Fraunhofer, Tecnalia en España, o el IRAP en Canadá.

Finalmente, otro habilitador de crecimiento y de transferencia de tecnología está en el lograr el bilingüismo en la sociedad. La enseñanza del inglés es clave para lograr lo anterior.

Modernización del aparato productivo

En la modernización del aparato productivo es necesario complementar la formación de capital humano, la necesaria transferencia de tecnología, el traer conocimiento avanzado, formulas, conocimiento y **la dotación de maquinaria y equipos de última tecnología.** Para esta **modernización industrial y productiva,** tanto en el campo como en las ciudades, es

necesario que los bancos de desarrollo especialmente Bancoldex, Banco Agrario, Findeter, entre otros, tengan agresivas políticas que suministren financiamiento de largo plazo para poder apoyar esta modernización productiva. Si un proyecto tiene un periodo de repago de, digamos, siete años, para nada sirve que le presten una parte del dinero y se lo presten a tres años. Hay que prestarle

para modernización industrial con plazos acordados con los periodos de repago y también para el capital de trabajo asociado.

La política pública debe enfocarse en micro pequeñas medianas y grandes empresas, especialmente favoreciendo aquellas que muestran comportamientos dinámicos (tasas de crecimiento doble dígito). Como esto presenta un riesgo mayor que el promedio, es necesario también modernizar los esquemas de garantías. La vieja garantía hipotecaria

debe modernizarse con otro tipo de mecanismos tales como pignoración de vuelo forestal, o activos biológicos, también aportes de capital semilla que en un plazo máximo determinado (digamos de 5 a 7 años) y con reglas de valoración previamente definidas (por ejemplo, X número de veces EBITDA), el Estado pueda apoyar el crecimiento y salir más adelante de la inversión. El Estado puede y tiene que ser “socio” de la modernización industrial de Colombia vía crédito y capitales semilla.

Exceso de normas: toxicidad normativa y el Estado como barrera al crecimiento

El artículo del Espectador publicado el 28 de noviembre de 2021 escrito por Carlos Enrique Moreno, planteaba como el Instituto de Ciencia Política con el Atlas Network, encontraban que en el “Índice de Burocracia para Latinoamérica 2021”, Colombia salió **mal calificaba** a pesar de los esfuerzos del gobierno por simplificar. Este índice muestra que un pequeño negocio formal gasta 524 horas año en trámites burocráticos, **muchos relacionados con el empleo que dependen del Mintrabajo**, como salarios, contratación, reportes laborales, permisos, despido de personal, etc., **y otros relacionados con la declaración y pago de impuestos y contribuciones** en todos los órdenes, llegando a consumir en el sector primario el 74%

del tiempo, sin contar las innumerables veces que debe intentar el pago por fallas en la página web y las multas que se ocasionan. Esto contrasta con Brasil que sólo gasta 115 horas año, logrando simplificar y flexibilizar las exigencias a la pequeña empresa, eliminando la pesadilla burocrática. En Colombia se identificaron 47 trámites u obligaciones (43 de carácter común), que muchas empresas tercerizan para poder cumplir. No hay duda que la toxicidad normativa generada por un Estado excesivo en trámites y la falta de una gradualidad en las normas, que favorezcan al micro empresario especialmente informal, es un freno a la formalización y al crecimiento y genera exclusión.

En este tema, el tener **ventanillas únicas digitales** para los trámites permite agilizarlos, confronta al Estado con las contradicciones de su legislación y minimiza la acción discrecional del

funcionario público que alimenta los frenos y los riesgos de corrupción. Además, evidencia la brecha entre lo ideal de la norma y la realidad. Esto es válido para todos los sectores.

La confianza como factor de crecimiento y contratos de estabilidad jurídica

Uno de los factores que afectan estructuralmente el crecimiento, es la falta de consensos sobre si Colombia debe crecer con la empresa o con el Estado, sobre si ser empresario es un verdadero contribuyente al desarrollo o un explotador. Las diferentes narrativas que amenazan al sector productivo, el exceso de normas y la falta de reglas estables de largo plazo, deriva en que las decisiones de inversión son mayoritariamente pequeñas y con horizontes de recuperación de la inversión de muy corto plazo, privando al país de los grandes proyectos productivos que jalonan el desarrollo, transforman el país, pero que tienen retornos de largo plazo. Mientras la protección de los derechos sea afectada por el activismo judicial, por las reglas cambiantes, va a ser muy

difícil generar proyectos de alta inversión cuyos periodos de repago sean de 10 o 20 años y que requieran de capital externo que complemente la inversión privada y pública nacional.

En infraestructura un tema central es brindar certidumbre vía la protección de derechos de los inversionistas para que venga más capital. Una herramienta para la atracción del gran capital son los **contratos de estabilidad jurídica** que se han tenido en el pasado con grandes resultados.

Para ser exportadores hay que ser grandes productores. En el agro, el sistema no solo debe favorecer la economía campesina sino también debe favorecer agrupaciones o grandes predios.

¿Cómo profundizar el ambiente competitivo y mejorar la gerencia?

Un tema polémico es el de cómo lograr una agenda que profundice el nivel de competencia en Colombia. Actores

empresariales plantean que el problema central no es de falta de competencia sino de falta de competitividad. El empresario

tiene que enfrentar en condiciones de desventaja la competencia extranjera. En esa falta de competitividad el factor **costo país** es un tema central, pues entre protecciones negativas, impuestos regresivos, falta de normas espejo frente a lo que normativamente se le exige al producto colombiano vs. al producto importado, muchas veces importado con cero aranceles, más el alto costo país especialmente logístico, energético, laboral, normativo, entre otras causas, hace que el empresario no solo tenga una gran competencia de producto

importado sino que lo hace con una baja competitividad derivada de los factores de entorno y costo país.

Paralelamente se requiere una agenda para mejorar la calidad de la gerencia colombiana. Diferentes estudios muestran que **los gerentes no son tan buenos como creen que son**, tema en el que hay acuerdo y que requiere **una revisión profunda de la enseñanza de la administración empresarial, que provea a los empresarios de un nuevo marco mental**.

Transformaciones sectoriales y malla institucional para el desarrollo

Este esfuerzo de diálogo y deliberación ciudadana, representada por diferentes actores y líderes en sus respectivos ámbitos, identifica transformaciones estructurales e institucionales para impulsar las oportunidades laborales, ocupacionales y de emprendimiento en la Colombia urbana con mayor inequidad y la Colombia profunda, lejana del alcance institucional. Se establecen, además, recomendaciones para que la optimización de la operación estatal impulse el progreso y el desarrollo local, y el costo sea más eficiente para el Estado en su intervención en el territorio como efectivo en la creación de oportunidades y bienestar para la ciudadanía.

Además, se identifican las apuestas en materia de ciencia, tecnología e innovación para crecer y consolidar el liderazgo de Colombia en la región, insistiéndose en lo necesario que son la coordinación y las articulaciones de los diferentes actores en país, pues la fragmentación del entramado institucional colombiano representa, en numerosos casos, una barrera y hace más lentos los procesos orientados al

desarrollo productivo, conduciéndolos a la asfixia o a la condena.

Partiendo de la multiculturalidad de nuestro país, sus matices y sus condiciones particulares, los resultados de las conversaciones aquí consignadas plantean enfoques diferenciales para reconocer los derechos y ampliar las oportunidades de las mujeres, los jóvenes, los campesinos y la población vulnerable de Colombia, entre otras, que requieren apoyos institucionales excepcionales para balancear las condiciones y facilitar su acceso a las oportunidades.

Finalmente se menciona, como ejercicio transversal, la necesidad de fortalecer el accionar estatal en los territorios, pues sigue siendo un anhelo de los ciudadanos colombianos que en las regiones, ciudades y pueblos de Colombia, sean evidentes los resultados de los programas, se coordinen acciones y recursos públicos y se identifique la inversión que se necesita de manera prioritaria, en lo que sería un proceso de corresponsabilidad entre el sector

público y el privado, esto es, que el sector social, académico y organizado sea copartípe y que la implementación de los programas sean ejecutados con eficacia y transparencia.

La economía colombiana necesita impulsar muchos nuevos sectores a fin de diversificar su producción e impulsar nuevas industrias que sean generadoras de empleos de calidad y divisas. A continuación, varios ejemplos.

1.

La transformación del campo vía la reforestación comercial

En Colombia, a pesar de tener una de las mejores condiciones mundiales para la reforestación, este sector prácticamente no se ha desarrollado. Mientras que en el mundo el promedio del consumo de madera per cápita es de 0.5 m³/persona y en Chile es de 3.39, en Colombia es solo el 0.12.

Para mirar el potencial colombiano basta mirar las cifras de Brasil, donde con 7.8 millones de hectáreas plantadas cosechan 214 m³/año, generan 3.8 millones de empleos directos e indirectos y contribuyen con el 5.5 % del PIB. Adicionalmente, esto les genera un beneficio ambiental de 1.7 billones de toneladas de CO₂.

Ahora bien, si se mira el potencial de generación de empleo de esta actividad, comparado con las cifras de informalidad y desempleo en Colombia, solamente la industria forestal tendría el potencial de absorber todo el desempleo y bajar de forma importante la informalidad en el país.

A esto se suma el hecho de que la reforestación comercial tiene un creciente atractivo para inversionistas. Esta no solo genera retornos reales versus activos tradicionales; también permite manejar riesgos y diversificar inversiones, existen beneficios tributarios y créditos subsidiados, hay crecimiento biológico y acumulación de valor en el tocón, y es sostenible y ambientalmente amigable. El factor determinante de la rentabilidad forestal en cerca de un 60%, se explica en el crecimiento biológico, un 25% en el precio de la madera y un 17% en el valor de la tierra.

Los retos en esta materia tienen que ver con las dificultades relacionadas con registros y los costos asociados en el caso de los pequeños productores. Son comunes en ellos las confusiones frente a certificaciones, legalidad, biodiversidad, créditos y cambio climático.

Además, hay países que han adaptado la regulación para promover la reforestación, lo cual incluye la eliminación de barreras a la inversión extranjera, la incorporación agresiva

de tecnologías, facilidades de acceso a la tierra y de capital, así como en el cumplimiento regulaciones, normas y política fiscal.

Si Colombia tomara la decisión política e institucional de crear una gran industria forestal, invirtiendo US\$ 1 billón anual durante 30 años, en la cual se sembrarán

230.000 hectáreas por año, se pudiese generar una riqueza nacional teniendo a perpetuidad un negocio que generaría ingresos anuales por US\$30 billones, al mismo tiempo que se regula una práctica ambientalmente sostenible y se limitan los incentivos a la actividad económica forestal ilegal.

2. Cannabis medicinal

El mercado mundial de cannabis medicinal hoy es de US \$11 billones, pero con un crecimiento al 2025 que puede aumentar a US \$54 billones. **La industria colombiana del cannabis medicinal exportó en 2020 más de US \$109 millones y la proyección a 2025 es cercana a los US \$800 millones**, teniendo en cuenta que existe un marco legal adecuado, además de bajos costos de producción, la presencia de varias empresas multinacionales en el país y una capacidad en infraestructura adecuada, especialmente en el sector floricultor. A esto se le suma la capacidad energética, ventajas naturales como el clima, la luminosidad y el suelo.

Sin embargo, en la actualidad hay una cantidad grande de licencias pendientes que podrían aprovecharse en un mercado global que está cada vez más regulado, por lo que se requiere de mayor agilidad en estos trámites.

Ahora bien, dependiendo del marco institucional y la forma cómo las instituciones colombianas faciliten o frenen el desarrollo, la industria del cannabis medicinal podría alcanzar inversiones cercanas a US \$350 millones al 2030, invertir más de US \$120 millones en investigación y desarrollo y generar gran cantidad de empleos directos para esa misma fecha.

3. Marañón

El marañón es un producto considerado como superalimento: provee grasas saludables y proteína vegetal y su manzana contiene 4 veces más vitamina C que un cítrico.

Su producción cuenta con exención de impuesto de renta hasta 2036; beneficia y aporta a la apicultura, tiene potencial para la generación de certificados de carbono y se puede combinar con cultivos transitorios como el maní y el achote.

Los principales productores mundiales son Costa de Marfil, Vietnam, Camboya, Brasil y Tanzania; solo en Brasil hay 800.000 hectáreas sembradas. Vale la pena mencionar que el crecimiento anual del consumo se encuentra entre el 6 y el 10%, y que la mayoría del producto se consume en países que no lo producen, como los Estados Unidos.

Una de las zonas priorizadas en Colombia para el cultivo de marañón es el Vichada, debido a la disponibilidad y al bajo costo de la tierra. Además, el cultivo puede ser realizado por cultivadores pequeños,

medianos o grandes. Lo ideal es que las hectáreas cultivadas en Colombia lleguen a 10.000, pues un cultivo de 100.000 hectáreas puede generar exportaciones de US \$280 millones en almendra procesada, generando así 10.000 puestos de trabajo.

En los retos queda el mejoramiento del sistema de transporte (por lo menos si pensamos en los cultivos del Vichada o en otros departamentos de difícil acceso). Sería ideal su traslado a través del Río Orinoco, que actualmente no se encuentra habilitado.

3. Minería

Este es un sector donde hay gran informalidad e ilegalidad que genera grandes riesgos para la seguridad de las comunidades y para el medio ambiente. Casi todos los mineros en Colombia, o el 95.3%, son de subsistencia, la mayoría de ellos barequeros, situados especialmente en Antioquia, Chocó, Bolívar y Nariño. Solo un 2.7% tienen un título minero, lo cual es preocupante por su exclusión. Si se mira la minería no formal, se revela que Colombia exporta 44 toneladas al año, pero también que hay un porcentaje importante que no sabemos de dónde viene.

Después de años de trabajo, el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) llegó a la conclusión de que la minería debe existir, pero si es incluyente, resiliente y competitiva. El GDIAM

propone soluciones estructurales para la minería formal y a pequeña escala que, en Chile, Perú y México, han creado organizaciones o estructuras que vinculan y abren la puerta a mineros con vocación de formalización. En las propuestas **se sugiere la posibilidad de que la minería pueda ser de capital mixto, ojalá público, privado y de cooperación internacional; que se puedan organizar en materia de contabilidad, temas financieros y de cooperativismo; que tengan garantías laborales, que tengan capacitación técnica de acuerdo a estándares diferenciales, acompañamiento a eliminación de mercurio y en la regulación frente al trabajo infantil; que puedan tener financiamiento y posibilidades de alianzas entre pequeños y grandes.**

Adicionalmente, como política de formalización con mecanismos diferenciales, se propone trabajar en la creación de una ventanilla única de trámites para los mineros en este proceso; capacitar a los mineros en esta materia y mejorar las condiciones de acceso a créditos para incentivarla.

Para luchar contra la actividad extractiva criminal, a través de la cual hay extracciones para generar rentas extraordinarias usadas en actividades delictivas, se requieren zonas mineras seguras similares a las de los cultivos ilícitos, en los que se monitorea toda la cadena productiva, se genera trazabilidad y se cuantifica el impacto ambiental.

Lo cierto es que el mundo avanza rápidamente hacia una transición

energética y, en cualquier escenario de reducción de temperatura, se requiere un incremento sustancial de los minerales metálicos. Tanto los automóviles eléctricos como los paneles solares y los molinos de viento, requieren masivas cantidades de cobre, níquel, aluminio, cromo, zinc, litio, manganeso, titanio y vanadio, entre otros; minerales que se encuentran de forma abundante en Colombia. A esto se suma que en 2050 habrá más de un 500% de aumento en la demanda de minerales como litio, cobalto, grafito e indio.

Cabe anotar que en la minería de oro, si se tuviera una política agresiva de formalización de minería informal y ancestral en Colombia, se podría duplicar la producción en pocos años.

4. Economía Naranja

La economía naranja se puede dividir en tres categorías: artes y patrimonio, industrias culturales (industrias editorial y fonográfica, conciertos y actividades audiovisuales) y sectores funcionales (publicidad y videojuegos, entre otros). Como estrategia en la reactivación de la economía, el gobierno colombiano ha emprendido varias acciones: financiamiento y/o subsidios a las tasas de interés e incentivos a la inversión, entre otras.

Si bien hay una completa articulación con el SENA para la formación de personas que

tienen relación con economía naranja, especialmente en nuevas tecnologías, se sugiere más articulación entre las comunidades creativas, empresas y Estado; más inclusión rural, enriquecer la oferta de formación para que el sector cultural pueda absorber programadores y expertos en inteligencia artificial.

Las Áreas de Desarrollo Naranja – ADN, son una de las herramientas mejor adoptadas. El reto, su continuidad y proyección en el tiempo.

5. Construcción de vivienda urbana y rural

La construcción es uno de los sectores que tiene más multiplicadores sobre la cadena productiva, sobre el producto total y sobre el empleo, por esa razón, la masificación de la construcción, especialmente en VIP y VIS, tiene impactos muy positivos en la expansión del aparato productivo y la generación de empleo.

Esto, teniendo en cuenta que **el 36.5% de los hogares en Colombia tienen déficit habitacional**, de los cuales el 9.8% es cuantitativo y la diferencia es cualitativa. Es claro que el impulso de la actividad tiene un amplio campo de acción y que puede mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población.

Uno de los retos más importantes está en la formalidad de la vivienda. El desarrollo de la vivienda en Colombia ha sido en su mayoría informal, lo cual deriva en muchas ocasiones en un alto costo final, un hábitat no digno, un urbanismo descontrolado, problemas jurídicos de tenencia y, en general, riesgos altos en varios sentidos. Es por lo anterior que cobra importancia un **trabajo coordinado entre autoridades regionales y nacionales para facilitar la habilitación de suelos para desarrollos prioritarios, facilidad en el licenciamiento en el marco de**

la legalidad, aplicación de códigos que permitan viviendas seguras y aprovechamiento para renovaciones urbanas.

Así mismo, se deben diseñar **estrategias para crear viviendas asequibles, encontrar mecanismos para bajar costos, disminuir la intermediación, impulsar la auto construcción** (donde además el trabajo del SENA puede ser clave) y la participación de la comunidad.

Para que dicha construcción sea sostenible, tener a la madera como el futuro de las edificaciones, ya que la construcción y su cadena alcanzan el 40% de las emisiones mundiales de CO2. A esto se suma el **uso eficiente del suelo, especialmente en las ciudades; la masificación de las soluciones de vivienda a través de la innovación social; implementar el subsidio en la ruralidad e impulsar el catastro multipropósito.**

Cabe resaltar que una nueva concepción de masificación y de asequibilidad en la vivienda, debe involucrar herramientas digitales tipo *apps* y *market places* que se puedan usar para un aprovisionamiento a tiempo de los componentes constructivos para las viviendas.

Institucionalidad coordinada que responda a las principales necesidades del desarrollo

1. Institucionalidad para la generación masiva de empleo

Las instituciones claves y relevantes que deben trabajar de forma coordinada para que el desarrollo pueda impulsarse son **los observatorios laborales**, articulados con universidades y tecnológicos, estudiosos de la demanda futura también a nivel regional; **la Agencia Pública de Empleo**, que permita acercar a la oferta con la demanda y con las particularidades de las regiones; las bases de datos, cuya información y cruce genera conversaciones y facilita la toma de decisiones; **los centros de acreditación de competencias** y un **Sistema de Formación para el Trabajo** con nuevas

apuestas, recursos y programas que garanticen empleabilidad.

Dentro de dichas instituciones y herramientas se encuentran también los **subsidios regionales dirigidos, impulso con crédito y asistencia técnica a las empresas dinámicas**, (que tienen tasas de crecimiento anual superior al 10%), los subsidios a la formalización, la realización de **ferias regionales de desarrollo económico** y los **fondos de impacto** por parte de instituciones que apalancan el emprendimiento.

2. Institucionalidad para desarrollar ciencia y tecnología

En este punto se propone **impulsar el concepto de extensionismo tecnológico** de la mano de los gremios, las universidades y el Estado. En Colombia hay más de 6 millones de negocios y micronegocios, y su transformación tecnológica se dará en la medida en que, de forma virtual, presencial y mixta, más fábricas puedan tener, de forma acelerada, el cambio tecnológico que aumentará su productividad. Esto, a

su vez permitirá mayores ganancias que, reinvertidas, pueden generar más empleo.

A esta propuesta se le suma la creación de **centros tecnológicos** en las regiones, de carácter público-privado, que cuenten con elementos avanzados de producción; el impulso a los centros de investigación, innovación y transferencia de tecnologías y a los centros de laboratorios.

3.

Institucionalidad para formalizar masivamente sectores y regiones

Uno de los grandes avances del gobierno fue haber generado toda una institucionalidad para la productividad y la competitividad, contenida en el artículo 172 de la Ley 1955 del 2019, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

Este mecanismo de articulación, presidido por el presidente de la República, cuenta con miembros de su gabinete y de los sectores privado, laboral, académico y regional.

A nivel ejecutivo existen las **Comisiones Regionales Competitividad e Innovación**, así como la **Agenda Departamental de Competitividad e Innovación**. Luego, en el nivel regional, se encuentran las Comisiones Regionales, presididas por el Gobernador, mientras la secretaría es ejercida por la Cámara de Comercio.

Esto permite la articulación regional en redes de emprendimiento, ciencia

y tecnología e innovación, estrategias de ciudades inteligentes, mesas de economía circular, nodos de economía naranja, enlaces territoriales, mesas sectoriales del SENA y de la Red ORMET. Por lo tanto, este es el mecanismo idóneo al nivel de las regiones para impulsar de forma coordinada el desarrollo económico del país

Las comisiones Regionales de Competitividad deben trabajar en cada departamento y/o región, en identificar aquellas actividades que puedan convertirse en **Nodos de Desarrollo**, bien sean agropecuarios, pecuarios, turísticos, mineros, industriales etc., tal que cada región pueda tener identificadas dos tres o cuatro nodos que se constituyan en las apuestas productivas, que al articular toda la institucionalidad regional podrán impulsar el desarrollo de la región.

4.

Institucionalidad para impulsar el comercio exterior

Para este fin se propone la potenciación de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior; la digitalización de los trámites en las CAR, el ICA y el INVIMA, ampliar el impacto de Procolombia a medianos y pequeños productores; importar una malla productiva más sofisticada de

países como Brasil y México, impulsar la llegada de comercializadoras internacionales que jalonen nuevos sectores, la formación de más personal técnico y tecnológico en el tema de exportaciones y beneficios tributarios en materia ambiental.

4.

Institucionalidad para desarrollar el campo colombiano

En ese tema son fundamentales y necesarios el catastro multipropósito y la formalización masiva de predios. Por eso, se propone la creación de mecanismos donde se pueda certificar si una tierra tiene, por ejemplo, demandas de restitución, y si no las tiene, que el empresario del campo pueda invertir con tranquilidad.

También se propone generar impuestos planos en el campo colombiano, que los bancos de desarrollo como Bancoldex y el Banco Agrario impulsen el financiamiento del pequeño empresario, y que se financie la cadena completa para que estos y los informales puedan acceder a beneficios estatales.

MEDIDAS TRANSVERSALES

La transformación pro empleo de Colombia requiere no solo de impulsar la transformación del sector productivo, impulsando su diversificación y crecimiento, sino también de acompañarla de una serie de medidas transversales necesarias para crear un

entorno adecuado para este propósito. En este capítulo se presentan las principales medidas propuestas, comenzando por un resumen del excelente trabajo realizado por la Misión de Empleo, la Misión de Internacionalización y algunas consideraciones fiscales.

Legislación laboral y sistema de protección social

La Misión de Empleo contratada por el gobierno colombiano desarrollada en cabeza de Santiago Levy, muestra una faceta fundamental que explica por qué el tema del empleo en Colombia está muy mal. El resumen de este excelente trabajo es totalmente complementario con las conclusiones de más de 30 expertos que participaron en el grupo de trabajo de Valiente es Dialogar, que muestra que habría que hacer para impulsar el sector productivo con énfasis en la generación de empleo; tanto las conclusiones de la Misión de Empleo como el trabajo de VED son complementarios. A continuación, se

indican las conclusiones principales de la Misión:

El estudio comienza afirmando que “*El mercado laboral en Colombia funciona muy mal. La mayoría de los trabajadores recibe una protección social insuficiente, tienen empleos precarios con pocas posibilidades de mejora en la carrera laboral.*” Para continuar expresando que “*esta disfuncionalidad genera exclusión social, castiga el crecimiento y la productividad y genera tasas de desempleo persistentemente altas*”.⁵

5 **En lo posible incluir el link o referencia del documento.**

Se resalta también en el informe que *“las causas tienen que ver cómo están estructurados los incentivos de la protección social, como se financia, la calidad y reglas de acceso a los beneficios. Deficiencias en los mecanismos para proteger al trabajador contra el despido, un salario mínimo muy alto relativo a la distribución salarial, un sistema de formación para el trabajo que no conecta las demandas del sector productivo y debilidad de mecanismos de fiscalización e impartición de justicia laboral”*. Esta situación es producto de un proceso de reformas desconectadas que no han logrado consistencia que permita lograr eficiencia, universalidad y solidaridad establecidos en la constitución. Por tanto, se requiere una visión que amplíe y mejore la protección social en un contexto de un mercado menos segmentado, que favorezca la productividad, y que se diseñen las reformas que permitan alcanzar esta visión”.

El estudio retrata un sector productivo donde coexisten una inmensa cantidad de empresas; cerca de 7.2 millones que varían en su tamaño y formalidad. Se presenta una vaguedad entre microempresa y empresa familiar; la inmensa mayoría, cerca de 5.9 millones, son informales y 1.1 millón formales. De estas últimas, cerca de 7 millones son de menos de 3 trabajadores y solo 153 mil de 4 a 10 trabajadores formales y 72.000 de más de 11 trabajadores. Aun poniendo un umbral bajo, hay pocas empresas grandes y un número muy sesgado. Estas

son las empresas que tienen que cumplir con la legislación laboral. Además, el empleo está muy disperso, pues casi el 60% de personas trabaja de forma independiente, y también cerca del 60% en empresas pequeñas de menos de cinco trabajadores, lo cual es una cifra muy alta.

El otro lado de la moneda es que hay pocos trabajadores en empresas grandes. Como resultado de esto, puede hallarse un alto desempleo e informalidad del 62%, al mismo tiempo que un 51% gana menos del mínimo. De otro lado, los formales se concentran en los deciles más altos, con alto “cuentapropismo” y alta proporción de los trabajadores en empresas pequeñas, habiendo que en el 2019 el 34% de los trabajadores eran por cuenta propia, el 25% estaba en micro negocios de hasta cinco personas y solo el 26% en empresas tienen más de 50 empleados.

Esto indica que en Colombia hay una baja permanencia en la formalidad, con menos del 50% del tiempo posible a partir de la primera entrada a la formalidad, pero fueron mayores para trabajadores de altos ingresos, a lo que se suma una alta rotación en el empleo; que el 42% de los trabajadores asalariados y que el 30% por cuenta propia tiene menos de un año de antigüedad en su trabajo. Toda la anterior combinación de informalidad y microempresas resulta en una baja productividad. Entonces esta gran dispersión importa porque la

productividad en las empresas pequeñas y micro es menor. Finalmente, estos empleos precarios se quedan sin acceso a la legislación laboral y con alta rotación y pocas posibilidades de aprendizaje. Muchos factores están detrás de esto, como fiscales, falta de crédito, con un mayor peso del impacto de la legislación laboral y las reglas de la protección social.

La existencia de un marco jurídico complejo, que en los últimos casi treinta años, desde la Constitución del 91 ha tenido 63 leyes y actos legislativos, 22 decretos y 8 sentencias de la Corte Constitucional, que ha derivado en que se tengan múltiples legislaciones como el Código sustantivo del Trabajo, Ley 100, Código Civil, Código de Comercio, entre otros que crean complejidad y están desarticulados. Todo esto ha hecho que trabajadores con características similares reciben trato diferenciado de la ley según el estatus laboral.

De otra parte, el salario mínimo fija un umbral para la formalidad y para trabajadores dependientes y cuenta propia, en un sistema complejo con incentivos al arbitraje o simulación entre regímenes que requiere altas capacidades de fiscalización, cuando en realidad es deseable que no existiera diferencia entre trabajador por cuenta propia o dependiente. Diferentes formas de inserción al mercado laboral dan lugar hoy a diferentes accesos a la seguridad social; el marco jurídico segmenta a los trabajadores, en categorías y en

protección social que deriva en la clasificación como informal o formal; de ser cumplido o incumplido tal marco se es formal o informal y no toda la informalidad es un acto ilegal.

La legislación permite que trabajadores por cuenta propia o independientes con ingresos menores a un salario mínimo no están obligados. Este marco jurídico que le da tratamiento diferente a personas con características iguales no es deseable, pero le da un papel protagónico al salario mínimo, da incentivos para que la gente pase de un sistema al otro, segmenta y es de difícil fiscalización. En resumen, es un marco difícil complejo que segmenta, que tiene umbrales en cuanto al salario mínimo y es de difícil fiscalización.

El resultado es una gran cantidad de personas que están en empleos precarios sin acceso a la legislación laboral con alta rotación y pocas posibilidades de aprendizaje. Todo esto impacta sobre el mal funcionamiento del régimen contributivo ligado al salario mínimo, lo cual resulta en incentivos para el auto empleo: se graba a lo productivo y se subsidia a lo improductivo lo cual es un resultado desafortunado. No hay buenos empleos en malas empresas y para que haya buenos empleos se requieren buenas empresas, pero el marco jurídico desafortunadamente castiga a las empresas productivas y subsidia las improductivas. Miremos rápidamente qué genera los resultados anteriores:

En pensiones el sistema colombiano es el único que tiene tres sistemas: prima media, ahorro individual y beneficios periódicos, permitiéndose que las personas cambien entre los diferentes regímenes, pero sin que ninguno funcione bien. Cuando se mira en la PILA cómo las se mueven las personas entre trabajos y empresas, los trabajadores solo están en la formalidad el 45% del tiempo, entonces tendrían que cotizar 54 años o 48 para el régimen de ahorro individual - RAIS. Los resultados son que, a pesar de cotizar dos tercios de los trabajadores, estos no van a tener pensión. Ahora bien, el régimen de prima media es regresivo y costoso, para que fuera rentable debería tener una tasa muy alta, y a pesar de que la cotización del 16% a la pensión es muy alto, no van a tener una pensión que garantice la longevidad.

En salud, Colombia es el único que ofrece iguales beneficios en contributivo y subsidiado, lo cual tiene grandes ventajas sociales, pero el problema es que se ve la salud aisladamente y cuando se combina con otros, no es óptimo, pues los trabajadores sí están obligados a cotizar a salud y pensión, sin que todos obtengan pensión, pero de todas formas van a recibir la misma salud, entonces el incentivo a cotizar es muy bajo. La coexistencia de estos dos regímenes de salud con otros sistemas es entonces un desincentivo a la formalización, por tanto en algunos casos ¿para qué hacerlo si de todas formas se recibe lo mismo?

En cuanto a la parafiscalidad, hay elementos del sistema como los pagos al SENA, ICBF y a cajas de compensación, que han permanecido por más de medio siglo. Las labores de las cajas son de gran valor social, atención a primera infancia vivienda empleo, sin embargo, hay una serie de subsidios implícitos porque el trabajador formal termina subsidiando beneficios para el resto de la población. Además de subsidio cruzado, los beneficios directos que son la cuota monetaria, se han reducido del 55% a menos del 35%. La parafiscalidad graba a la formalidad y de alguna forma la termina desincentivando.

El salario mínimo es un tema complejo. El enfoque es ver desde perspectiva de piso para ingreso a los trabajadores, pero también como umbral para los trabajadores por cuenta propia para el régimen contributivo y monto mínimo de pensión. Como piso, como se compara con los salarios del resto de los trabajadores y productividad (sin evaluarlo frente a la canasta de consumo, que genera juicios diferentes), la realidad es que es alto cuanto se compara a trabajadores urbanos y rurales, que tienen en su mayoría salarios menores al mínimo. A raíz de esto entonces las empresas, limitan con otra figura laboral eludiendo o violando la ley aprovechando su tamaño pequeño.

Así, si se tiene al salario mínimo como umbral, a mayor salario mínimo es mayor el número de trabajadores por cuenta

propia con ingresos menores a este umbral y mayor la informalidad legal. También a mayor salario mínimo, mayor número de trabajadores en régimen subsidiado de salud. Finalmente, fijar las pensiones al mínimo hacen necesarios los Beneficios Económicos Periódicos - BEPS, lo que debilita los incentivos a cotizar al Régimen de Prima Media o al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad; mientras más alto el mínimo, más pequeña es la puerta de entrada a la formalidad.

En cuanto a protecciones adicionales cuando los trabajadores se ocupan en las empresas, pueden estar en informalidad o formalidad de acuerdo a las definiciones legales. Cuando están en las empresas, se combina las cesantías, restricciones al despido por causa injusta y el mecanismo de protección al cesante. Las cesantías son una buena idea se han desdibujado, puesto que el 66% de los recursos se puede usar para otra cosa. Se distingue causa justa o injusta, los shocks tecnológicos no se reconocen como causa justa, lo que da una inflexibilidad y aumenta el costo de contratar. A pesar de la multiplicidad de instrumentos, hay poco uso de ellos por parte de los trabajadores.

Frente a fiscalización y acceso a la justicia laboral, el documento señala la fuerte conflictividad en el pago de prestaciones sociales e indemnizaciones, subregistro, insuficiente capacidad de inspección, déficit de inspectores, alto número de

conflictos laborales, por reconocimiento de la relación laboral, contrato realidad, despido o terminación de contratos por causa justa. Para la mayor parte de los trabajadores de empresas de menos de diez trabajadores, la justicia es prácticamente inexistente por la débil fiscalización, lo que deja a las empresas pequeñas en alto riesgo de incumplimiento de la legislación laboral.

En materia de adquisición de habilidades en el trabajo y capacitación laboral, Colombia asigna más recursos públicos que la mayoría de los países de América Latina, pero los resultados de empleabilidad no son buenos. El 59% de los egresados tienen retornos negativos, el salario obtenido no cubre el costo del curso y solo un 35% tiene una ocupación relacionada con la temática del curso. Hay tres causas, hay problemas de calidad dado que el sistema no se evalúa en función de los resultados de aprendizaje o de empleabilidad, habiendo problemas de pertinencia, pues no hay un sistema que capture las necesidades del sector productivo para diseñar los contenidos formativos. Se tienen también problemas de transparencia, las certificaciones obtenidas por los egresados no dan señales claras al mercado de las competencias de la gente. Además, la gobernanza del sistema es compleja traslapando funciones entre los sectores de educación y trabajo.

Es importante también hacer mención a la participación femenina. Las mujeres

tienen más años de escolaridad que los hombres, pero la tasa de participación es veinte puntos menores y presentan mayor desempleo. Esto tiene factores como definiciones culturales de roles

de género, disposiciones de regulación laboral y falta de servicios de cuidado, que discrimina contra las mujeres. Esto es injusto e ineficiente porque no se usa la mano de obra más capacitada.

¿Cómo pensar ex post el proceso de reformas?

El marco jurídico y las políticas públicas fijan las reglas en pensiones, salario mínimo, estabilidad en el empleo y protección al cesante, salud, bienestar del trabajador, fiscalización, intermediación laboral y formación para el trabajo. A raíz de esas reglas, empresas y trabajadores se adaptan y reaccionan, en consecuencia, se quedan como

pequeñas o crecen. Generalmente, los resultados no son buenos produciendo una alta informalidad, desempleo y rotación para el trabajo. Por tanto, habrá que diseñar reformas no aisladas, con una serie de cambios articulados en todos estos elementos que conforman la regulación laboral.

Internacionalizando la economía y aumentando exportaciones

A pesar de la denominada apertura económica, la economía colombiana sigue siendo bastante cerrada. Sus exportaciones frente al tamaño de la economía están, en el mejor de los escenarios, en la mitad de lo que deberían ser. Para revisar este tema, el gobierno actual contrato la Misión de Internacionalización cuyo objetivo es trazar un plan de rescate comercial y generar empleo y crecimiento, trabajo que se soporta en 17 completos documentos y del cual se presenta un resumen:

Como objetivos específicos están la identificación de oportunidades de servicios en el mercado mundial, análisis de mecanismos de atracción de inversión, evaluación de acuerdos comerciales, cadenas globales de valor y diagnóstico de la competencia y productividad en Colombia.

El cambio climático, la digitalización y la polarización mundial sumada al efecto de la pandemia, derivó en varios cambios de profundos impactos; el trabajo remoto, polarización China - Rusia, el favorecimiento del *nearshoring*, todo lo

cual abre grandes oportunidades para Colombia.

En los últimos 60 años Colombia ha triplicado su ingreso per cápita, ha cerrado brechas educativas con países avanzados, lo mismo que las de participación femenina, urbanización y empleos per cápita. Aun así, la brecha de ingresos no se ha cerrado, pues en comparación, Colombia tiene un ingreso per cápita del 25% del de EE. UU. Una de las razones para esto es que el desarrollo de las tecnologías en el mundo va a una velocidad superior a la que Colombia las adopta y las adapta.

En ese proceso tecnológico entendemos por tecnología todas las formas de conocimiento productivo que se utilizan para transformar nuestro mundo físico y social. Este viene incorporado en herramientas, máquinas, materiales y servicios; en formulas, recetas, protocolos, algoritmos y en el conocimiento táctico incorporado en *know how*, la adopción de tecnología y su adaptación va de la mano de la movilización del conocimiento. Es en las empresas y cadenas de valor donde se combinan e incorporan estas formas de conocimiento.

Uno de los temas en los que Colombia presenta rezagos frente al mundo, es en los bajos niveles de migración. Al 2015 Colombia tenía 356 nacionales por cada migrante, cuando EEUU tenía 6 y Canadá 4. En Argentina la cifra es 20. Esto debe

haber cambiado mucho con la migración venezolana de los últimos años, pero la realidad es la de un país históricamente cerrado a la migración. Otro factor que evidencia la baja apertura al mundo es que la participación del comercio en el PIB se mantiene constante en los últimos 50 años, a diferencia de países como Costa Rica, Corea, Perú e Israel. Colombia exporta menos de la mitad de lo que debería exportar dado su tamaño en términos de PIB y población.

A 2019, la predicción debería mostrar un país en 2.029 US\$ per cápita vs. 990 reales. Adicionalmente la participación de la Inversión Extranjera Directa - IED en el empleo total, es de apenas 2.2 vs 20 en México o 32.6 en Costa Rica. Otro tema en el que el mundo se ha desarrollado y en Colombia tenemos un rezago sustancial, es la participación del país en las Cadenas Globales de Valor - CGV, que en Colombia significan aproximadamente 10% de las exportaciones, cuando en México llegan a más del 35%. Colombia a pesar de sus condiciones privilegiadas, no está insertada en estas CGV. Otro indicador de cambio tecnológico es que a pesar de representar el 0.6% de la población mundial, sus patentes tan solo representan el 0.02%.

Como recomendaciones para acelerar la adopción y adaptación de tecnología, esta facilitar la movilidad del conocimiento tácito en cerebros, teniendo políticas modernas de migración y favoreciendo que el inmenso talento que tenemos

en la diáspora ,pueda regresar productivamente a Colombia. Además, promoviendo la conexión de empresas con las tecnologías y mercados del mundo, tanto de empresas colombianas internacionales y facilitando la integración en cadenas globales de valor. Facilitar también el acceso al

conocimiento incorporado en los bienes y servicios y en el aprender comerciando, reduciendo los costos de transacción y logística y facilitación del comercio, así como la promoción de la inserción internacional. Finalmente, fortaleciendo el ecosistema que facilita la adopción y adaptación de tecnologías.

Necesidades sociales y fiscales

El comercio exterior de la economía colombiana es muy poco diversificado. Al café lo sustituyó el petróleo, pero ahora no tendremos un mono producto sino algo más diversificado, no obstante bajo todos los estándares internacionales, tenemos una economía poco orientada al comercio exterior. En general, América latina muestra una alta concentración de sus exportaciones en *comodities*, sean estos agropecuarios o minerales. Para el caso colombiano, desde que se dejó de exportar cerca del 2.5% del PIB a Venezuela, no se ha logrado recomponer el comercio exterior.

En cuanto a necesidades sociales Colombia había tenido grandes avances que se reversaron con la pandemia, por lo que queda mucho camino por recorrer.

El manejo de la pandemia significó una profundización de los déficits fiscales que llevarán a que, en los próximos años la mejora de las condiciones de vida de los más desprotegidos deberá darse de la mano de un ajuste fiscal.

Como punto favorable, se tiene que el tamaño del Estado, comparado con países de la región, por lo que no se ve una necesidad apremiante de reducción de este aparato. El gran reto es que este sea mucho más eficiente y eficaz.

Una mirada a los pagos del gobierno en los últimos 30 años (como porcentaje del PIB), muestra que los servicios personales (2%), gastos Generales (2.1%) e inversión (0.7%), no ha cambiado de forma importante en este periodo. Sin embargo, las obligaciones derivadas del SGP han aumentado de forma importante. Así, las transferencias a las regiones pasaron del 2.9 al 4.3%, las pensiones pasaron del 1% al 4.2% y otras transferencias como Familias en Acción, pasaron del 1.3% al 6.9%. Adicionalmente a este panorama fiscal, estudios muestran que, por el envejecimiento de la población, en 15 años podríamos necesitar cuatro puntos adicionales del PIB para atenderlos.

Como país estamos cada vez más endeudados y las crisis son cada vez

más frecuentes, esto significa un reto descomunal. Por esto, para poder mantener la paz social necesitamos empresas pujantes y sectores fuertes, capaces de aportar empleo y bienestar a las familias, al mismo tiempo que recursos fiscales para atender el creciente gasto social.

El creciente financiamiento de necesidades sociales ha requerido de reformas tributarias. Pero la realidad es que, a pesar de 25 reformas desde 1975, seguimos recaudando lo mismo como porcentaje del PIB. Adicionalmente, a diferencia de los otros países de la OCDE, la política fiscal colombiana tiene poco impacto en las mejoras en el coeficiente de Gini, por lo que el Estado no es eficiente en la redistribución del ingreso, incluso en Colombia se incrementa el Gini posterior al recaudo de impuestos. Asimismo, a pesar de que dichos países privilegian con tarifas bajas la tributación de las empresas y graban mucho más las personas, en Colombia se tiene la tasa de tributación empresarial más alta de la OCDE.

Otro factor de relevancia es que a pesar de que en la mayoría de esos países las personas empiezan a tributar con menos de medio salario mínimo, en Colombia

este nivel es en tres. Esto hace que cuando en el promedio de países de la OCDE⁶ el recaudo de las personas naturales es cercano al 25% y en las jurídicas cerca al 9%, en Colombia esos mismos promedios llegan a 7% y 24%, respectivamente, lo cual frena el crecimiento de las empresas. Esto también significa que solo el 13% de las personas naturales tributan, por una errada definición de lo que es clase media.

Lo otro que no funciona bien en Colombia es que la tarifa marginal para aquellas personas naturales que empiezan a tributar es del 19%, lo que es mucho más alto que en otros países. Y en IVA, Colombia tiene una de las evasiones más altas de la muestra, recuperando solamente cerca del 40% del recaudo potencial, lo que deja ver oportunidades de mejora.

Necesitamos que más personas paguen impuestos, se requiere una DIAN diferente a la de hoy, que está diseñada para empresas, pero si pasamos a una de personas debe ser diferente. En Colombia ¿faltaría legitimidad para dar esta discusión? ¿Qué se puede hacer para legitimar la tributación en Colombia y o para crecer en la economía y en las exportaciones?

6 https://www.oecd.org/economy/surveys/OCDE_nota_sobre_la_ley_de_financiamiento_en_Colombia.pdf

Comentario Final

Este ejercicio de **diálogo social** enfocado en empleo, muestra claras alternativas de cambio para la economía colombiana, enfocándose en la Colombia profunda, la diversificación productiva, el cierre de brechas entre informales y formales, así como las múltiples reformas que son urgentes. Tenemos la oportunidad de **vía diálogo social, acordar estas reformas, construir juntos un nuevo Marco Mental,**

e impulsar un país que tiene un futuro brillante siempre y cuando hagamos la tarea. Lo otro es seguir degradando la economía, abriendo espacios adicionales a la ilegalidad, impulsando la polarización, la estigmatización y los enfrentamientos. Podemos optar por lo uno o lo otro, tomemos la mejor decisión y este diálogo incluyente muestra que sí se puede.

Valiente es **DIALOGAR**

Diálogo sobre generación de
empleo y transformación del
SECTOR PRODUCTIVO



**VALIENTE
ES DIALOGAR**

PARA LA VIDA DIGNA Y EL BIENESTAR

valientedialogar@gmail.com