

EL CAMBIO QUE NOS UNE

HACIA UN PROYECTO COMÚN
DE NACIÓN

CLARA LÓPEZ OBREGÓN

MARÍA CONSUELO DEL RÍO

COORDINADORA PROGRAMÁTICA



PROGRAMA DE GOBIERNO

2026-2030

BOGOTÁ, COLOMBIA

CLARA LÓPEZ OBREGÓN
María Consuelo del Río
Coordinadora programática

EL CAMBIO QUE NOS UNE:
Hacia un Proyecto
Común de Nación

PROGRAMA DE GOBIERNO
2026–2030

Bogotá, Colombia

Contenido

1.	Introducción:.....	5
	Un cambio que nos une	5
	Una orientación clara de gobierno.....	5
	Amor y servicio	5
	Principios éticos.....	5
	Democracia integral	6
	Continuar la senda del cambio.....	6
	Estado y economía social de mercado	6
	Apuestas estratégicas.....	6
	Recuperar el Estado para la democracia: Integridad pública, seguridad y paz	7
	Cooptación y captura del Estado	7
	Una verdad incómoda que debemos enfrentar.....	7
	Gran iniciativa nacional para recuperar la integridad	8
	Participación ciudadana	9
	Transparencia.....	9
	Recuperar el Estado para la ciudadanía	9
2.	Nuestro compromiso	9
3.	Prospectiva de largo plazo.....	10
	A 1 AÑO	10
	A 3 AÑOS.....	11
	A 10 AÑOS	11
	A 20 AÑOS	11
	A 50 AÑOS	12
4.	Principios y enfoques transversales.....	12
5.	Articulación entre ejes, coordinación interinstitucional y despliegue territorial del programa de gobierno	15
6.	Indicadores de gestión y de resultado para una lectura integral del programa	20
	Eje 1. Democracia que Proteja	25
	Capítulo 1. Paz Territorial con Seguridad Humana: Ocupar democráticamente el territorio para construir paz duradera.....	26
	Capítulo 2. Recuperar el Estado para la Ciudadanía: Integridad pública, democracia y control del poder	30

Capítulo 3. Igualdad Sustantiva para la Vida Digna: Garantizar vidas libres, autónomas y sin violencias.....	33
Capítulo 4. Colombia desde sus Regiones para fortalecer la Autonomía y Desarrollo Equilibrado: Hacia un país que decide y progresa desde los territorios.....	39
Capítulo 5. Política Internacional Colombia en el Mundo: Soberanía Activa y Cooperación Progresista.....	43
Eje 2. Economía que Produzca.....	47
Capítulo 6. Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal: Fundamento del desarrollo económico y social.....	49
Capítulo 7. Trabajo Digno y Transformación Productiva del País Crecer con empleo, productividad e inclusión para una economía más justa y resiliente.....	54
Capítulo 8. Economía que produzca y genere bienestar: Transformación productiva y desarrollo territorial	59
Capítulo 9. Responsabilidad con la naturaleza y transición justa sostenible: un nuevo vínculo con la vida que sostiene a Colombia.....	64
Capítulo 10. Infraestructura social, vivienda digna y servicios públicos: fundamentos de la igualdad en Colombia	69
Eje 3. Estado que Cuida.....	72
Capítulo 11. Organizar la atención en salud alrededor de las personas, con continuidad, cercanía y enfoque territorial	75
Capítulo 12. Protección Integral para la Vejez: Reconocer trayectorias laborales reales y el trabajo de cuidados en el sistema pensional	79
Capítulo 13. Saberes que construyen nación: Una educación que nace del territorio y transforma la sociedad.....	84
Capítulo 14. Juventudes Un programa que garantiza condiciones de autonomía, estabilidad y desarrollo integral para fortalecer el protagonismo juvenil.....	88
Eje transversal. Transparencia y Participación Ciudadana	92
7. Compromisos programáticos: Hacia una Colombia Integral, Justa y Sostenible ..	96
8. Anexos. Acuerdos y compromisos programáticos adquiridos	99

1.Introducción:

Un cambio que nos une

Colombia no está dividida: está en transición. Una parte del país ya cambió; otra aún no se siente incluida en ese cambio. La tarea histórica de este momento no es regresar al pasado ni imponer la visión de un solo sector, sino convertir esa transición en un proyecto común de nación. Ese es el sentido de este Programa de Gobierno: ofrecer un rumbo compartido y una capacidad real de transformación que permita reencontrar al país consigo mismo.

Colombia es una nación de enorme riqueza humana, cultural, ambiental y territorial. En sus regiones habitan saberes, capacidades productivas, experiencias de organización social, liderazgo comunitario, innovación y resiliencia que demuestran que sí es posible construir una vida más segura, digna y estable. Sin embargo, esas potencialidades han convivido durante demasiado tiempo con profundas brechas de desigualdad, violencia, corrupción, exclusión, centralismo, informalidad y deterioro ambiental. El problema del país no ha sido la falta de capacidades, sino la ausencia de un modelo de desarrollo capaz de ponerlas al servicio del bienestar colectivo.

Una orientación clara de gobierno

Por eso, este programa parte de una convicción simple pero decisiva: Colombia no necesita más promesas dispersas, sino una orientación clara de gobierno y una acción pública capaz de traducir los derechos en realidades concretas. Gobernar no es administrar la crisis, reaccionar a la coyuntura ni profundizar la polarización. Gobernar es tomar decisiones con sentido estratégico, priorizar lo esencial, construir acuerdos sociales duraderos y ejercer autoridad con legitimidad para garantizar el bien común. Gobernar es reconstruir lo público, restablecer la confianza entre el Estado y la ciudadanía, y asegurar que la dignidad no dependa del lugar donde se nace, del ingreso que se recibe o de la identidad que se habita.

Amor y servicio

Nuestra propuesta nace de una ética del cuidado y de la responsabilidad social. Parte de un principio elemental: el conocimiento, el poder y los privilegios solo tienen sentido cuando se ponen al servicio de los demás. En consecuencia, proponemos un proyecto de país que coloque en el centro a las personas, su dignidad, su trabajo, su seguridad y su derecho a vivir sin miedo, sin hambre y sin exclusión. Una Colombia donde ningún niño o niña crezca en la pobreza; donde la vejez sea protegida; donde las mujeres, las juventudes y las diversidades vivan libres de violencia; y donde todas las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades.

Principios éticos

Esta visión se sustenta en los principios éticos, jurídicos y políticos que inspiran la Constitución de 1991 y las luchas históricas del pueblo colombiano. En primer lugar, la

dignidad humana, entendida como el derecho de toda persona a vivir sin humillaciones, privaciones ni violencias. En segundo lugar, la igualdad material, porque no basta con proclamar la igualdad ante la ley si en la vida cotidiana persisten la falta de iguales oportunidades y las brechas estructurales de pobreza, género, etnia, edad, discapacidad, orientación sexual, procedencia territorial o condición social. Por ello, este programa asume un enfoque diferencial e interseccional que reconoce la diversidad de la sociedad colombiana y la necesidad de que las políticas públicas respondan de manera específica a las desigualdades históricas que la atraviesan.

Democracia integral

También creemos en una democracia que no se agota en el voto, sino que se ejerce todos los días mediante la participación, el control social, la deliberación pública y el respeto por la diferencia. Una democracia que reconozca a Colombia como una nación de regiones, de pueblos, de culturas y de saberes; que fortalezca la autonomía territorial; y que construya soluciones desde los territorios, en lugar de imponerlas desde el centralismo. Esa democracia debe ser capaz de proteger derechos, garantizar presencia efectiva del Estado y abrir caminos ciertos para que todas las personas se sientan parte del proyecto nacional.

Continuar la senda del cambio

Al mismo tiempo, reconocemos que durante décadas el modelo de desarrollo debilitó el Estado social, mercantilizó derechos fundamentales y limitó la capacidad productiva del país. De allí provienen buena parte de la informalidad laboral, la fragilidad de amplios territorios, la concentración de oportunidades, la desigualdad persistente y la vulnerabilidad ambiental que hoy enfrentamos. Sin embargo, Colombia también ha comenzado a recorrer una senda de cambio: la recuperación del papel del Estado, la ampliación de derechos, el reconocimiento de los territorios, la transición energética y la reivindicación del trabajo digno han abierto una nueva posibilidad histórica. Este Programa de Gobierno se inscribe en esa trayectoria y propone consolidarla mediante un viraje ordenado, democrático y sostenible hacia un modelo económico, social y productivo que articule crecimiento, equidad, protección de la naturaleza y bienestar colectivo.

Estado y economía social de mercado

Proponemos, por ello, un Estado Social de Derecho fuerte, democrático y transparente; un Estado que no renuncie a planificar, regular, invertir y coordinar; un Estado que garantice alimentación, salud, educación, trabajo, seguridad social y cuidado como derechos universales y no como privilegios. Un Estado que promueve y respeta la economía social de mercado. Un Estado que llegue efectivamente a los territorios con justicia, infraestructura, servicios, capacidades institucionales y oportunidades productivas. Un Estado que no abandone a las regiones a su suerte, sino que construya con ellas un camino compartido de desarrollo y dignidad.

Apuestas estratégicas

Sobre esta base, el programa organiza su propuesta alrededor de tres apuestas estratégicas y complementarias. La primera es una **Democracia que Proteja**, capaz de

garantizar derechos, ejercer autoridad legítima, reducir desigualdades y asegurar presencia integral del Estado en cada territorio. La segunda es una **Economía que Produzca**, orientada al trabajo digno, la transformación productiva, el cierre de brechas regionales y un crecimiento compatible con la sostenibilidad. La tercera es un **Estado que Cuida**, comprometido con la protección social a lo largo de la vida, el acceso efectivo a salud y educación, y la ampliación de capacidades para que todas las personas puedan vivir con bienestar y autonomía.

Estas tres apuestas no son agendas aisladas. Son dimensiones complementarias de una misma hoja de ruta nacional. Sin democracia efectiva no hay protección real de la vida ni legitimidad institucional; sin economía productiva no hay empleo digno ni oportunidades sostenibles; y sin cuidado no hay libertad material ni igualdad posible. Juntas, constituyen una propuesta integral para ordenar el rumbo del país, superar la fragmentación de la acción pública y convertir el cambio en un proyecto común de nación.

Recuperar el Estado para la democracia: Integridad pública, seguridad y paz

Colombia ha demostrado una enorme capacidad de resistencia democrática. Durante décadas, incluso en medio de violencia, desigualdad y crisis institucionales, la sociedad colombiana ha defendido el valor del voto, la pluralidad política y el Estado de Derecho. Esa fortaleza cívica es uno de los patrimonios más importantes de nuestra historia republicana.

Sin embargo, esa democracia enfrenta hoy un desafío profundo que no puede seguir ignorándose: la correlación entre corrupción, economías ilegales y captura institucional.

Cooptación y captura del Estado

Distintos estudios han demostrado que el problema no se limita a casos aislados de corrupción administrativa. Como lo ha señalado el economista e investigador Luis Jorge Garay, en Colombia se ha configurado en diversos momentos un fenómeno más complejo: la captura y cooptación del Estado por redes que articulan intereses políticos, económicos y criminales.

Estas redes funcionan como verdaderos sistemas de poder. A través de financiamiento electoral ilícito, clientelismo, contratos públicos dirigidos y control territorial, buscan influir en decisiones públicas y apropiarse de rentas del Estado. Garay ha descrito este proceso como una forma de macrocriminalidad, en la que corrupción y crimen organizado actúan de manera coordinada para asegurar beneficios económicos y protección institucional.

Cuando este tipo de redes logran consolidarse, el problema deja de ser un delito individual y se convierte en una amenaza para el funcionamiento mismo de la democracia.

Una verdad incómoda que debemos enfrentar

La corrupción en Colombia no es solo un problema administrativo: es un sistema de poder que conecta ilegalidad, captura institucional y desigualdad. Romper ese sistema es la tarea democrática de nuestra generación.

La corrupción no es solo un delito contra el patrimonio público. Es un mecanismo que distorsiona la representación política, debilita la confianza ciudadana y reproduce desigualdades profundas. Cada contrato amañado, cada recurso público desviado y cada decisión estatal capturada por intereses particulares reduce la capacidad del Estado para cumplir su función esencial: proteger los derechos y garantizar condiciones de vida digna para todas las personas.

Además, en muchos territorios del país estas dinámicas se han entrelazado con economías ilegales que utilizan su poder económico para influir en la política y proteger sus actividades. Narcotráfico, minería ilegal, contrabando y lavado de activos no solo generan violencia y degradación ambiental. También buscan capturar decisiones públicas, asegurar impunidad y convertir el presupuesto público en un mecanismo de reproducción de poder.

Esta convergencia entre ilegalidad, corrupción y clientelismo crea un círculo vicioso: la política se contamina con recursos ilícitos, las instituciones pierden autonomía, los recursos públicos se desvían y la ciudadanía termina perdiendo confianza en la democracia. Romper ese círculo es una tarea urgente. Pero hacerlo exige una mirada realista.

La lucha contra la corrupción no puede reducirse a discursos morales ni a promesas punitivas que rara vez se traducen en transformaciones estructurales. Tampoco puede ser utilizada como arma de confrontación política entre sectores. La corrupción en Colombia no es un problema de un gobierno o de un partido. Es un problema de Estado que requiere una respuesta de Estado.

Gran iniciativa nacional para recuperar la integridad

Por eso proponemos impulsar una gran iniciativa nacional orientada a recuperar la integridad de las instituciones públicas y reconstruir la confianza entre ciudadanía y democracia. Esta iniciativa busca establecer reglas claras, fortalecer controles institucionales, proteger el presupuesto público y cerrar los espacios por donde la ilegalidad ha penetrado la política. Recuperar la integridad del Estado no es un objetivo aislado. Es una condición indispensable para avanzar en otros propósitos centrales del país.

Sin instituciones confiables no puede haber seguridad duradera, porque las economías criminales encuentran siempre formas de infiltrarse en estructuras debilitadas. Sin transparencia en el manejo del presupuesto no puede haber bienestar social, porque los recursos destinados a salud, educación, vivienda o infraestructura terminan perdiéndose en redes de corrupción. Y sin reglas democráticas claras no puede haber paz territorial sostenible, porque la captura del poder local alimenta conflictos, reproduce violencias y debilita la presencia legítima del Estado en las regiones.

Por eso la recuperación de la integridad pública es inseparable de tres objetivos estratégicos del proyecto de país que proponemos: fortalecer la democracia, garantizar seguridad ciudadana y consolidar la paz territorial.

Participación ciudadana

Este gobierno asumirá esa tarea con determinación, pero también con sentido democrático. La integridad pública no puede imponerse únicamente desde el poder central. Debe construirse con la participación inclusiva de la ciudadanía, de las instituciones de control, de las autoridades territoriales, del sector privado y de la sociedad civil.

Transparencia

La transparencia, la vigilancia ciudadana y el acceso abierto a la información pública son herramientas fundamentales para prevenir abusos de poder y asegurar que las decisiones del Estado respondan al interés general.

Al mismo tiempo, el fortalecimiento institucional requiere profesionalizar la administración pública, proteger a quienes denuncian irregularidades y asegurar que las entidades encargadas de investigar y sancionar la corrupción cuenten con independencia y capacidades técnicas suficientes.

Pero la recuperación del Estado también implica enfrentar con decisión las economías ilegales que alimentan la captura institucional. Esto exige estrategias integrales que combinen acción judicial, control territorial, cooperación internacional y alternativas económicas sostenibles para las regiones donde hoy predominan actividades ilícitas. El objetivo no es solo perseguir criminales, sino debilitar las estructuras económicas y políticas que sostienen esas redes.

Recuperar el Estado para la ciudadanía

Colombia necesita demostrar que la democracia puede defenderse y renovarse a sí misma. La lucha contra la corrupción no debe ser vista como una cruzada moral ni como una bandera partidista. Es, ante todo, una tarea republicana: proteger las instituciones que hacen posible la convivencia democrática. Recuperar el Estado para la ciudadanía es una condición para que la democracia vuelva a ser un espacio de confianza, participación y oportunidades compartidas.

2. Nuestro compromiso

No ofrecemos un camino fácil ni soluciones simplistas. Ofrecemos un proyecto serio de reconstrucción nacional, basado en la justicia social, la soberanía democrática, el respeto por la vida, la dignidad humana y la responsabilidad con las futuras generaciones. Este Programa de Gobierno no es un documento cerrado: es el punto de partida de una construcción colectiva con la ciudadanía, los territorios, los trabajadores, las mujeres, las juventudes, los sectores productivos y las comunidades: se trata de **¡CONSTRUIR UN PLAN CON TODOS!** Los ejes aquí presentados son la base de un gran **Acuerdo País** para que Colombia avance hacia una vida digna, segura, productiva y sostenible para todas y todos. Ese es el compromiso que asumimos con Colombia.

3. Prospectiva de largo plazo

La prospectiva de este programa define una secuencia de transformación con sentido y continuidad: **estabilizar el territorio y proteger la vida, reconstruir la capacidad del Estado para ejecutar con legitimidad y transparencia, y orientar el desarrollo hacia trabajo digno, cierre de brechas y sostenibilidad**. No se trata de prometer resultados instantáneos, sino de ordenar decisiones, instituciones e inversiones para que cada horizonte consolide el siguiente: en el corto plazo, reducir el daño y recuperar gobernabilidad; en el mediano, modernizar el Estado y articular políticas por ejes y territorio; y en el largo plazo, convertir a Colombia en un país más equitativo, productivo y resiliente, capaz de sostener bienestar, seguridad y oportunidades en todas las regiones sin comprometer el futuro.

A 1 AÑO

Estabilización institucional y territorial, control de crisis, y bases inmediatas de gobernanza.

- **Comando unificado de estabilización territorial:** instalar un esquema permanente de coordinación entre Fuerza Pública, Interior, Justicia, Fiscalía, Unidad de Víctimas, gobernaciones y alcaldías para priorizar territorios críticos con metas mensuales verificables (reducción de homicidios, extorsión, confinamientos, amenazas y afectaciones a población civil).
- **Dos capacidades de gobierno, una sola dirección:** un **Gabinete de Estabilización y Crisis** (seguridad humana, justicia, respuesta humanitaria y orden territorial) y un **Gabinete de Transformación** (economía, cuidado, infraestructura, transición justa). Ambos bajo una misma hoja de ruta e indicadores.
- **Acuerdos con reglas claras, no promesas expresas:** abrir conversaciones y rutas diferenciadas (políticas, judiciales, sometimiento) **con verificación**, cronogramas y consecuencias por incumplimiento. La meta del primer año no es “resolver todo”, sino **reducir daño humanitario y recuperar autoridad legítima** en zonas priorizadas.
- **Pacto por productividad, empleo digno y formalización progresiva:** instalación de una mesa de trabajo con sector privado, MIPYME, economía popular, sindicatos y academia para destrabar crédito, compras públicas, formación pertinente y encadenamientos territoriales.
- **Coalición programática con compromisos medibles:** más que una coalición “de todos”, un acuerdo de gobernabilidad con **puntos verificables**, cronograma legislativo y cláusulas de seguimiento público.
- **Integridad pública y trámites:** puesta en marcha de una estrategia anti-corrupción basada en trazabilidad de contratación, analítica de datos para alertas tempranas, simplificación de trámites y rendición de cuentas territorial. (La “IA” debe presentarse como herramienta de analítica y control).

A 3 AÑOS

Reforma de capacidades del Estado y salto en ejecución territorial sin precarizar derechos.

- **Recomposición estatal para servir mejor:** modernización administrativa orientada a resultados: reducción de duplicidades, fortalecimiento de control interno, compras públicas eficientes, profesionalización del servicio público y mejora del desempeño territorial.
- **Estado cercano y medible:** consolidación de rutas integrales por territorio (seguridad, justicia, cuidado y economía) con tableros públicos de cumplimiento por departamento y por municipio priorizado.
- **País federal y en un régimen parlamentario:** en lugar de prometer un cambio de régimen, formularlo como una Comisión Nacional de Reforma Política y Territorial con participación de academia, regiones y ciudadanía; diagnóstico comparado; propuestas; y, si aplica, ruta constitucional (acto legislativo y mecanismos de participación), Exploraremos todas las fórmulas para modernizar el país y hacerlo más eficiente y eficaz
- **Reglas de juego democráticas:** cualquier discusión sobre periodo presidencial o reelección debe presentarse como reforma institucional sujeta a deliberación y garantías, no como decisión unilateral, vamos a aprobar el aumento del periodo presidencial a 6 años o la reelección por una vez.

A 10 AÑOS

Transformación productiva territorial y seguridad humana sostenida.

- **Colombia potencia agro-bio-marítima sostenible:** consolidar al país como líder en alimentos, biodiversidad, bioeconomía y servicios ecosistémicos, con cadenas de valor regionales y estándares ambientales y laborales.
- **Cierre estructural de brechas campo-ciudad y costas-interior:** infraestructura social, vivienda, conectividad y servicios públicos para que vivir en el territorio sea una opción viable: salud cercana, educación pertinente, empleo digno y seguridad.
- **Ciencia, tecnología e innovación como motor:** elevar el rol de la CTI como soporte de productividad, transición energética, agro sostenible, salud y educación; con ecosistemas regionales y transferencia tecnológica.

A 20 AÑOS

Consolidación de competitividad global con justicia social y transición justa madura.

- **Potencia regional en nuevas tecnologías y servicios:** economía basada en conocimiento (IA aplicada, datos, servicios digitales, salud, educación, logística), con empleo de calidad y formación continua.
- **Potencia del agua y de la vida:** gestión integral de cuencas, protección de ecosistemas estratégicos y bioeconomía como ventaja comparativa real, con gobernanza territorial.
- **Sistema social robusto:** cuidado, salud, vejez y educación como pilares de estabilidad social y productividad.

A 50 AÑOS

Liderazgo global por modelo de desarrollo democrático, sostenible y equitativo.

- **Referente mundial de bienestar con sostenibilidad:** un país con altos estándares de vida, baja desigualdad, instituciones confiables, paz territorial consolidada y economía competitiva dentro de límites ecosistémicos.
- **Democracia fuerte y participación real:** Estado transparente, control social fortalecido, integridad pública y cultura política basada en lo común.

4. Principios y enfoques transversales

Los siguientes principios y enfoques orientadores constituyen el marco ético, jurídico, político e institucional que sustenta la totalidad de este documento programático. Su carácter es transversal y vinculante para todos los ejes, capítulos, líneas temáticas, políticas, programas y acciones aquí propuestos, y su propósito es asegurar coherencia interna, integralidad en la intervención pública y un enfoque de derechos en el ejercicio del gobierno.

Tabla 1. Enfoques y principio del programa

Principio / Enfoque	Descripción orientadora
Dignidad humana	La acción del Estado se orienta a garantizar condiciones materiales, simbólicas y sociales para que todas las personas desarrollen su proyecto de vida en libertad, seguridad y autonomía.
Igualdad	El Estado garantiza la igualdad ante la ley y el trato sin discriminación, reconociendo a todas las personas como titulares plenos de derechos.
Igualdad material	La acción pública corrige desigualdades estructurales mediante medidas diferenciadas y acciones afirmativas, reconociendo condiciones de partida desiguales.
Autonomía territorial	Las políticas públicas respetan y fortalecen la autonomía territorial, promoviendo un desarrollo regional equilibrado y reconociendo la diversidad de contextos locales.
Enfoque diferencial	Las políticas incorporan medidas específicas para proteger a grupos históricamente discriminados o en situación de especial vulnerabilidad.
Enfoque interseccional	La acción estatal reconoce la superposición de desigualdades (género, edad, etnia, discapacidad, orientación sexual, ruralidad, condición socioeconómica) y las aborda de manera articulada.

Coordinación administrativa	El Estado actúa de forma articulada entre sectores, niveles y entidades, superando la fragmentación institucional para respuestas integrales.
Seguridad humana	La seguridad se concibe de manera integral, centrada en la vida, la integridad, la libertad y el bienestar de las personas, con énfasis en prevención.
Prevención	La acción pública prioriza la identificación temprana de riesgos y causas estructurales de violencias y vulneraciones.
Participación democrática	La ciudadanía participa de forma real e incidente en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas.
Solidaridad	La acción estatal promueve redistribución, protección de los más vulnerables y cohesión social.
Corresponsabilidad	La garantía de derechos es una responsabilidad compartida entre Estado, sociedad, comunidades y familias, con liderazgo público.
Legalidad	Toda actuación del Estado se rige por la Constitución y la ley, garantizando el ejercicio legítimo del poder público.
Justicia social	Las políticas buscan reducir brechas sociales, económicas y territoriales mediante distribución equitativa de oportunidades y recursos.
Desarrollo sostenible	Se garantiza el equilibrio entre crecimiento económico, protección ambiental y bienestar social, con equidad intergeneracional.
Transparencia	La gestión pública se basa en acceso a la información, publicidad de decisiones y apertura institucional.
Rendición de cuentas	Las autoridades informan, explican y responden por sus decisiones y resultados, garantizando el control social.
Progresividad y no regresividad de los derechos	El Estado avanza de manera sostenida en la garantía de derechos y evita retrocesos injustificados en su protección.

Con el fin de dar mayor coherencia estratégica, claridad programática y capacidad de articulación institucional, el presente Programa de Gobierno se organiza a partir de **tres ejes estructurantes** que agrupan las principales apuestas de transformación del país. Esta organización permite ordenar las propuestas no como un conjunto disperso de temas o sectores, sino como una arquitectura integral de gobierno en la que cada eje expresa una orientación sustantiva de la acción pública y reúne componentes complementarios entre sí. En esa lógica, el plan se desarrollará por ejes estratégicos, identificando en cada uno los componentes que lo integran y el enfoque central que orienta su implementación. La siguiente tabla introductoria presenta esa estructura general y ofrece una lectura sintética del modo en que se articularán las distintas líneas temáticas dentro de una visión común de país.

Tabla 2. Ejes y líneas temáticas del programa

Eje	Líneas temáticas / capítulos que lo desarrollan	Enfoque central
Eje 1. Democracia que Proteja	Cap. 1 Paz Territorial con Seguridad Humana Cap. 2 Recuperar el Estado para la Ciudadanía (integridad pública, democracia y control del poder) Cap. 3 Igualdad Sustantiva para la Vida Digna Cap. 4 Colombia desde sus Regiones (autonomía y desarrollo equilibrado) Cap. 5 Política Internacional (soberanía activa y cooperación progresista)	Derechos efectivos, autoridad legítima, integridad pública, reducción de desigualdades y presencia estatal territorial.
Eje 2. Economía que Produzca	Cap. 6 Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal Cap. 7 Trabajo Digno y Transformación Productiva Cap. 8 Economía que produzca y genere bienestar (transformación productiva y desarrollo territorial) Cap. 9 Responsabilidad con la naturaleza y transición justa sostenible Cap. 10 Infraestructura social, vivienda digna y servicios públicos	Trabajo digno, productividad, transformación productiva, transición justa y cierre de brechas territoriales.
Eje 3. Estado que Cuida	Cap. 11 Atención en salud centrada en las personas (continuidad, cercanía y enfoque territorial) Cap. 12 Protección Integral para la Vejez Cap. 13 Saberes que construyen nación (educación territorial y transformadora) Cap. 14 Juventudes (autonomía, estabilidad y desarrollo integral)	Protección social continua, acceso efectivo a servicios y ampliación de capacidades a lo largo del ciclo de vida.
Eje transversal	Transparencia y Participación Ciudadana (aplica a todos los capítulos y ejes)	Gobierno abierto, integridad pública, control social incidente y rendición de cuentas orientada a resultados.

5. Articulación entre ejes, coordinación interinstitucional y despliegue territorial del programa de gobierno

La implementación del programa de gobierno requiere una arquitectura de articulación que permita traducir los tres ejes estratégicos: 1. Democracia que Proteja, 2. Economía que Produzca y 3. Estado que Cuida, en decisiones coordinadas de gobierno, evitando que cada línea temática se ejecute de manera aislada, sectorial o fragmentada. En términos de gestión pública, esto implica pasar de una lógica de oferta institucional dispersa a una lógica de gobierno por objetivos compartidos, en la cual los ministerios y entidades nacionales actúen sobre metas convergentes, con responsabilidades claramente asignadas, cronogramas coordinados y mecanismos comunes de seguimiento.

Bajo este enfoque, la articulación entre ejes requiere construir un sistema de coordinación intersectorial que reconozca que muchas transformaciones públicas solo son viables cuando concurren capacidades de distintos sectores. La paz territorial, por ejemplo, no se agota en seguridad; requiere justicia, protección social, infraestructura, alternativas económicas y presencia institucional sostenida. De manera similar, el trabajo digno no depende exclusivamente de la política laboral, sino también de crédito, formación, compras públicas, infraestructura y ordenamiento territorial. La articulación, por tanto, debe entenderse como una condición de eficacia del programa e indispensable para llevarlo a cabo.

Para ello se propone crear una **Comisión Nacional de Articulación del Programa de Gobierno**, presidida por la Presidencia de la República y con secretaría técnica a cargo del DAPRE y el DNP, como instancia superior de direccionamiento estratégico, priorización y resolución de cuellos de botella intersectoriales. Esta comisión tendría tres funciones centrales: (i) traducir los compromisos programáticos en una agenda anual de gobierno; (ii) asegurar coherencia entre metas nacionales, sectoriales y territoriales; y (iii) ordenar la concurrencia presupuestal y administrativa entre entidades para evitar duplicidades, vacíos o superposiciones. A esta comisión llegarían los reportes consolidados de los tres ejes y se adoptarían decisiones correctivas sobre ejecución, cobertura territorial y resultados.

Por debajo de esta instancia operarían tres Comisiones por Eje, cada una liderada por el ministerio que encabeza el núcleo funcional del eje y conformada por los ministerios y

entidades con responsabilidad sustantiva sobre sus líneas temáticas. La comisión de Democracia que Proteja podría ser liderada por el Ministerio del Interior; la de Economía que Produzca, por el Ministerio del Trabajo en articulación permanente con Hacienda, Comercio, Agricultura, Ambiente, Vivienda y Transporte; y la de Estado que Cuida, por el Ministerio de Salud y Protección Social, con participación estructural de Educación, Trabajo, Igualdad y entidades del sistema de protección social. Esta definición no supone hegemonía sectorial, sino una regla de coordinación, ya que cada eje necesita un liderazgo político visible y una autoridad convocante capaz de ordenar la gestión interinstitucional.

Cada comisión de eje se desagregaría a su vez en subcomisiones temáticas, una por cada línea del programa, con un representante gubernamental claramente identificado como responsable político-técnico de la coordinación. Estas subcomisiones no reemplazan las competencias sectoriales existentes, pero sí obligan a que cada línea opere con una hoja de ruta común, una matriz de responsables, metas verificables y un tablero de seguimiento compartido. Su tarea sería la de traducir la línea programática en arreglos concretos de implementación: instrumentos, cronograma, concurrencia presupuestal, distribución territorial, indicadores y riesgos de ejecución. De esta manera, la articulación deja de depender de la voluntad ocasional entre entidades y pasa a convertirse en una estructura regular de gobierno.

El mismo esquema debe replicarse territorialmente mediante Comisiones Departamentales de Articulación del Programa y Subcomisiones Territoriales por Línea Temática, lideradas por gobernaciones y alcaldías, con participación de gerencias departamentales, secretarías sectoriales, áreas metropolitanas cuando existan, actores comunitarios y, cuando sea pertinente, sector privado, academia y organizaciones sociales. La lógica territorial no debe ser de simple recepción de instrucciones desde Bogotá, sino de doble vía, la Nación fija metas habilitantes, criterios, instrumentos y mecanismos de financiación, mientras que los territorios ajustan la implementación según brechas, capacidades, ruralidad, conflictividad, vocación productiva y estructura institucional. Esto permite que el plan nacional no compita con los planes de desarrollo territoriales, sino que los ordene dentro de una estrategia compartida.

Esta réplica territorial debe operar con una metodología de concertación programática descendente y ascendente. Descendente, porque la Nación debe llevar al territorio lineamientos, metas nacionales, instrumentos de política, fuentes de financiación y asistencia técnica. Ascendente, porque municipios y departamentos deben retroalimentar la política nacional con información sobre restricciones reales de ejecución, secuencias de inversión más viables, capacidades institucionales disponibles y ajustes requeridos para alcanzar resultados. En este esquema, el gobierno no presenta una oferta institucional atomizada, sino que organiza una intervención integral y territorializada; y el territorio no solo demanda recursos, sino que codiseña prioridades, compromisos y trayectorias de cumplimiento con base en evidencia local.

La principal fortaleza de este modelo de articulación radica en que transforma la coordinación interinstitucional en una palanca efectiva de cumplimiento simultáneo de metas nacionales y subnacionales, superando la lógica fragmentada con la que históricamente se han desplegado muchas intervenciones públicas. Bajo este enfoque, la articulación no se limita a ordenar entidades, sino que permite alinear objetivos, secuenciar intervenciones, concentrar capacidades institucionales y territorializar de manera coherente la acción del Estado, de modo que la oferta pública responda a trayectorias integrales de transformación y no a actuaciones aisladas, discontinuas o superpuestas. Esto resulta fundamental para optimizar el uso de recursos fiscales y administrativos, reducir costos de transacción y coordinación entre niveles de gobierno, y evitar que distintas entidades concurren sobre una misma población o territorio con programas desarticulados, criterios divergentes y resultados difícilmente acumulables.

En términos operativos, este esquema permite sustituir la dispersión programática por paquetes integrales de acción pública, estructurados alrededor de problemas complejos que no pueden resolverse desde un único sector. Así, la seguridad puede articularse con justicia, presencia institucional y cuidado; el empleo con crédito, formación y reconversión productiva; la salud con infraestructura, conectividad y gestión territorial; las políticas de juventud con educación, inserción laboral, protección social y autonomía económica; y la agenda regional con descentralización, inversión, fortalecimiento institucional y mecanismos de seguimiento. La ventaja de esta lógica es que mejora la trazabilidad de la acción pública, incrementa la capacidad de respuesta estatal frente a brechas territoriales y sociales, y eleva la probabilidad de que los esfuerzos gubernamentales se traduzcan en resultados verificables, sostenibles y acumulativos en la vida de las personas. En esa medida, la articulación entre ejes no solo fortalece la gobernanza del programa, sino que constituye una condición concreta para que el plan de gobierno opere como una estrategia integral de transformación y no como una suma de iniciativas sectoriales inconexas.

Tabla 3. Propuesta operativa de comisiones y subcomisiones

Nivel	Instancia propuesta	Liderazgo	Integrantes principales	Función
Nacional	Comisión Nacional de Articulación del Programa	Presidencia de la República	DAPRE, DNP, MinHacienda, ministerios líderes de eje, Función Pública, Secretaría de Transparencia	Direccionalidad estratégica, priorización, resolución de cuellos de botella, articulación Nación-territorio
Eje 1	Comisión de Democracia y Protección	Ministerio del Interior	Defensa, Justicia, Relaciones Exteriores, Igualdad, Agricultura, TIC, Transporte, DNP, UNP, Presidencia:	Coordinar líneas de paz territorial, recuperación del Estado para la ciudadanía, igualdad sustantiva, regiones y política internacional

			Secretario de Transparencia	
Eje 2	Comisión de Economía y Producción	Ministerio del Trabajo	Hacienda, Comercio, Agricultura, Ambiente, Minas y Energía, Vivienda, Transporte, TIC, DNP, SENA, SPE	Coordinar líneas de trabajo digno, transición justa e infraestructura social/productiva
Eje 3	Comisión de Estado que Cuida	Ministerio de Salud y Protección Social	Educación, Trabajo, Igualdad, Cultura, Deporte, Vivienda, DPS, DNP, ICBF	Coordinar líneas de salud, vejez, saberes y juventudes
Transversal	Mesa de Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas	DAPRE / Secretaría de Transparencia	Función Pública, DNP, MinTIC, ministerios líderes de eje, control interno	Trazabilidad, datos, rendición, participación, control social y alertas de integridad

Con el fin de hacer operativa la articulación propuesta, y asegurar que cada línea temática cuente con un liderazgo claramente identificable, a continuación, se presenta la Tabla 4, que organiza la estructura de subcomisiones temáticas y propone el representante gubernamental responsable de cada una. Esta asignación busca dar trazabilidad a la coordinación político-técnica, facilitar la toma de decisiones intersectoriales, ordenar la concurrencia de entidades y establecer un punto de referencia institucional para la planeación, la ejecución, el seguimiento de metas e indicadores y la articulación territorial de cada línea del programa. La tabla no sustituye competencias sectoriales, sino que define una regla práctica de conducción y rendición de cuentas para evitar vacíos de liderazgo o duplicidades en la implementación.

Tabla 4. Subcomisiones temáticas y representante gubernamental sugerido

Capítulo	Subcomisión	Representante gubernamental sugerido
Cap. 1 Paz Territorial con Seguridad Humana	Paz territorial, seguridad humana y presencia integral del Estado	Ministerio del Interior (con articulación operativa con Defensa/Justicia según corresponda)
Cap. 2 Recuperar el Estado para la Ciudadanía	Integridad pública, control del poder y reformas anticaptura	Presidencia – Secretaría de Transparencia (con Función Pública)
Cap. 3 Igualdad Sustantiva para la Vida Digna	Igualdad, no violencias y cuidado como política pública	Ministerio de Igualdad y Equidad
Cap. 4 Colombia desde sus Regiones	Descentralización, autonomía territorial y cierre de brechas	DNP (con articulación MinInterior)
Cap. 5 Política Internacional	Soberanía activa, cooperación progresista e inserción internacional	Ministerio de Relaciones Exteriores

Cap. 6 Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal	Política macro-fiscal, sostenibilidad y progresividad	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Cap. 7 Trabajo Digno y Transformación Productiva	Empleo digno, formalización y productividad	Ministerio del Trabajo
Cap. 8 Economía que produzca y genere bienestar	Transformación productiva, desarrollo territorial, industria, turismo y economías regionales	MinComercio, Industria y Turismo (con MinAgricultura y MinTrabajo)
Cap. 9 Transición justa sostenible	Transición justa, bioeconomía, clima y circularidad	MinAmbiente y Desarrollo Sostenible
Cap. 10 Infraestructura, vivienda y servicios	Hábitat, vivienda, servicios públicos e infraestructura social	MinVivienda, Ciudad y Territorio (con MinTransporte)
Cap. 11 Salud Integral Territorial	APS, redes integradas, acceso y continuidad del cuidado	MinSalud y Protección Social
Cap. 12 Protección Integral para la Vejez;	Ingresos en vejez, protección social y sostenibilidad	Ministerio del Trabajo (con MinHacienda para sostenibilidad)
Cap. 13 Saberes que construyen nación	Trayectorias educativas, pertinencia territorial y educación transformadora	Ministerio de Educación Nacional
Cap. 14 Juventudes con Autonomía Económica	Autonomía, estabilidad y trayectorias educación–trabajo	Ministerio de Igualdad y Equidad (con MEN y MinTrabajo)
Eje transversal Transparencia y Participación	Datos abiertos, control social, rendición de cuentas e integridad	Secretaría de Transparencia / Función Pública

En conjunto, esta apuesta de articulación busca que el Programa de Gobierno no se ejecute como una suma de iniciativas sectoriales desconectadas, sino como una estrategia integral de transformación con capacidad real de producir resultados en los territorios. La combinación de una instancia nacional de direccionamiento, comisiones por eje, subcomisiones temáticas y réplicas territoriales permite ordenar responsabilidades, alinear metas, mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y dar continuidad a la acción pública más allá de respuestas aisladas o coyunturales. De esta manera, la articulación se convierte en una condición de eficacia estatal: no solo hace más coherente la implementación del programa, sino que fortalece la posibilidad de cumplir objetivos nacionales y subnacionales de forma concurrente, optimizando recursos, evitando dispersión institucional y asegurando que las transformaciones propuestas se traduzcan en mejoras verificables en la vida de las personas y en el desarrollo equilibrado de los territorios.

6. Indicadores de gestión y de resultado para una lectura integral del programa

El sistema de seguimiento del programa debe diferenciar con claridad entre indicadores de gestión e indicadores de resultado. Los primeros miden la capacidad efectiva del gobierno para poner en marcha decisiones, instrumentos, rutas, inversiones y arreglos de coordinación; es decir, muestran si el Estado está ejecutando. Los segundos miden si esa ejecución está produciendo transformaciones verificables en la vida de las personas, en el territorio y en la estructura social o productiva; es decir, muestran si el programa está cambiando realidades. Esta distinción es central para evitar un error frecuente en el seguimiento gubernamental: confundir actividad institucional con cumplimiento sustantivo.

En términos metodológicos, los **indicadores de gestión** deben orientarse a medir la capacidad efectiva de implementación del programa, es decir, el grado en que el Estado activa instrumentos, adopta arreglos institucionales, asigna y ejecuta recursos, despliega cobertura territorial, coordina actores y produce condiciones operativas para la intervención pública. En este nivel, la medición debe centrarse en variables asociadas al funcionamiento del aparato estatal: puesta en marcha de rutas y mecanismos, ejecución presupuestal, oportunidad en la respuesta institucional, cobertura de la intervención, disponibilidad de capacidades técnicas y operativas, articulación intersectorial e intergubernamental y generación de información útil para la toma de decisiones.

Los **indicadores de resultado**, en cambio, deben orientarse a captar las variaciones verificables en las condiciones sociales, económicas, territoriales o institucionales que el programa busca transformar. Su función es determinar si la ejecución pública está produciendo efectos sustantivos sobre la realidad y no únicamente actividad administrativa. En este plano, la medición debe centrarse en cambios observables en protección efectiva de derechos, reducción de violencias y brechas, mejora en acceso y continuidad de servicios, aumento de autonomía económica, disminución de la informalidad, fortalecimiento de capacidades territoriales y mejor protección de poblaciones priorizadas. El criterio rector del sistema de seguimiento, por tanto, consiste en diferenciar con claridad entre desempeño operativo y transformación sustantiva, de modo que la evaluación del programa no se limite al registro de acciones ejecutadas, sino que permita establecer su contribución efectiva a resultados públicos medibles.

En el eje Democracia que Proteja, los indicadores de gestión deben medir la capacidad estatal para activar y coordinar instrumentos orientados a la garantía efectiva de

derechos, la protección de la vida, la reducción de desigualdades, el fortalecimiento de la gobernanza territorial y la afirmación de la soberanía democrática. Esto implica no restringir el seguimiento a variables de seguridad, sino incorporar métricas sobre cobertura institucional articulada, operación de rutas de protección, capacidad de respuesta interinstitucional, avance en mecanismos de descentralización y autonomía territorial, despliegue de acciones para igualdad sustantiva y resultados de la acción internacional alineada con objetivos nacionales. Los indicadores de resultado, en cambio, deben observar si esa capacidad de gestión se traduce en menores vulneraciones de derechos, reducción de violencias, cierre de brechas territoriales y sociales, mayor legitimidad del Estado en los territorios y fortalecimiento de la posición soberana del país. La lógica de evaluación de este eje, por tanto, debe responder a su naturaleza integral: no se trata solo de medir control o presencia, sino de verificar si el Estado protege de manera efectiva, iguala oportunidades, ordena el territorio y actúa con legitimidad dentro y fuera del país.

En Economía que Produzca, los indicadores de gestión deben centrarse en la capacidad del Estado para movilizar crédito, asistencia técnica, compras públicas, formación, reconversión productiva, infraestructura habilitante y mecanismos de formalización. Allí interesa medir, por ejemplo, número de unidades productivas acompañadas, monto de crédito productivo desembolsado, cobertura de formación pertinente, avance de obras priorizadas o proporción de municipios con intervención económica integral. Pero los resultados deben mostrar si esto se traduce en mayor empleo formal, mejores ingresos laborales, incremento de productividad, diversificación económica, reducción de brechas territoriales y creación de empleo verde o digno. El criterio es claro: la política económica no se evalúa por la cantidad de instrumentos desplegados, sino por su efecto sobre trabajo, ingresos y estructura productiva.

En Estado que Cuida, los indicadores de gestión deben captar el despliegue real de redes de atención, sistemas de cuidado, cobertura institucional, talento humano, acceso oportuno y rutas integrales. Puede medirse la apertura de equipos territoriales, expansión de servicios, número de cupos, tiempos de atención, funcionamiento de redes, interoperabilidad de datos o cobertura de programas por ciclo de vida. Sin embargo, los indicadores de resultado deben concentrarse en la mejora efectiva del bienestar: menor tiempo de espera en salud, continuidad del tratamiento, reducción de barreras de acceso, mayor seguridad económica en la vejez, mejores trayectorias educativas, menor deserción, mejor inserción juvenil y disminución de situaciones de vulnerabilidad crítica. En este eje, la meta no es multiplicar dispositivos administrativos, sino garantizar condiciones reales de cuidado y dignidad.

Para mantener la coherencia del programa, se recomienda que cada línea temática agrupe sus indicadores en una cadena de seguimiento de cuatro capas: (i) habilitación institucional, (ii) ejecución territorial, (iii) cobertura y calidad, y (iv) resultado sustantivo. Esta estructura permite conservar los indicadores específicos ya formulados en cada capítulo del documento, pero integrarlos en una lectura más holística. Así, por ejemplo, una línea como juventudes puede tener indicadores sobre rutas creadas, municipios

cubiertos, jóvenes atendidos y, finalmente, reducción de la inactividad juvenil o mejora en inserción laboral; mientras que una línea como salud puede pasar de redes activadas y tiempos de trámite a continuidad del cuidado y resolución efectiva de necesidades sanitarias.

Adicionalmente, el programa debería incorporar un tablero interconectado por ejes con un conjunto reducido de indicadores estratégicos compartidos, capaces de mostrar si la articulación entre ejes está produciendo efectos sinérgicos. Entre ellos podrían incluirse: reducción de brechas territoriales, disminución de violencias en municipios priorizados, aumento de empleo formal juvenil y femenino, mejora en acceso efectivo a servicios esenciales, reducción de tiempos institucionales de respuesta, cobertura de oferta pública integrada por territorio y nivel de ejecución articulada entre Nación y entidades territoriales. Este tablero no reemplaza los indicadores por línea, sino que permite visualizar la dimensión sistémica del plan y no solo su fragmentación sectorial.

Finalmente, la gobernanza del seguimiento debe incorporar un esquema de revisión diferenciado por tipo de indicador y por horizonte de cambio. Los indicadores de gestión requieren una lectura de alta frecuencia —mensual o trimestral—, porque su función es advertir oportunamente rezagos operativos, cuellos de botella de coordinación, desviaciones presupuestales, fallas de cobertura territorial o problemas de capacidad institucional, y permitir la adopción de correctivos en tiempo real. Los indicadores de resultado, en cambio, deben analizarse en ciclos semestrales o anuales, dado que expresan transformaciones acumulativas que dependen de la maduración de las intervenciones, de la continuidad de la oferta pública y de dinámicas territoriales que no se modifican de manera inmediata.

Esta diferenciación temporal es metodológicamente indispensable para evitar dos errores frecuentes: exigir resultados estructurales con ritmos propios de la ejecución administrativa, o presentar el volumen de acciones implementadas como evidencia suficiente de cambio social. Con este esquema, el programa puede rendir cuentas con mayor rigor, distinguiendo entre desempeño de implementación y transformación sustantiva, e identificando con precisión qué ajustes deben realizarse en instrumentos, coordinación, asignación de recursos o despliegue territorial para asegurar el cumplimiento concurrente de metas nacionales y territoriales.

La arquitectura de seguimiento del programa debe responder al sentido estratégico de cada eje y no reducirse a la lógica de una sola de sus líneas temáticas. En consecuencia, los indicadores deben construirse a partir del propósito integrador de cada eje: **Democracia que Proteja** se orienta a la garantía efectiva de derechos, la autoridad legítima y la presencia integral del Estado; **Economía que Produzca** a la generación de trabajo digno, productividad y crecimiento territorialmente equilibrado; y **Estado que Cuida** a la provisión continua de protección social y al aseguramiento de condiciones de dignidad a lo largo del ciclo de vida. Bajo este criterio, la medición debe distinguir con claridad entre ejecución institucional y transformación sustantiva, de modo que el

seguimiento refleje no solo lo que hace el gobierno, sino los cambios reales que logra producir en la sociedad y en los territorios.

Tabla 5. Ejes estratégicos e indicadores globales

Eje	Capítulos (1–14)	Propósito estratégico del seguimiento	Indicadores de gestión (ejecución)	Indicadores de resultado (transformación)
Democracia que Proteja	• Capítulo 1. Paz Territorial con Seguridad Humana. • Capítulo 2. Recuperar el Estado para la Ciudadanía. • Capítulo 3. Igualdad Sustantiva para la Vida Digna. • Capítulo 4. Colombia desde sus Regiones para fortalecer la Autonomía y Desarrollo Equilibrado. • Capítulo 5. Política Internacional Colombia en el Mundo.	Medir protección efectiva de derechos y vida, integridad pública, autoridad legítima, reducción de desigualdades y fortalecimiento territorial e internacional.	• Rutas de protección operando • Coordinación Nación–territorio. • Medidas anticorrupción/ anticaptura activas. • Despliegue institucional en territorios priorizados. • Instrumentos de cooperación operativos.	• Menor vulneración de derechos y violencias. • Reducción de brechas. • Mayor confianza institucional. • Mayor capacidad territorial. • Resultados verificables de la acción internacional en intereses nacionales.
Economía que Produzca	• Capítulo 6. Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal. • Capítulo 7. Trabajo Digno y Transformación Productiva del País. • Capítulo 8. Economía que produzca y genere bienestar. • Capítulo 9. Responsabilidad con la naturaleza y transición justa sostenible. • Capítulo 10. Infraestructura social, vivienda digna y servicios públicos.	Medir si la estabilidad macro y fiscal habilita una economía con trabajo digno, productividad, transformación territorial y sostenibilidad.	• Cumplimiento marco macro-fiscal. • Ejecución de inversión productiva e infraestructura. • Crédito y asistencia técnica • Formación pertinente • Instrumentos de transición justa y circularidad desplegados territorialmente.	• Aumento del empleo formal e ingresos. • Mejora de productividad. • Diversificación regional. • Reducción de brechas materiales. • Mayor resiliencia climática/energética y sostenibilidad territorial.

Estado que Cuida	• Capítulo 11. Organizar la atención en salud alrededor de las personas. • Capítulo 12. Protección Integral para la Vejez. • Capítulo 13. Saberes que construyen nación. • Capítulo 14. Juventudes Un programa que garantiza condiciones de autonomía.	Medir acceso efectivo, continuidad del cuidado y ampliación de capacidades a lo largo del ciclo de vida.	• Redes y rutas de atención operando • Expansión de servicios y talento humano. • Tiempos de atención. • Cobertura efectiva en vejez. • Permanencia educativa. • Instrumentos educación–trabajo para juventudes.	• Mejora del bienestar. • Reducción de barreras. • Continuidad del cuidado. • Mayor seguridad económica en la vejez, • Mejores trayectorias educativas. • Mayor autonomía juvenil.
Transversal	• Eje transversal. Transparencia y Participación Ciudadana (aplica a todos los capítulos 1–14)	Garantizar gobierno abierto, integridad pública, control social incidente y rendición de cuentas útil.	• Tableros públicos de presupuesto/ Contratación /indicadores; rendición territorial • Veedurías con acceso a datos. • Canales de denuncia y respuesta. • Gestión de riesgos y auditorías.	• Mayor confianza ciudadana. • Menor discrecionalidad y captura. • Decisiones trazables. • Mejora en calidad percibida de servicios. • Legitimidad institucional en territorios.

Eje 1. Democracia que Proteja

Democracia que Proteja es el eje que traduce el Estado Social de Derecho en garantías concretas para la vida cotidiana. Su propósito no es únicamente preservar el orden institucional, sino asegurar que la democracia produzca efectos reales sobre la vida de las personas: protección efectiva de los derechos humanos, reducción de las desigualdades que limitan la ciudadanía, presencia legítima del Estado en todo el territorio y condiciones materiales para una vida libre de miedo, exclusión y arbitrariedad. En esta visión, proteger no equivale solo a responder frente a la violencia o al delito; significa también crear las condiciones para que todas las personas puedan ejercer sus libertades, participar en las decisiones públicas, acceder a instituciones confiables y desarrollar sus proyectos de vida en condiciones de dignidad e igualdad.

Este eje parte de una comprensión amplia de la democracia. No basta con garantizar elecciones periódicas o reglas formales de representación si amplios sectores de la población continúan enfrentando pobreza, discriminación, abandono estatal, inseguridad o barreras persistentes para ejercer sus derechos. Una democracia que protege es aquella que combina autoridad legítima con justicia social, participación con inclusión, seguridad con derechos, y presencia institucional con reconocimiento de la diversidad territorial y poblacional del país. Por ello, este eje articula dimensiones que con frecuencia se han tratado de manera separada, pero que en realidad forman parte de una misma tarea histórica: consolidar un Estado que cuide la vida, reduzca las exclusiones y fortalezca la confianza pública.

Desde esta perspectiva, la paz territorial con seguridad democrática y humana se entiende como una expresión concreta de protección: no se limita al control del orden público, sino que exige presencia civil del Estado, prevención de las violencias, protección de comunidades y liderazgos sociales, acceso a la justicia y construcción de condiciones estables para la convivencia. La igualdad sustantiva para la vida digna, por su parte, reconoce que las desigualdades de género, clase, etnia, edad, discapacidad, orientación sexual o ubicación territorial no son asuntos periféricos, sino obstáculos estructurales para la democracia; por ello, este eje incorpora una política activa de corrección de brechas y de cuidado como responsabilidad pública. A su vez, Colombia desde sus regiones afirma que no habrá democracia plena mientras el país siga organizado bajo lógicas centralistas que desconocen la diversidad territorial, limitan la autonomía local y profundizan desigualdades en la distribución de capacidades estatales e inversión pública. Finalmente, una política internacional con soberanía activa amplía esta misma lógica de protección al plano externo, defendiendo los intereses nacionales, los derechos de la población y la inserción de Colombia en esquemas de cooperación, integración y multilateralismo coherentes con la justicia social y la democracia.

En conjunto, este eje busca fortalecer las bases materiales, institucionales y territoriales de una democracia que no sea meramente declarativa, sino efectiva. Su horizonte es un país en el que la protección no dependa de la capacidad individual de cada uno, para

defenderse, sino de un Estado legítimo, cercano y responsable; un país en el que la seguridad no se oponga a los derechos, la igualdad no sea una promesa abstracta y la diversidad territorial no sea tratada como periferia. Democracia que Proteja expresa, en síntesis, la decisión de construir un orden democrático capaz de garantizar derechos, prevenir abusos de poder, reducir brechas históricas y ampliar las condiciones reales de libertad, participación y dignidad para todas las personas.

Capítulo 1. Paz Territorial con Seguridad Humana: Ocupar democráticamente el territorio para construir paz duradera

1.1 Tesis rectora:

Colombia construirá Paz Territorial con presencia integral del Estado, seguridad legítima y derechos en el territorio. Sin desarrollo y alternativas económicas legales, no hay paz sostenible.

“No hay paz sin seguridad, ni seguridad sin paz.”

La seguridad es el contenido material de la paz en la vida cotidiana de las personas; la paz es la legitimidad democrática del ejercicio de la seguridad en el territorio. Así las cosas, la experiencia de regiones como el Catatumbo demuestra que la paz fracasa cuando el Estado no ocupa democráticamente el territorio con derechos, institucionalidad civil, seguridad eficaz y alternativas económicas legales. Allí donde el Estado no llega de manera integral, otros actores lo hacen con armas, control social violento y economías ilegales.

Este programa propone una Política Nacional de Paz Territorial, construida región por región, que integre seguridad, desarrollo, participación social y transición económica a la legalidad, como política estructural de Estado.

1.2 Diagnóstico nacional

Colombia no enfrenta un simple “retorno” del conflicto armado, sino una reconfiguración territorial de la violencia, marcada por factores estructurales y coyunturales que el país debe asumir con realismo.

La salida de antiguos actores armados en el marco del Acuerdo de Paz no fue acompañada por una presencia estatal civil sostenida, lo que generó vacíos de poder en amplias regiones del país. Esos vacíos fueron rápidamente ocupados por organizaciones armadas ilegales, estructuras criminales y economías ilícitas cada vez más sofisticadas.

Las conversaciones adelantadas por el gobierno del presidente Gustavo Petro, orientadas a una salida política negociada con grupos guerrilleros como el ELN y al sometimiento a la justicia de organizaciones armadas dedicadas a economías ilegales,

no produjeron los resultados esperados en términos de desmovilización efectiva, desmantelamiento real de estructuras criminales ni reducción sostenida de la violencia.

La ausencia de resultados concluyentes en esos frentes condujo, de hecho, a un retorno a esfuerzos fragmentados y reactivos, centrados en la atención de crisis humanitarias recurrentes, sin lograr transformar de manera estructural el control territorial ni las condiciones que reproducen la violencia.

La paz no puede sostenerse únicamente sobre procesos de diálogo sin correlato territorial, ni sobre respuestas episódicas de seguridad. Requiere Estado integral en el territorio, con capacidad real de ejercer autoridad legítima, proteger a la población y transformar las economías ilegales.

1.3 Objetivo estratégico

Construir una paz territorial integral y sostenible mediante la presencia democrática del territorio, entendida como la presencia efectiva, coordinada y permanente del Estado, civil y de seguridad, en todas las regiones del país, con el propósito de proteger a la población civil, recuperar el control territorial, garantizar seguridad humana, promover la inclusión social y económica, y restituir la dignidad de los territorios históricamente afectados por la violencia y las economías ilegales. Esta política concibe la paz como una acción estatal estructural y verificable, que se expresa en seguridad vivida en la vida cotidiana, legitimidad democrática de la Fuerza Pública y tránsito progresivo hacia economías legales que hagan sostenible la paz en el tiempo.

1.4 ¿Qué resultados concretos produciría esta apuesta en el país?

Tabla 6. Horizontes y resultados

Horizontes Temporales	Enfoque	Resultado esperado
Corto Plazo	Presencia integral del Estado	Presencia permanente y articulada del Estado en territorios históricamente excluidos, mediante seguridad, justicia, inversión social, infraestructura y servicios públicos que funcionan y son reconocidos por las comunidades.
Corto Plazo – Mediano Plazo	Control territorial con protección civil	Recuperación del control territorial frente a actores armados ilegales, con prioridad en la protección de la vida, la libertad y la integridad de la población civil, reduciendo homicidios, desplazamientos y confinamientos.
Corto Plazo	Reducción de la captura institucional	Desarticulación de redes que conectan corrupción, economías ilegales y estructuras políticas
Mediano Plazo	Reducción estructural de las violencias	Disminución sostenida de la violencia a través de una seguridad democrática y humana, basada en prevención, uso legítimo de la fuerza, justicia efectiva y transformación de las causas sociales del conflicto.

Largo Plazo	Legitimidad democrática de la Fuerza Pública	Fuerza Pública profesional y legítima, que actúa con enfoque de derechos humanos, control institucional y cooperación con las comunidades, fortaleciendo la confianza ciudadana.
Largo Plazo	Transición a economías legales	Tránsito progresivo y sostenible de economías ilegales hacia alternativas productivas legales y territoriales, con acompañamiento estatal e inversión pública que garantice ingresos estables.
Mediano – Largo Plazo	Paz como experiencia cotidiana	La paz se consolida como una experiencia diaria de seguridad, movilidad, actividad económica y participación social, permitiendo a las comunidades vivir y proyectar su futuro sin miedo.

1.5 ¿Cómo se implementará la Paz Territorial con Seguridad Democrática y Humana?

- a) **Seguridad humana territorial:** La política de paz territorial concibe la seguridad como la protección efectiva de la vida cotidiana y de la población civil, expresada en libertad de movimiento, retorno digno, reducción del miedo y normalización de la vida comunitaria. La seguridad deja de medirse solo en operaciones y se evalúa por la capacidad del Estado de garantizar condiciones reales para vivir, trabajar y circular en los territorios, mediante una acción pública coherente y sostenida.
- b) **Fortalecimiento estratégico de las Fuerzas Armadas:** La ocupación democrática del territorio requiere Fuerzas Armadas fuertes, modernas y legítimas, con capacidad de control territorial efectivo y protección de la población civil. La paz territorial no debilita a la Fuerza Pública, sino que la profesionaliza y la legitima en el cumplimiento de su misión constitucional, bajo liderazgo civil y orientación estratégica clara.
- c) **Diseño operativo regional conjunto (civil–militar):** La paz territorial se implementa región por región, mediante planes diferenciados que integran desde el inicio la acción civil y militar del Estado. Este enfoque asegura que la seguridad y el desarrollo se diseñen de manera conjunta, con responsabilidades claras, conocimiento profundo de cada territorio y coordinación efectiva entre niveles de gobierno.
- d) **Participación social protegida y vinculante:** La paz territorial se construye con las comunidades y no a costa de su seguridad. Este eje garantiza la participación efectiva de organizaciones sociales y liderazgos legítimos en el diseño e implementación de las políticas regionales, asegurando condiciones reales de protección, legitimidad democrática y sostenibilidad de largo plazo.
- e) **Lucha integral contra el narcotráfico y la minería ilegal:** La paz territorial es incompatible con economías ilegales que financian la violencia y erosionan la soberanía del Estado. Este eje asume la confrontación integral contra el narcotráfico y la minería ilegal como una prioridad estratégica para recuperar el control territorial, proteger a las comunidades y restablecer la autoridad legítima del Estado.
- f) **Tránsito progresivo a la legalidad de economías ilegales:** La paz duradera exige alternativas reales para las comunidades cuya subsistencia ha dependido de economías ilegales. Este eje promueve transiciones graduales, diferenciadas y

territorializadas hacia la legalidad, evitando enfoques exclusivamente coercitivos y garantizando presencia estatal sostenida durante todo el proceso de reconversión productiva.

- g) Respuesta humanitaria estructural:** La atención a víctimas y poblaciones afectadas por la violencia deja de ser episódica y reactiva para integrarse en una respuesta humanitaria estructural, articulada con la estabilización y recuperación territorial. El objetivo es superar la lógica de emergencia permanente y acompañar de manera continua los procesos de retorno, reparación y reconstrucción del tejido social.

1.6 Indicadores programáticos

Tabla 7. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Ocupar democráticamente todo el territorio	Presencia real y permanente del Estado en todo el país	• % de municipios con instituciones civiles activas • Número de sedes institucionales por municipio (antes/después) • Tiempo de respuesta ante emergencias rurales
2. Unir seguridad y paz en una sola política de Estado	Acción estatal coherente y no fragmentada	• Planes Regionales de Paz y Seguridad en ejecución • % de presupuesto intersectorial (seguridad + social) • Acciones conjuntas civil–militar–social
3. Proteger primero a la población civil	Reducción efectiva de la violencia y del miedo	• Tasa de homicidios • Desplazamientos y confinamientos • Amenazas y asesinatos de líderes • Percepción de seguridad ciudadana
4. Fortalecer a las Fuerzas Armadas	Fuerza Pública moderna, legítima y eficaz	• Inversión tecnológica y cibernética • Operaciones exitosas contra crimen organizado • Reducción de control territorial ilegal
5. Diseñar la seguridad región por región	Respuestas ajustadas a realidades territoriales	• Planes operativos regionales diferenciados • Participación de mandos con experiencia local • Cumplimiento de metas regionales
6. Combatir narcotráfico y minería ilegal	Recuperación del control territorial y ambiental	• Hectáreas erradicadas con alternativas productivas • Operaciones contra minería ilegal • Reducción de deforestación asociada
7. Acción internacional contra el crimen organizado	Golpe estructural a redes transnacionales	• Operaciones conjuntas internacionales • Judicializaciones con cooperación externa • Bienes y recursos ilícitos incautados

8. Participación social protegida	Paz con legitimidad democrática y sin miedo	• Organizaciones sociales vinculadas a planes regionales • Cobertura de esquemas de protección • Incidentes de violencia contra participantes
9. Tránsito a economías legales	Alternativas reales y sostenibles para comunidades	• Familias en programas de sustitución/formalización • Ingresos de hogares en transición • Acceso a tierra, crédito y asistencia técnica
10. De la emergencia a la paz sostenible	Estabilidad territorial de largo plazo	• Reducción de emergencias humanitarias • Continuidad institucional poscrisis • Evaluaciones públicas anuales

Capítulo 2. Recuperar el Estado para la Ciudadanía: Integridad pública, democracia y control del poder

2.1. Tesis rectora

Colombia construirá una democracia íntegra mediante instituciones transparentes, control efectivo del poder público y ruptura de las redes que conectan corrupción, economías ilegales y captura institucional.

La corrupción no es únicamente un problema administrativo ni una suma de conductas individuales. En distintos momentos de la historia reciente del país se han configurado sistemas de poder que articulan intereses políticos, económicos y criminales para apropiarse de rentas públicas, influir en decisiones del Estado y distorsionar la representación democrática.

“La corrupción en Colombia no es solo un problema administrativo: es un sistema de poder que conecta ilegalidad, captura institucional y desigualdad. Romper ese sistema es la tarea democrática de nuestra generación.”

Recuperar el Estado para la ciudadanía significa asegurar que las decisiones públicas respondan al interés general, proteger el presupuesto público y garantizar que la política vuelva a ser un instrumento legítimo de representación democrática.

Este programa propone una Política Nacional de Integridad Pública y Recuperación del Estado, orientada a prevenir la corrupción, cerrar las puertas a la captura institucional y fortalecer la confianza ciudadana en la democracia.

2.2. Diagnóstico nacional

Colombia enfrenta un fenómeno estructural que va más allá de los escándalos periódicos de corrupción. Durante décadas se han consolidado dinámicas que permiten a redes ilegales y clientelares influir en procesos electorales, capturar instituciones públicas y

apropiarse de recursos del Estado. Estas dinámicas se expresan en varias dimensiones interrelacionadas:

Financiamiento político ilícito. Recursos provenientes de economías ilegales y de estructuras clientelares han penetrado campañas electorales en distintos niveles, generando compromisos políticos que posteriormente se traducen en decisiones públicas favorables a intereses particulares.

Captura administrativa y corrupción en contratación. La desviación de recursos públicos mediante redes de contratación irregular ha afectado sectores estratégicos como salud, infraestructura, educación y programas sociales.

Intermediación clientelar del poder público. La persistencia de redes clientelares permite intercambiar favores políticos, contratos y nombramientos por apoyo electoral, debilitando el mérito en la administración pública.

Convergencia entre economías ilegales y política territorial. En algunas regiones del país, economías ilícitas han buscado influir en autoridades locales y estructuras políticas para garantizar protección institucional.

Desigualdad social y fragilidad institucional. Altos niveles de concentración de ingresos y brechas territoriales generan condiciones propicias para la compra de votos, la dependencia clientelar y la captura de instituciones locales.

Estas dinámicas erosionan la legitimidad democrática, debilitan la capacidad del Estado para garantizar derechos y reproducen ciclos de desigualdad, violencia y desconfianza institucional.

2.3. Objetivo estratégico

Recuperar la integridad del Estado colombiano mediante una política integral de transparencia, control institucional y participación ciudadana que prevenga la corrupción, rompa los vínculos entre política e ilegalidad y garantice que los recursos públicos se utilicen exclusivamente para el bienestar de la ciudadanía.

Esta política concibe la integridad pública como un componente esencial de la democracia y como una condición necesaria para garantizar seguridad ciudadana, desarrollo económico y derechos sociales efectivos.

2.4. ¿Qué resultados concretos produciría esta apuesta en el país?

Tabla 8. Horizontes y resultados

Horizontes Temporales	Enfoque	Resultado esperado
Corto Plazo	Integridad del sistema político	Procesos electorales transparentes y libres de financiamiento ilícito, con reglas claras y competencia democrática equitativa

Corto Plazo	Protección del presupuesto público	Recursos públicos utilizados exclusivamente para el bienestar ciudadano, con reducción significativa de redes de corrupción
Mediano Plazo	Instituciones públicas confiables	Administración pública basada en mérito, transparencia y control institucional efectivo
Mediano Plazo	Democracia con control ciudadano	Participación recurrente de la ciudadanía en vigilancia del poder público y acceso abierto a información estatal
Largo Plazo	Reducción de la captura institucional	Desarticulación de redes que conectan corrupción, economías ilegales y estructuras políticas
Largo Plazo	Confianza democrática	Recuperación progresiva de la confianza ciudadana en las instituciones y en el funcionamiento de la democracia

2.5. ¿Cómo se implementará la política de recuperación del Estado?

a) Integridad del sistema político y electoral

Fortalecer la transparencia del financiamiento político mediante mecanismos de trazabilidad de aportes, auditoría preventiva de campañas y coordinación entre autoridades electorales y judiciales para impedir la infiltración de recursos ilícitos en la política.

b) Protección del presupuesto público

Implementar sistemas avanzados de trazabilidad digital del gasto público, análisis de datos para detectar riesgos de corrupción y mecanismos efectivos de recuperación de activos provenientes de redes corruptas.

c) Servicio público basado en mérito

Fortalecer la profesionalización de la administración pública mediante concursos transparentes, evaluación permanente del desempeño institucional y reducción de prácticas clientelares en nombramientos.

d) Gobierno abierto y transparencia radical

Garantizar acceso público a información sobre presupuesto, contratación y decisiones administrativas mediante plataformas abiertas que permitan a la ciudadanía vigilar el uso de los recursos públicos.

e) Protección efectiva a denunciantes y control institucional

Fortalecer los mecanismos de protección a denunciantes de corrupción y mejorar la coordinación entre organismos de control, fiscalía y autoridades administrativas para investigar y sancionar irregularidades.

f) Acción integral contra economías ilegales que capturan la política

Desarticular redes que vinculan economías ilegales con estructuras políticas mediante investigación financiera, cooperación internacional contra lavado de activos y persecución patrimonial de organizaciones criminales.

g) Participación ciudadana en la vigilancia del Estado

Fortalecer veedurías ciudadanas, observatorios sociales y mecanismos de control social que permitan a comunidades y organizaciones participar activamente en el seguimiento a la gestión pública.

2.6. Indicadores programáticos

Tabla 9. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1.Integridad electoral	Elecciones transparentes	% de financiamiento electoral con trazabilidad
2.Transparencia en contratación	Reducción de corrupción en contratos	% de contratos con beneficiario final identificado
3.Fortalecimiento institucional	Administración pública basada en mérito	% de cargos cubiertos por concurso
4. Gobierno abierto	Mayor acceso ciudadano a información pública	plataformas abiertas de seguimiento al gasto
5.Lucha contra captura institucional	Reducción de redes corruptas	procesos judiciales por corrupción estructural
6.Recuperación de activos	Recursos públicos recuperados	valor de activos recuperados
7. Control ciudadano	Participación social en vigilancia pública	número de veedurías activas

Capítulo 3. Igualdad Sustantiva para la Vida Digna: Garantizar vidas libres, autónomas y sin violencias

3.1 . Tesis rectora:

Colombia garantizará igualdad real y vidas libres de violencias como base de la democracia.

Ninguna persona verá limitadas sus oportunidades por su género, orientación, origen o territorio.

La igualdad es una condición básica para que un país funcione. Colombia avanza hacia una democracia plena cuando el origen, el territorio, la orientación sexual y las tareas de cuidado dejan de ser obstáculos y se convierten en puntos de partida para vivir con seguridad, autonomía y tranquilidad.

La justicia consiste en que todas las personas puedan vivir con dignidad, sentirse protegidas y tener opciones para construir su futuro. Cuando el Estado cuida, previene la

violencia y acompaña a las personas para que puedan estudiar, trabajar y vivir sin miedo, los derechos se vuelven parte de la vida diaria. No basta con reconocer derechos en el papel: es necesario crear las condiciones reales para ejercerlos en la vida cotidiana.

3.2. Diagnóstico Nacional

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 13 que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y deben recibir la misma protección y trato por parte de las autoridades, con iguales derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación. Este mandato constitucional no se limita a prohibir la discriminación formal: impone al Estado el deber activo de promover condiciones reales para que la igualdad sea efectiva y de adoptar medidas a favor de quienes han enfrentado desventajas históricas. En este sentido, la igualdad ante la ley no se agota en la existencia de normas, sino que depende de la capacidad institucional del Estado para hacerlas cumplir de manera coherente, oportuna y con presencia territorial. Cuando las reglas existen, pero no se traducen en protección, oportunidades y seguridad en la vida cotidiana, la igualdad pierde contenido real.

Esta brecha entre el derecho formal y la realidad cotidiana se expresa con especial gravedad en las violencias que viven niñas, mujeres y personas LGBTIQ+, que constituyen una de las manifestaciones más profundas de desigualdad en Colombia. En 2024, el Instituto Nacional de Salud registró 66.621 casos de violencia basada en género, de los cuales el 75,6 % tuvo como víctimas a mujeres, incluyendo violencia física, sexual, psicológica y negligencia, principalmente en entornos familiares y comunitarios. Estas violencias afectan de manera alarmante a niñas y adolescentes, lo que evidencia que muchos espacios cotidianos no son seguros desde edades tempranas.

En términos de violencia letal, entre enero y abril de 2025 se reportaron 123 feminicidios y 79 tentativas de homicidio, concentrados principalmente en Antioquia, Atlántico, Bogotá y Valle del Cauca, con alta incidencia en contextos de relaciones íntimas o familiares. Estos datos muestran cómo las violencias estructurales se traducen en riesgos permanentes para la vida y la integridad de las mujeres en distintas regiones del país.

De forma paralela, las personas LGBTIQ+ enfrentan niveles persistentes de violencia asociados a prejuicios y estigmas. En 2024 se documentaron 164 asesinatos de personas LGBTIQ+ en Colombia, y en 2023 se registraron más de 200 amenazas, con hombres gais y mujeres trans entre los grupos más afectados.

Las desigualdades también se reproducen en la forma en que se organiza el trabajo de cuidado, una pieza central de la vida social y económica que continúa recayendo de manera desproporcionada en los hogares y, en particular, en las mujeres. La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo del DANE muestra que cerca del 90 % de las mujeres realiza trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, dedicando más del doble de horas diarias que los hombres, con brechas aún mayores en regiones como la Amazonía y la Orinoquía, donde esta carga puede superar las nueve horas diarias.

Según la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado, más de 3,3 millones de personas se dedican al cuidado no remunerado en Colombia, de las cuales cerca del 70 % son mujeres, y solo el 26,2 % de quienes cuidan a tiempo completo participa en el mercado laboral, lo que limita ingresos propios y acceso a seguridad social. Estas labores, aunque invisibles para la economía formal, sostienen hogares enteros y el bienestar social.

Las necesidades de cuidado son especialmente críticas en contextos de discapacidad y envejecimiento. El DANE estima que cerca de 1,8 millones de personas requieren apoyos permanentes para actividades básicas de la vida diaria y que quienes ejercen las labores de cuidado en estos casos, en su mayoría mujeres, han dejado de trabajar para asumir estas responsabilidades. El envejecimiento poblacional incrementa estas demandas y profundiza la presión sobre familias sin respaldo institucional suficiente.

En los últimos años, el Estado ha avanzado en reconocer el cuidado como un asunto público, impulsando su medición y estableciendo lineamientos para el Sistema Nacional de Cuidados a través de la Política Nacional de Cuidado, así como pronunciamientos de la Corte Constitucional que reconocen el cuidado como un derecho exigible. Sin embargo, estos avances aún no se han consolidado en un sistema con cobertura integral, financiación estable y presencia efectiva en todos los territorios, lo que limita su impacto sobre la igualdad sustantiva y la autonomía de las familias.

La falta de un sistema de cuidados fortalecido se conecta directamente con las brechas de autonomía económica de las mujeres. Según la OCDE, solo el 48 % de las mujeres en edad de trabajar estaba empleada en 2021, frente al 74 % de los hombres, una brecha muy superior al promedio internacional, que se amplía en zonas rurales y entre mujeres con menor nivel educativo.

El DANE y ONU Mujeres confirman que las mujeres participan menos en el mercado laboral, enfrentan mayores niveles de informalidad, menores ingresos y asumen la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, lo que limita su autonomía económica real y la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos.

En conjunto, este diagnóstico muestra que la igualdad ante la ley sólo se materializa cuando las instituciones logran transformar condiciones materiales. Las violencias, la organización desigual del cuidado y las brechas de autonomía económica no son fenómenos aislados, sino expresiones de un mismo problema estructural. Avanzar hacia la igualdad sustantiva implica garantizar seguridad, tiempo, ingresos y oportunidades reales para que todas las personas puedan vivir con dignidad y desarrollar su proyecto de vida sin barreras impuestas por desigualdades persistentes.

3.3. Objetivo estratégico

Fortalecer de manera sostenida la acción del Estado para reducir las condiciones de vulnerabilidad que persisten para mujeres, niñas y personas LGBTIQ+, incorporando estas realidades de forma transversal en la planeación, ejecución y seguimiento de todas

las políticas públicas, y garantizando mecanismos de participación que recojan las experiencias de los territorios.

3.4. ¿Qué resultados concretos produciría esta apuesta en el país?

Tabla 10. Horizontes y resultados

Horizontes Temporales	Enfoque	Resultado esperado
Corto plazo	Un Estado que actúa con reglas claras y coherencia	La acción estatal avanza hacia mayor orden y alineación, integrando de manera explícita la prevención de las violencias, el cuidado y la autonomía económica en la planeación y gestión pública. Se fortalecen la coordinación intersectorial, la claridad en las responsabilidades institucionales y la consistencia de las decisiones públicas, dando lugar a un Estado más previsible, con mayor capacidad de respuesta y menor fragmentación.
Mediano plazo	Instituciones que se sienten en la vida diaria	Estas definiciones se traducen en experiencias concretas para la ciudadanía: respuestas más oportunas frente a las violencias, apoyos de cuidado más accesibles y organizados, y oportunidades económicas más estables y menos dependientes de la informalidad. La vida cotidiana se vuelve más segura y predecible, fortaleciendo la confianza en las instituciones públicas, especialmente en los territorios y poblaciones con mayores riesgos.
Largo plazo	La igualdad como forma habitual de funcionamiento del país	La igualdad deja de ser una política excepcional y se consolida como una lógica permanente de acción estatal. Las trayectorias de vida ya no están determinadas por la violencia, la sobrecarga de cuidado o la falta de autonomía económica, y las instituciones operan con mayor coherencia territorial, haciendo de la seguridad, la dignidad y las oportunidades parte de la experiencia común de la ciudadanía.

3.5. ¿Cómo se implementará la igualdad sustantiva en la acción cotidiana del Estado?

- a) Proteger la vida y prevenir las violencias como base de la igualdad:** La igualdad sustantiva comienza por garantizar que mujeres, niñas y personas LGBTIQ+ puedan vivir libres de violencias y con protección efectiva del Estado en su vida cotidiana. Proteger la vida, la integridad y la seguridad no es un asunto sectorial, sino una condición básica para que los derechos puedan ejercerse realmente. Este eje orienta la acción del Estado hacia la prevención, la gestión anticipada del riesgo y respuestas institucionales oportunas, coordinadas y territorialmente equilibradas, de modo que las trayectorias de vida no estén marcadas por el miedo, la impunidad o la desprotección.

- b) Organizar socialmente el cuidado para redistribuir tiempo, responsabilidades y oportunidades:** La igualdad sustantiva exige reconocer el cuidado como una función esencial del Estado y un pilar del bienestar social. La organización social del cuidado permite redistribuir de manera justa el tiempo, las responsabilidades y las oportunidades que hoy recaen de forma desproporcionada sobre las mujeres y limitan su autonomía, salud y participación. Este eje impulsa la consolidación progresiva del Sistema Nacional de Cuidados, con sostenibilidad financiera y presencia territorial efectiva, como una condición estructural para la dignidad, la corresponsabilidad social y una vida cotidiana más equitativa.
- c) Ampliar la autonomía económica como condición de seguridad y dignidad:** La igualdad sustantiva se materializa cuando mujeres y personas LGBTIQ+ pueden acceder, permanecer y progresar en actividades económicas formales y sostenibles. La autonomía económica es clave para la toma de decisiones libres, la protección frente a las violencias y la estabilidad en la vida cotidiana. Este eje articula acciones orientadas a reducir brechas de participación, informalidad e ingresos, y a garantizar condiciones más estables y previsibles para el acceso a ingresos propios y a la protección social, fortaleciendo así la seguridad material y la dignidad.
- d) Hacer que la igualdad ante la ley funcione en la práctica:** La igualdad sustantiva requiere instituciones que funcionen de manera coherente, articulada y cercana a la ciudadanía. No basta con reconocer derechos en la ley si estos no se ejercen efectivamente en todos los territorios. Este eje se orienta a fortalecer la capacidad institucional del Estado para mejorar la implementación de las políticas públicas, la articulación interinstitucional y el uso de información para el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. La igualdad deja de ser un enunciado normativo y se convierte en una experiencia concreta en la vida de las personas.

3.6. Indicadores programáticos

Tabla 11. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Acción estatal coherente y transversal	La capacidad del Estado para integrar de manera consistente la prevención de violencias, el cuidado y la autonomía económica en la planeación, gestión y seguimiento de las políticas públicas, evitando la fragmentación institucional.	• % de instrumentos de planeación nacional y territorial que incorporan lineamientos comunes sobre estas prioridades. • % de planes, programas y decisiones estratégicas que integran explícitamente estas dimensiones. • Nivel de articulación intersectorial (alto / medio / bajo), medido mediante un índice simple de coordinación institucional.
2. Prevención y respuesta frente a las violencias	La capacidad institucional para anticipar, prevenir y responder de manera oportuna y coordinada a las violencias, así como	• % de rutas de prevención y atención con tiempos de respuesta definidos y coordinación interinstitucional.

	garantizar acceso real a protección y justicia.	• Variación (%) en el acceso efectivo a servicios de protección y justicia en territorios priorizados. • Número de mecanismos de prevención temprana y gestión anticipada del riesgo en funcionamiento.
3. Organización del cuidado como política pública	El avance del cuidado como una política pública estructural, integrada a la planeación estatal y accesible para las personas cuidadoras.	• Número y cobertura (%) de servicios, apoyos y mecanismos institucionales de cuidado. • % de instrumentos de planeación social y económica que incorporan explícitamente el cuidado. • Variación (%) en las barreras de acceso a apoyos, servicios y protección institucional para personas cuidadoras.
4. Autonomía económica y desarrollo de capacidades	Las condiciones para acceder a oportunidades económicas más estables y sostenibles, especialmente en territorios con mayores brechas.	• Variación (%) en el acceso a oportunidades económicas, laborales y productivas, con desagregación territorial. • Tasa de informalidad y % de acceso a protección social. • Nivel de estabilidad de las trayectorias económicas de los hogares (mejora / estabilidad / deterioro).
5. Funcionamiento institucional efectivo de la igualdad	Si los derechos reconocidos en la ley se traducen en acceso real, claro y oportuno a servicios y protección institucional en la vida cotidiana.	• Reducción (%) de la brecha entre derechos reconocidos y acceso efectivo a servicios y protección. • Nivel de claridad y accesibilidad de los procedimientos institucionales (alto / medio / bajo). • % de entidades que utilizan sistemas de información y seguimiento para mejorar decisiones públicas y rendir cuentas.
Indicador sintético de Igualdad Sustantiva	Integración de los avances en protección frente a las violencias, apoyos de cuidado y autonomía económica como expresión del funcionamiento institucional y de la reducción de brechas en la vida cotidiana.	• Variación agregada (%) en el acceso efectivo a: – protección frente a violencias, – apoyos y servicios de cuidado, – condiciones de autonomía económica.

Capítulo 4. Colombia desde sus Regiones para fortalecer la Autonomía y Desarrollo Equilibrado: Hacia un país que decide y progresa desde los territorios

4.1. Tesis Rectora:

Colombia descentralizará el poder y los recursos para que las regiones decidan su desarrollo y cierren las brechas territoriales.

El país se construirá desde los territorios, con autonomía, equidad y diversidad.

Colombia garantizará autonomía y recursos a las regiones para que el desarrollo se decida desde los territorios, cerrando brechas históricas y respetando la diversidad territorial.

Colombia orientará su desarrollo nacional hacia un protagonismo real de las regiones, con autonomía efectiva, recursos suficientes y capacidad técnica local. Para cerrar brechas históricas, el Estado debe dejar de tomar decisiones “desde Bogotá para todo el país” y pasar a un modelo donde las decisiones se construyen con las regiones y desde las regiones.

Este enfoque se traducirá en políticas ajustadas a las realidades de cada territorio, inversión social prioritaria en zonas rezagadas, fortalecimiento de gobiernos departamentales y municipales, y reconocimiento práctico de la diversidad étnica, cultural y rural del país. En síntesis: un nuevo pacto centro–regiones para lograr un desarrollo más justo, equilibrado y sostenible.

4.2. Diagnóstico Nacional

Colombia mantiene un centralismo histórico que ha concentrado poder fiscal, económico y político en el nivel nacional, profundizando brechas territoriales estructurales. El gobierno central recauda 81% de los impuestos, mientras los departamentos solo 5% y los municipios 14%; a su vez, la Nación ejecuta 68% del gasto público, frente a 32% de los territorios. Esta concentración se refleja en la economía: las cinco principales ciudades concentran el 74% del PIB y los mejores servicios, mientras amplias periferias enfrentan pobreza, baja institucionalidad y violencia.

Las brechas sociales muestran que las políticas uniformes son ineficaces. En 2023, la pobreza multidimensional fue de 3,6% en Bogotá, 20,1% en la región Caribe y 19,4% en el Pacífico sin Valle; la pobreza rural alcanzó 25,1% frente a 8,3% en zonas urbanas. En el rural disperso, la cobertura de alcantarillado es de 38 %, el acceso a internet rural 46% (2024) y el gas domiciliario en veredas remotas apenas 15%.

Colombia es además un país pluricultural y pluriétnico, con 115 pueblos indígenas, una población indígena de 2,49 millones (4,7%) y una población afrodescendiente cercana a 4,6 millones (9–10%), según proyecciones basadas en el Censo 2018. En síntesis, Colombia no cerrará sus brechas ni consolidará un desarrollo estable sin profundizar la

descentralización, fortalecer capacidades territoriales y transformar la lógica centralista de decisión e inversión.

4.3. Objetivo Estratégico

Posicionar a las regiones como eje del proyecto nacional, reduciendo brechas territoriales y garantizando derechos con equidad real. Colombia avanzará de un modelo centralizado a uno con múltiples motores regionales de desarrollo, fortaleciendo la autonomía, la capacidad de decisión y la inversión pública territorial. Al final del gobierno, el país deberá mostrar mayor capacidad de ejecución territorial, reducción verificable de brechas urbano–rurales y regiones consolidadas como motores productivos y sociales del desarrollo nacional.

4.4. ¿Qué resultados concretos producirá esta medida para el país?

Tabla 12. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
Corto plazo	Las regiones deciden y ejecutan con mayor autonomía	Se activa el pacto centro–regiones, se fortalece la capacidad técnica territorial y se prioriza la inversión social en territorios con mayor rezago.
Corto–mediano plazo	El Estado llega de manera más equilibrada al territorio	Mayor presencia estatal en zonas rurales y periféricas, con corrección de desequilibrios históricos en bienes, servicios y oportunidades.
Mediano plazo	Cierre progresivo de brechas territoriales con políticas diferenciadas	Reducción verificable de brechas de conectividad y servicios básicos; consolidación de proyectos regionales (RAP, asociaciones territoriales) y programas productivos territoriales.
Mediano–largo plazo	Regiones como motores productivos y sociales	Articulación de inversión, producción y empleo según vocaciones regionales; integración de proyectos en estrategias regionales de desarrollo sostenible.
Largo plazo	Modelo de desarrollo con múltiples motores regionales	Regiones con alta autonomía y capacidad de ejecución, menor dependencia del nivel central y reducción significativa de brechas urbano–rurales y regionales.

4.5. ¿Cómo se implementará la propuesta de un país con regiones en el centro del proyecto nacional?

- a) **Superar el centralismo histórico:** nuevo pacto centro–regiones: El desarrollo territorial exige pasar de un modelo centralizado a uno donde las regiones decidan sobre su propio desarrollo. Se establecerán instancias permanentes de concertación Nación–regiones y un presupuesto con enfoque territorial, priorizado por brechas y

resultados verificables, para profundizar la autonomía territorial prevista en la Constitución.

- b) Enfoque territorial diferenciado:** políticas públicas a la medida: Las políticas públicas se diseñarán por región, reconociendo diferencias en ruralidad, dispersión, diversidad étnica, conflicto y conectividad. El uso de evidencia territorial permitirá focalizar recursos y mejorar la eficiencia mediante esquemas subregionales y figuras asociativas.
- c) Autonomía regional con capacidad real:** recursos, talento y gestión: La autonomía se fortalecerá con descentralización fiscal efectiva, implementación del Acto Legislativo 03 de 2024 (SGP) y fortalecimiento técnico y administrativo de municipios y departamentos, con metas anuales, simplificación de acceso a recursos y modernización de la gestión pública territorial.
- d) Regiones como motor de desarrollo:** diversificación productiva: Las regiones se consolidarán como motores del desarrollo mediante la diversificación productiva basada en sus vocaciones, impulsando economías del cuidado, populares y solidarias, bioeconomía, turismo comunitario y economías culturales, con infraestructura regional para integrar territorios y generar empleo local sostenible.
- e) Enfoque de derechos desde el territorio:** cerrar brechas sociales: La garantía de derechos se territorializará, adaptando la prestación de salud, educación, conectividad e infraestructura social a realidades locales, con priorización de municipios de 5ª y 6ª categoría y acciones afirmativas en territorios históricamente rezagados como el Pacífico, Chocó y La Guajira.
- f) Regiones, diversidad y reconocimiento:** inclusión real y participación vinculante: El desarrollo territorial incorporará un enfoque intercultural con participación real de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinas y mujeres, fortaleciendo consulta previa, consejos regionales de planificación, veedurías ciudadanas y mecanismos de transparencia y participación vinculante.

4.6. Indicadores verificables por compromiso

Tabla 13. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Capacidad de decisión territorial efectiva	Medir el tránsito del centralismo a la decisión concertada y vinculante desde las regiones.	- Número de decisiones, planes o políticas nacionales concertadas con regiones. - Funcionamiento de instancias permanentes Nación–regiones (existencia, sesiones, decisiones adoptadas)
2. Fortalecimiento fiscal territorial con autonomía real	Evaluar el avance hacia una descentralización fiscal efectiva.	- Avance anual hacia la meta del SGP (39,5% en 12 años) - Reducción del tiempo promedio de acceso a recursos fiscales por municipios y departamentos

3. Capacidad técnica y de gestión territorial	Medir el fortalecimiento institucional para una autonomía operativa y sostenible.	• Municipios y departamentos con asistencia técnica en gestión y planeación • Cobertura de programas de fortalecimiento técnico territorial
4. Conectividad y acceso a servicios básicos en los territorios	Evaluar la reducción de brechas estructurales en infraestructura social.	• Aumento anual de conectividad rural (internet) • Incremento de coberturas en saneamiento básico, energía y gas
5. Reducción de brechas sociales regionales y urbano–rurales	Medir el impacto territorial en bienestar y garantía de derechos.	• Reducción anual del IPM regional • Disminución de la brecha de IPM entre zonas urbanas y rurales
6. Regiones como motores productivos y sociales	Capturar la capacidad regional de generar desarrollo propio.	• Empleos generados en turismo comunitario, economía del cuidado, bioeconomía y economías culturales • Número de proyectos productivos regionales activos
7. Transparencia, control ciudadano y gestión territorial	Evaluar la calidad de la gobernanza territorial y el control democrático.	• Veedurías ciudadanas territoriales activas • Publicación de reportes públicos de gestión • Mejora en indicadores de ejecución presupuestal y control
Indicador sintético transversal de convergencia territorial	Medir la reducción global de desigualdades territoriales y convergencia regional en bienestar e institucionalidad.	• Diferencial del IPM entre Bogotá y regiones rezagadas • Diferencial del IPM urbano–rural • % de hogares rurales con internet • % de hogares con saneamiento básico • % de ejecución presupuestal territorial efectiva

Capítulo 5. Política Internacional Colombia en el Mundo: Soberanía Activa y Cooperación Progresista

5.1. Tesis Rectora:

Colombia promoverá un orden internacional más justo, basado en cooperación, multilateralismo y derechos humanos, alineado con la justicia social global.

Colombia orientará su política exterior hacia un liderazgo activo, soberano y responsable, basado en cooperación, defensa de la soberanía y construcción de consensos frente a desafíos globales como el cambio climático, la desigualdad, la movilidad humana y la paz. El país impulsará una diplomacia moderna, inclusiva y comprometida con el desarrollo sostenible, la justicia climática y la protección de los derechos humanos, en línea con los principios del multilateralismo democrático y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Desde América Latina, Colombia promoverá un multilateralismo más equitativo, fortalecerá la cooperación Sur–Sur y trabajará por un orden internacional más justo, pacífico y sostenible, combinando soberanía nacional con responsabilidad global. Si bien privilegiará su tradicional relación especial con Estados Unidos, promoverá activamente la diversificación de sus relaciones diplomáticas, comerciales, culturales con todos los países del mundo.

5.2. Diagnóstico Nacional:

Colombia vive un punto de inflexión en su política exterior: pasó de ser un país receptor de ayuda a un socio activo en cooperación internacional, con liderazgo en Cooperación Sur–Sur. En materia ambiental, aunque el país aporta solo 0,6 % de las emisiones globales, es altamente vulnerable al cambio climático y cumple un rol estratégico por su Amazonía y sus compromisos climáticos de largo plazo. En la región, las crisis económicas y sociales han impulsado una migración sin precedentes en América Latina, lo que plantea retos de integración y coordinación regional.

Colombia está en condiciones de ejercer un liderazgo internacional renovado, pero necesita una política exterior proactiva, estratégica y autónoma, alineada con sus prioridades internas y con los desafíos globales, fortaleciendo la cooperación regional y evitando alineamientos automáticos.

5.3. Objetivo Estratégico

Posicionar a Colombia como un actor global confiable y líder regional del Sur Global que impulse soluciones colectivas a desafíos comunes. El objetivo central es promover justicia climática, derechos humanos y prosperidad compartida mediante el fortalecimiento del multilateralismo, la integración latinoamericana y la cooperación Sur–Sur. Al final del gobierno, Colombia deberá ser reconocida por: (i) liderazgo en cooperación Sur–Sur, (ii)

contribución activa en foros multilaterales, y (iii) capacidad de articular consensos regionales.

5.4. ¿Qué resultados concretos producirá esta apuesta para el país?

Tabla 14. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
Corto plazo	Voz soberana y propositiva en el multilateralismo	Colombia se reposiciona en foros multilaterales con una agenda clara y coherente, fortaleciendo su credibilidad y capacidad de incidencia desde una perspectiva del Sur Global.
Corto plazo	Política exterior feminista en implementación	La política exterior feminista pasa del discurso a la práctica, integrando enfoques de derechos humanos, igualdad y justicia de género en la diplomacia y la cooperación internacional.
Corto-mediano plazo	Integración regional y cooperación Sur-Sur	Se reactivan acuerdos regionales, especialmente en migración y Amazonía, y se fortalece la cooperación Sur-Sur como instrumento para enfrentar desafíos compartidos.
Mediano plazo	Liderazgo regional en clima, ciencia y conocimiento	Colombia consolida liderazgo en mecanismos latinoamericanos, amplía cooperación climática y tecnológica, reduce la deforestación y se posiciona como hub regional de conocimiento científico.
Largo plazo	Liderazgo con beneficios tangibles	Colombia avanza en metas climáticas (NDC 2030), fortalece liderazgo amazónico y aumenta su influencia global, generando cooperación, inversión sostenible, exportaciones culturales y reputación internacional.

5.5. ¿Cómo se implementa una política exterior activa, soberana y con liderazgo regional?

- a) **Multilateralismo efectivo al servicio del interés público:** Colombia ejercerá una presencia activa y propositiva en el multilateralismo, construyendo coaliciones con América Latina y el Sur Global en temas como clima, deuda, desarrollo y gobernanza digital. El multilateralismo será una herramienta para incidir en reglas globales más justas, con coordinación interinstitucional y un servicio diplomático modernizado y especializado.
- b) **Diplomacia climática y transición energética justa:** El cambio climático será eje central de la política exterior, con liderazgo amazónico y metas verificables de cero deforestación al 2030. Colombia orientará su diplomacia climática a la obtención de

financiamiento, cooperación tecnológica y posicionamiento regional, con **capacidades diplomáticas especializadas en energía y sostenibilidad.**

- c) **Liderazgo regional e integración latinoamericana:** Colombia impulsará la integración regional como estrategia de concertación política y cooperación técnica en seguridad alimentaria, salud, infraestructura y gestión del riesgo. Actuará como articulador regional y facilitador de consensos mediante acuerdos concretos y mecanismos de seguimiento.
- d) **Gestión regional de la migración con enfoque de derechos:** La política exterior promoverá una gestión regional de la migración basada en dignidad humana, corresponsabilidad y no discriminación. Se priorizarán la regularización, la integración socioeconómica y la protección consular, articulando política exterior, social y laboral.
- e) **Diplomacia del conocimiento, la cultura y la innovación:** Colombia fortalecerá la diplomacia científica, cultural y educativa como activos estratégicos de reconocimiento internacional y desarrollo compartido. Se impulsará la cooperación Sur-Sur y triangular, así como encadenamientos productivos con valor agregado cultural y tecnológico.
- f) **Paz, equidad y derechos humanos como ejes de la acción exterior:** La política exterior posicionará a Colombia como referente en paz, seguridad humana y derechos humanos, con una política exterior feminista institucionalizada y participación en foros multilaterales. La acción diplomática buscará traducir estos principios en bienestar y dignidad concretos.
- g) **Modernización de los servicios consulares y de la Cancillería:** Una política exterior activa y centrada en la ciudadanía requiere un servicio consular moderno, eficiente y accesible. La protección de los colombianos en el exterior será un eje prioritario de la acción diplomática, con estándares de calidad, enfoque de derechos y uso intensivo de tecnología.
- h) **Modernización y digitalización consular:** Colombia impulsará una transformación digital de los servicios consulares para garantizar acceso oportuno y reducción de trámites presenciales. Esto incluye: Plataforma consular digital unificada para citas, trámites y seguimiento en línea; Expediente consular electrónico interoperable entre consulados y Cancillería; Servicios consulares móviles en zonas de alta concentración de connacionales; Canales 24/7 de atención virtual y orientación jurídica básica.

5.6. Indicadores verificables de política exterior y liderazgo global

Tabla 15. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Protección efectiva de la Amazonía y liderazgo ambiental regional	Medir la capacidad del Estado para convertir liderazgo ambiental en resultados verificables.	• Tratado amazónico firmado y en vigor • Hectáreas deforestadas por año (meta: < 20.000 ha/año hacia 2026) • Monto del fondo amazónico con aportes efectivos (meta: USD 300 millones hacia 2026)

2. Implementación real de la Política Exterior Feminista	Evaluar la integración estructural del enfoque de género en diplomacia y cooperación.	- Nivel de institucionalización del enfoque de género en la política exterior - Grado de incorporación del enfoque de género en diplomacia y cooperación internacional
3. Gestión regional de la migración con enfoque de derechos	Medir avances en regularización, integración y corresponsabilidad regional.	- Personas migrantes regularizadas (meta: 1 millón hacia 2027) - Mecanismo regional de movilidad humana (existencia y estado) - Tasa de escolarización de niñas, niños y adolescentes migrantes
4. Diplomacia climática y acceso a financiamiento internacional	Evaluar coherencia entre discurso climático y financiamiento efectivo.	- Nuevos contratos de exploración/explotación (meta: 0) - Financiamiento climático internacional gestionado (meta: USD 5.000 millones) - Avance anual hacia metas NDC 2030
5. Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur	Medir el posicionamiento de Colombia como actor activo del Sur Global.	- Variación % del número/volumen de proyectos Sur-Sur (meta: +50%) - Número de proyectos activos con resultados reportados - Reconocimientos multilaterales como oferente de cooperación
6. Diplomacia del conocimiento, la cultura y la innovación	Evaluar cooperación científica, educativa y cultural con impacto en innovación.	- Número de becas internacionales (Sur-Sur y triangulares) - Alianzas firmadas y % en ejecución efectiva - Variación en indicadores nacionales de innovación asociados a cooperación
7. Liderazgo del Sur Global e incidencia multilateral	Medir el peso político de Colombia en el sistema multilateral.	- Roles de liderazgo ocupados en foros multilaterales - Propuestas de reforma al sistema multilateral (existencia y estado) - Participación y liderazgo temático en foros del Sur Global
Indicador sintético transversal de liderazgo global	Integrar desempeño ambiental, diplomático, cooperación y reputación internacional.	- Posición en Good Country Index (meta: top 50 hacia 2030) - Posición en Soft Power Index - Variación en el SDG Index (ODS)
Indicadores verificables de modernización consular	Modernización de los servicios consulares y de la Cancillería	Nivel de modernización y desempeño del servicio consular y de la Cancillería

Eje 2. Economía que Produzca

Economía que Produce expresa una apuesta por reorganizar el desarrollo económico del país a partir de un principio rector: **la economía debe estar al servicio de la vida digna y no la vida subordinada a lógicas de acumulación excluyentes, especulativas o ambientalmente inviables**. En esa medida, este eje no se limita a promover crecimiento en términos agregados, sino que propone transformar la estructura productiva para que el trabajo digno, la productividad, la inclusión territorial y la sostenibilidad se conviertan en los criterios centrales de la política económica. Un país no puede considerarse próspero si amplios sectores de su población sobreviven en la informalidad, con ingresos insuficientes, baja protección social, escasas oportunidades de movilidad económica y profundas brechas entre regiones.

Este eje parte de reconocer que durante décadas el crecimiento económico en Colombia ha sido insuficiente para producir bienestar ampliamente distribuido. La persistencia de altos niveles de informalidad laboral, baja sofisticación productiva, concentración empresarial, dependencia de actividades extractivas y debilidad de los encadenamientos territoriales ha limitado la capacidad del país para traducir crecimiento en empleo digno, ingresos estables y oportunidades sostenibles. A ello se suma una estructura económica en la que buena parte de las micro, pequeñas y medianas empresas enfrenta restricciones persistentes de acceso a crédito, asistencia técnica, innovación, infraestructura y mercados, mientras millones de trabajadores y unidades productivas de la economía popular operan en condiciones de alta vulnerabilidad y baja productividad.

En este marco, el trabajo digno se asume como un criterio central para orientar el desarrollo económico. Ello implica que la política productiva no debe evaluarse exclusivamente por tasas de crecimiento, volumen de inversión o expansión sectorial, sino por su capacidad para generar empleo formal, ingresos suficientes, estabilidad laboral, acceso a seguridad social, protección de derechos y trayectorias sostenibles de inserción productiva. Esta perspectiva supone una ruptura con visiones que han tratado el trabajo como una variable residual del crecimiento o como un costo a reducir. Por el contrario, este programa entiende que la calidad del empleo es una condición para la productividad, la cohesión social y la sostenibilidad macroeconómica, y que no puede haber modernización productiva legítima si esta se construye sobre la precarización laboral o la exclusión de amplios sectores de la población.

Un componente central de esta apuesta es el fortalecimiento de los encadenamientos territoriales, entendidos como la articulación entre empresas, productores, trabajadores, instituciones, infraestructura y conocimiento en torno a economías regionales concretas. La política económica no puede seguir operando bajo una lógica homogénea que trate por igual territorios con realidades productivas, institucionales y sociales profundamente distintas. Por ello, este eje reconoce que la transformación productiva debe anclarse en las vocaciones, capacidades y desafíos de cada región, promoviendo encadenamientos que integren a las MIPYME, a las unidades productivas de la economía popular, a las asociaciones locales, a la producción rural y a nuevos sectores de valor agregado. Esto supone construir instrumentos diferenciados de apoyo territorial que permitan ampliar

mercados, mejorar productividad, reducir costos de transacción y fortalecer capacidades de gestión, sin expulsar ni invisibilizar a quienes hoy sostienen buena parte de la economía cotidiana del país.

En esa dirección, la estrategia combina crecimiento con inclusión y formalización progresiva. La formalización no se concibe aquí como una exigencia administrativa desconectada de la realidad económica de empresas y trabajadores, sino como un proceso gradual de ampliación de capacidades, derechos y sostenibilidad productiva. Formalizar supone reducir barreras de entrada, simplificar trámites, ampliar el acceso a protección social, generar incentivos reales, mejorar productividad y acompañar a las unidades económicas para que puedan transitar hacia esquemas de operación más estables y protegidos. Por ello, la política de formalización debe articularse con instrumentos concretos como acceso a crédito, asistencia técnica, compras públicas inclusivas, acompañamiento empresarial, desarrollo de proveedores, formación pertinente y fortalecimiento organizativo. Solo así será posible ampliar la base formal de la economía sin castigar a quienes hoy operan en condiciones de fragilidad estructural.

Esta visión también reconoce que el aumento de la productividad no puede seguir asociándose a la reducción de costos laborales o a la intensificación de condiciones precarias de trabajo. La productividad sostenible depende de mejores capacidades tecnológicas, organización del trabajo, infraestructura, innovación, formación del talento humano, acceso a financiamiento, estabilidad regulatoria y articulación entre sectores. En ese sentido, este eje promueve una productividad con inclusión, en la que las mejoras económicas se traduzcan en mejores ingresos, mayor calidad del empleo, empresas más competitivas y territorios con mayor capacidad de sostener procesos de crecimiento de largo plazo. La meta no es precarizar para competir, sino elevar el desempeño económico a partir de capacidades reales, aprendizaje productivo y fortalecimiento institucional.

Frente a este panorama, la transformación económica que aquí se propone no consiste únicamente en aumentar la actividad productiva, sino en **modificar las bases sobre las cuales esa actividad se organiza, distribuye beneficios y construye resiliencia económica**. Para lograrlo, el programa articula tres dimensiones complementarias de política económica.

La primera dimensión es la **estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal**, que constituyen el fundamento del desarrollo económico y social. Un país no puede sostener políticas productivas ambiciosas ni ampliar derechos sociales si sus finanzas públicas son inestables o si la economía enfrenta desequilibrios macroeconómicos persistentes. Por ello, este programa se compromete a preservar la estabilidad monetaria, mantener una política fiscal responsable y construir un sistema tributario más justo y progresivo, en el que cada quien contribuya de acuerdo con su capacidad económica real. La estabilidad macroeconómica y la justicia fiscal son la base sobre la cual se construyen el desarrollo productivo, el empleo digno y el bienestar social.

La segunda dimensión corresponde a la **transformación productiva de largo plazo**, orientada a diversificar la economía, aumentar la productividad y generar empleo formal. Colombia necesita avanzar desde un modelo económico basado en actividades de baja

productividad y alta informalidad hacia una economía con mayor valor agregado, innovación tecnológica, desarrollo agroindustrial, expansión del turismo sostenible y fortalecimiento de sectores intensivos en conocimiento. Esta transformación incluye el cumplimiento de la reforma rural integral acordada en el Acuerdo de Paz, la modernización del campo, el desarrollo de la agroindustria, el impulso a la economía del conocimiento y la construcción de nuevas alianzas productivas entre el Estado, el sector privado, los trabajadores y las comunidades.

La tercera dimensión es el **fortalecimiento de las economías territoriales, las microempresas y la economía popular**, que constituyen una parte esencial del tejido productivo del país. Millones de colombianos sostienen la economía cotidiana a través de pequeñas unidades productivas, trabajo independiente y emprendimientos locales. En lugar de ignorar esta realidad o tratarla únicamente como informalidad a corregir, este programa propone acompañar su fortalecimiento mediante acceso a crédito productivo, asistencia técnica, cooperativismo moderno, compras públicas inclusivas y procesos graduales de formalización. El objetivo es que la economía popular pueda crecer, integrarse a los mercados y convertirse en un motor real de desarrollo territorial.

Estas tres dimensiones —estabilidad macroeconómica, transformación productiva y fortalecimiento de las economías territoriales— constituyen los pilares del eje **Economía que Produce**. Su articulación permitirá construir una economía más productiva, más diversificada y resiliente frente a los choques globales que marcarán las próximas décadas.

En conjunto, este eje propone avanzar hacia una prosperidad compartida, territorialmente equilibrada y ambientalmente sostenible. Su horizonte no es el crecimiento por sí mismo, sino una economía capaz de generar trabajo digno, fortalecer su base empresarial, ampliar oportunidades para las regiones y responder con mayor solidez a los desafíos del cambio climático, la seguridad alimentaria, la transición energética y la transformación tecnológica global.

Capítulo 6. Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal: Fundamento del desarrollo económico y social

6.1. Tesis rectora

La estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal constituyen el fundamento sobre el cual se construyen las políticas de desarrollo productivo, generación de empleo y ampliación de derechos sociales.

Colombia ha logrado preservar en las últimas décadas una institucionalidad macroeconómica que ha contribuido a la estabilidad monetaria, la disciplina fiscal y la confianza en la economía. Preservar y fortalecer esos equilibrios es una condición indispensable para impulsar una transformación productiva sostenible y garantizar la continuidad de las políticas sociales.

La política económica del gobierno se orientará a combinar responsabilidad fiscal, crecimiento productivo y justicia social, asegurando que el manejo de las finanzas

públicas contribuya tanto a la estabilidad económica como a la reducción de desigualdades.

6.2. Diagnóstico

El principal desafío fiscal de Colombia no radica únicamente en el nivel de gasto público, sino en la **estructura de ingresos del Estado**, que continúa siendo insuficiente y poco progresiva para financiar de manera sostenible las necesidades sociales y productivas del país.

Persisten varios problemas estructurales:

Baja capacidad tributaria del Estado. El nivel de recaudo tributario en Colombia es inferior al promedio de economías comparables, lo que limita la capacidad del Estado para financiar políticas sociales y de desarrollo.

Sistema tributario poco progresivo. La carga fiscal recae de manera desproporcionada en el consumo y en algunos sectores formales de la economía, mientras persisten amplios espacios de evasión, elusión y tratamientos tributarios inequitativos.

Alta desigualdad económica. Colombia continúa siendo uno de los países más desiguales de América Latina, lo que exige políticas fiscales que contribuyan a una distribución más equitativa de las oportunidades económicas.

Necesidad de financiar transformaciones productivas y sociales. La modernización productiva, el desarrollo rural, la transición energética y las políticas sociales requieren un marco fiscal estable y sostenible.

Por ello, el desafío consiste en fortalecer la estabilidad macroeconómica mientras se construye un sistema fiscal más justo, eficiente y sostenible.

6.3. Objetivo estratégico

Garantizar la estabilidad macroeconómica del país y fortalecer la sostenibilidad fiscal mediante una política económica responsable, un sistema tributario progresivo y una gestión eficiente del gasto público que permita financiar de manera estable las políticas de desarrollo productivo y bienestar social.

6.4. Resultados esperados

Tabla 16. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
Corto Plazo	Estabilidad macroeconómica: Preservación de inflación controlada, sostenibilidad fiscal y confianza en la economía	Mayor estabilidad económica y protección del ingreso de los hogares

Mediano Plazo	Sistema tributario con Reforma progresiva basada en capacidad económica real	Distribución más justa de las cargas tributarias
Mediano Plazo	Finanzas públicas para Mejor eficiencia del gasto público y reducción de evasión	Más recursos para educación, salud, infraestructura y desarrollo
Largo Plazo	Programas sociales financiados de forma responsable	Mayor protección social y reducción de desigualdades

6.5. ¿Cómo se implementará la estabilidad macroeconómica y fiscal?

a) Responsabilidad fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas

El gobierno mantendrá un manejo responsable de las finanzas públicas, garantizando la sostenibilidad de la deuda y el equilibrio fiscal en el mediano plazo.

Se fortalecerán: la planeación fiscal de largo plazo, la eficiencia del gasto público, la transparencia presupuestal y la evaluación permanente de programas públicos. El objetivo es asegurar que cada peso del presupuesto público contribuya efectivamente al bienestar de la población y al desarrollo del país.

b) Sistema tributario justo y progresivo

La política tributaria se fundamentará en un principio básico de justicia económica: Justicia tributaria. Quien tiene más capacidad económica debe contribuir más al financiamiento del Estado. El sistema tributario se orientará a:

- fortalecer la progresividad del impuesto sobre la renta
- reducir tratamientos tributarios inequitativos
- combatir la evasión y la elusión fiscal
- ampliar la base tributaria de manera equitativa.

Al mismo tiempo, se garantizará que **todos los ciudadanos contribuyan de acuerdo con sus capacidades reales**, fortaleciendo la corresponsabilidad fiscal en la sociedad.

c) Lucha contra la evasión y modernización tributaria

Una parte importante de los recursos fiscales se pierde por evasión y elusión tributaria. Se fortalecerán:

- las capacidades tecnológicas de la administración tributaria
- el uso de inteligencia artificial y analítica de datos
- la cooperación internacional contra la evasión fiscal.

El objetivo será cerrar brechas de evasión y aumentar la eficiencia del sistema tributario sin aumentar la carga sobre quienes ya cumplen satisfactoriamente con sus obligaciones.

d) Política social fiscalmente sostenible

Las políticas sociales serán diseñadas con criterios de sostenibilidad fiscal, garantizando su continuidad en el tiempo y evitando ciclos de expansión y recorte que afecten a la población.

El desarrollo social se apoyará en:

- sistemas de protección social estables
- políticas de empleo y formalización
- inversión en educación, salud y cuidado.

De esta manera, el crecimiento económico se traducirá en bienestar duradero para la población.

La estabilidad macroeconómica y la justicia fiscal son la base sobre la cual se construyen el desarrollo productivo, el empleo digno y el bienestar social.

6.6. Indicadores verificables por compromiso

Tabla 17. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Estabilidad macroeconómica	Inflación anual (IPC) dentro del rango/meta del Banco de la República	• Cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (actualización anual y consistencia de supuestos macro-fiscales)
	Crecimiento real del PIB y PIB per cápita real (tendencia)	• Frecuencia y calidad de reportes macro-fiscales (publicación oportuna de MFMP, PGN, informes de ejecución)
2. Sostenibilidad fiscal y deuda	Deuda neta del Gobierno Nacional Central (GNC) como % del PIB	• Cumplimiento de la Regla Fiscal (balance primario/estructural conforme a la norma vigente)
	Balance primario del GNC (% del PIB)	• % del gasto con evaluación ex ante / ex post (programas priorizados con evaluación de resultados)
3. Eficiencia y calidad del gasto público	Composición del gasto: % del gasto público destinado a inversión y gasto social prioritario (tendencia)	• Ejecución presupuestal (obligaciones y pagos) en sectores priorizados vs. programado (mensual/trimestral)
	Costo-efectividad (indicador sectorial agregado): costo por beneficiario/resultado en programas priorizados (educación/salud/cuidado)	• % de programas con fichas de metas e indicadores y tablero público de seguimiento

4. Sistema tributario más progresivo	Progresividad efectiva del sistema: cambio en el coeficiente de Gini antes/después de impuestos y transferencias (o indicador equivalente)	Número de beneficios/exenciones revisadas, eliminadas o focalizadas con evaluación pública de costo fiscal
	Recaudo tributario total como % del PIB (tendencia)	Publicación anual de gasto tributario y evaluación de tratamientos tributarios (con metodología y costo fiscal)
5. Lucha contra evasión y elusión	Brecha de IVA (VAT gap) y/o brecha de renta (estimación anual)	% de facturación electrónica y trazabilidad digital sobre universo de contribuyentes objetivo
	Aumento del recaudo por gestión DIAN (recaudo adicional atribuible a fiscalización)	Número de actuaciones de control (fiscalizaciones, cruces, auditorías) focalizadas por analítica de datos
6. Modernización tributaria y analítica (IA / datos)	Reducción del tiempo promedio de devolución (p.ej. saldos a favor) y mejora en cumplimiento voluntario	Implementación de modelos de analítica de riesgo (cobertura % de contribuyentes priorizados)
	Índice de percepción de facilidad de cumplimiento tributario (encuesta / proxy operativo)	Interoperabilidad DIAN–aduanas–UIAF–SIC (número de cruces efectivos / acuerdos de intercambio)
7. Política social fiscalmente sostenible	Estabilidad interanual del gasto social prioritario (no procíclico) y sostenibilidad del financiamiento	% de programas sociales con fuente de financiación definida y marco de costos plurianual
	Reducción de pobreza monetaria y pobreza extrema (resultado social ancla)	Periodicidad de evaluación de programas sociales (evaluación anual/semestre y planes de mejora)
8. Transparencia presupuestal y control democrático	Índice de transparencia fiscal (o proxy: cumplimiento de publicación abierta de PGN/ejecución/contratación)	% del presupuesto con trazabilidad pública por territorio/sector (tablero de inversión y avance físico-financiero)

Capítulo 7. Trabajo Digno y Transformación Productiva del País Crecer con empleo, productividad e inclusión para una economía más justa y resiliente

7.1. Tesis Rectora:

No hay trabajo digno sin una estructura productiva que lo sostenga, ni transformación productiva sostenible sin empleo formal, inclusión económica y productividad social.

El trabajo es el vínculo central entre crecimiento económico y cohesión social. La calidad del empleo no surge automáticamente del mercado, sino de cómo el Estado orienta la inversión y regula los incentivos productivos. La evidencia histórica muestra que los países con crecimiento sostenido combinaron expansión productiva con protección laboral y desarrollo de capacidades

En Colombia, esta articulación es débil: más del 55 % del empleo es informal y una alta proporción de trabajadores tiene ingresos precarios, lo que limita la productividad y reproduce la desigualdad. Por ello, este programa propone una transformación productiva orientada al empleo, para que el crecimiento se traduzca en trabajo digno, menor informalidad y mayor cohesión social.

7.2. Diagnóstico Nacional

El principal problema del trabajo en Colombia no es únicamente la falta de empleo, sino la baja calidad estructural de una parte muy significativa del empleo existente. Aunque el mercado laboral ha mostrado recuperación reciente, por ejemplo, la tasa de desocupación nacional fue de 10,9 % en enero de 2026, inferior al 11,6 % de un año antes, el rasgo dominante sigue siendo la persistencia de una inserción laboral frágil, heterogénea y profundamente desigual. La mejoría en desempleo no puede leerse, por sí sola, como señal de un mercado laboral sólido, porque convive con niveles muy altos de informalidad, fuerte peso del trabajo por cuenta propia y amplias brechas entre territorios y grupos poblacionales.

En efecto, la economía colombiana continúa descansando en una base laboral altamente informal. Para el trimestre octubre-diciembre de 2025, la proporción de personas ocupadas informales en el total nacional fue de 55,7 %, un nivel prácticamente idéntico al del mismo trimestre del año anterior; además, el Banco de la República ha subrayado que esta informalidad es alta y persistente y que en Colombia se ha mantenido cercana al 60 % durante décadas, lo que revela un problema estructural y no coyuntural. Esto significa que una parte mayoritaria del trabajo en el país sigue desarrollándose con baja protección social, menor estabilidad, menores ingresos esperados y escasa capacidad de acumulación productiva.

A ello se suma una estructura ocupacional en la que el trabajo por cuenta propia mantiene un peso decisivo y, en varios momentos recientes, ha explicado una parte importante del

aumento de la ocupación. El DANE reportó que en noviembre de 2025 el trabajador por cuenta propia estuvo entre las posiciones ocupacionales que más aportaron positivamente a la variación de los ocupados; entre jóvenes, para el trimestre septiembre-noviembre de 2025, el 32,5 % de la población ocupada se encontraba en esta posición ocupacional. Esto no significa que el trabajo independiente sea en sí mismo un problema, pero sí evidencia que buena parte del ajuste del mercado laboral sigue produciéndose a través de ocupaciones de baja escala, menor productividad y limitada protección, y no necesariamente mediante expansión suficiente del empleo asalariado formal.

El mercado laboral colombiano también presenta una desigualdad de género muy profunda. En el trimestre septiembre-noviembre de 2025, la tasa global de participación fue de 77,0 % para los hombres y 53,1 % para las mujeres, mientras que la tasa de ocupación fue de 72,2 % y 47,9 %, respectivamente; además, la tasa de desocupación femenina (9,9 %) superó a la masculina (6,3 %). Estas brechas no son marginales: muestran que el problema laboral de las mujeres no se limita al desempleo, sino que incluye menores posibilidades de ingreso al mercado, menor acceso a ocupación y una distribución desigual de las cargas de cuidado.

La situación de las juventudes confirma ese carácter segmentado del mercado laboral. Para el trimestre octubre-diciembre de 2025, la tasa de desocupación juvenil fue de 14,2 %, claramente superior a la tasa nacional observada en enero de 2026, y la tasa de ocupación juvenil fue de 47,5 %. Esto sugiere que el tránsito entre educación, formación y trabajo continúa siendo uno de los principales cuellos de botella del desarrollo social y productivo del país. Cuando el mercado laboral no ofrece trayectorias estables de inserción para jóvenes, se profundizan la rotación, la informalidad, la inactividad y la pérdida de capacidades productivas.

Por tanto, el diagnóstico laboral de Colombia no puede reducirse a celebrar una caída del desempleo ni a debatir de forma abstracta si ampliar derechos laborales afecta o no el crecimiento. El problema de fondo es más complejo: la economía aún no genera, en la escala necesaria, empleos formales, productivos y protegidos, y sigue trasladando buena parte del ajuste a hogares, trabajadores por cuenta propia, mujeres y jóvenes. El desafío no es escoger entre derechos y crecimiento, sino construir un modelo productivo capaz de sostener ambos: más empleo formal, mejores ingresos, mayor productividad, inclusión territorial y protección social efectiva. En esa medida, una política laboral seria debe articular reforma laboral, política productiva, formalización progresiva, sistema de cuidados, formación pertinente, crédito y fortalecimiento de las economías territoriales, en lugar de tratar el empleo como una variable aislada del resto de la estructura económica.

7.3. Objetivo estratégico

Impulsar una transformación productiva centrada en el empleo digno y formal, con una acción activa del Estado para fortalecer las economías populares, facilitar su tránsito a la formalidad y ampliar el acceso al crédito para la micro y pequeña empresa. Se promoverá mayor inversión productiva pública y privada, especialmente en sectores generadores de

empleo, para reducir la informalidad y cerrar brechas territoriales. El trabajo digno será el eje del crecimiento económico, resultado de una política integral de inversión, financiamiento y derechos laborales, y no un efecto automático del mercado.

7.4. ¿Qué resultados concretos producirá para el país?

Cambios esperados en el empleo y en la vida económica de las personas.

Tabla 18. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
Mediano a largo plazo	Empleo formal e informalidad: Aumento sostenido del empleo formal y reducción progresiva de la informalidad.	Trayectorias laborales más estables, mayor protección social y mejores ingresos.
Corto plazo	Tejido productivo regional: Fortalecimiento del tejido productivo local, especialmente microempresas y economías populares, con mayor productividad y acceso a mercados.	Economías locales más dinámicas y menos dependientes de la informalidad.
Mediano Plazo	Acceso al crédito productivo: Expansión del crédito para micro y pequeñas empresas, adaptado a ciclos productivos y realidades territoriales.	Mayor capacidad para invertir, crecer y generar empleo formal.
Mediano Plazo	Reducción de brechas regionales y fortalecimiento de oportunidades económicas en los territorios.	Ingresos dignos, proyectos de vida sostenibles y mayor autonomía económica.
Largo Plazo	El crecimiento se traduce en empleo digno, estabilidad y movilidad social en el largo plazo.	El desarrollo se vive como dignidad, seguridad económica y bienestar diario.

7.5. ¿Cómo se implementará el empleo digno y la transformación productiva desde la acción económica del Estado?

- a) **Trabajo digno como eje del desarrollo económico:** El trabajo se concibe como el vínculo central entre crecimiento, cohesión social y estabilidad democrática. La política económica se orienta a convertir el crecimiento en empleo formal, estable y con derechos, reconociendo trayectorias laborales reales. El desarrollo se medirá por empleo digno, reducción de la informalidad y estabilidad de ingresos, y no solo por el crecimiento del PIB.
- b) **Transformación productiva orientada al empleo:** La transformación productiva será una estrategia integral orientada al empleo, reorientando la inversión hacia sectores intensivos en trabajo, valor agregado y encadenamientos productivos. La política industrial, laboral y de formación se articularán como base del empleo formal y sostenible.

- c) **Fortalecimiento productivo de la microempresa y las economías populares:** La microempresa y las economías populares se reconocen como parte central del tejido productivo. El Estado promoverá productividad, asociatividad, acceso a mercados y rutas progresivas de formalización, transformando la informalidad mediante escala, estabilidad y capacidades productivas.
- d) **Acceso efectivo al crédito productivo para la micro y pequeña empresa:** El crédito productivo será una herramienta central del desarrollo. Se priorizarán líneas diferenciadas, garantías públicas y mecanismos financieros ajustados a realidades territoriales y sectoriales, para impulsar inversión, crecimiento y generación de empleo formal.
- e) **Formalización laboral con viabilidad económica:** La formalización se concibe como un proceso gradual basado en mayor productividad, reducción de barreras regulatorias y financieras, e integración progresiva a la protección social. La formalidad sostenible depende de condiciones económicas reales para trabajadores y empresas.
- f) **Enfoque territorial del empleo y la productividad:** La política de empleo se diseñará con enfoque territorial, reconociendo vocaciones productivas, economías rurales y urbanas, y brechas regionales. La dignidad productiva del territorio será condición de cohesión social y desarrollo nacional.
- g) **Estado articulador y capacidad institucional para el empleo:** El empleo digno será una política de Estado, con coordinación entre política económica, laboral, financiera y territorial, seguimiento permanente de informalidad y productividad, y presencia institucional sostenida en el tiempo.

7.6. Indicadores Programáticos

Tabla 19. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Conversión del crecimiento económico en empleo formal y protegido	Medir si el crecimiento se traduce en empleo formal con protección social.	- Tasa de informalidad laboral por región - Proporción de nuevos empleos formales vs. Informales % de ocupados con afiliación efectiva a seguridad social
2. Reequilibrio del modelo económico hacia la inversión productiva	Evaluar el cambio del modelo basado en consumo hacia inversión productiva sostenible.	- Formación bruta de capital fijo como % del PIB (nacional y regional) - Crecimiento anual de la inversión y su composición (maquinaria/equipo vs. construcción) - Número de proyectos productivos financiados por región

3. Acceso masivo al crédito productivo para micro y pequeñas empresas	Medir el acceso efectivo al financiamiento como base del empleo y la formalización.	• Monto y número de créditos productivos a micro y pequeñas empresas • Tasa efectiva y plazos promedio de los créditos • Número de operaciones con garantías públicas
4. Fortalecimiento de economías populares y tránsito a la formalidad	Evaluar productividad, acceso a mercados y formalización progresiva sin enfoque punitivo.	• Unidades productivas acompañadas con asistencia técnica • Variación en ventas o ingresos promedio • % de unidades en esquemas de formalización gradual
5. Implementación territorial de la política de empleo y transformación productiva	Medir la capacidad del Estado para ejecutar políticas regionales diferenciadas.	• Existencia y ejecución de Planes Regionales de Empleo y Transformación Productiva • Cumplimiento de metas multianuales de empleo, productividad y crédito • Nivel de articulación interinstitucional y recursos integrados
6. Productividad con trabajo: formación e inserción laboral	Evaluar si la formación se traduce en empleo formal y encadenamientos productivos.	• Personas formadas en habilidades demandadas por región • Tasa de inserción laboral formal de egresados • Número de clústeres productivos y compras a proveedores locales
7. Reconocimiento del cuidado como infraestructura social del empleo	Medir si el sistema de cuidados sostiene participación laboral y formalización, especialmente de mujeres.	• Cobertura de servicios de cuidado • Tasa de participación laboral femenina y brecha de género • Tasa de informalidad en trabajo doméstico remunerado
Indicador sintético transversal	Integrar desempeño global del modelo de empleo y desarrollo productivo.	• Empleo formal e informalidad • Inversión productiva y formación de capital fijo • Acceso al crédito y densidad empresarial MIPYME • Ingresos laborales y estabilidad • Sistema de cuidados y brechas de género • Productividad y encadenamientos productivos regionales

Capítulo 8. Economía que produzca y genere bienestar: Transformación productiva y desarrollo territorial

8.1. Tesis rectora

Una economía fuerte no se mide únicamente por el crecimiento del PIB sino por su capacidad de generar bienestar, oportunidades y estabilidad para la población. Colombia necesita avanzar hacia un modelo de desarrollo productivo que combine crecimiento económico con empleo digno, inclusión social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial.

Durante décadas, el país ha dependido de una estructura productiva limitada, con alta informalidad laboral, baja productividad en amplios sectores de la economía y profundas brechas entre regiones. Esta situación ha restringido las oportunidades económicas de millones de colombianos y ha impedido que el crecimiento se traduzca plenamente en bienestar social.

La transformación económica que proponemos parte de un principio fundamental: **el crecimiento económico debe estar al servicio del desarrollo humano y del bienestar colectivo**. Para ello es necesario impulsar una economía que produzca más, que innove, que genere valor agregado y que distribuya oportunidades de manera equitativa entre regiones y sectores sociales.

Este proyecto económico se basa en cinco motores de transformación: el fortalecimiento del agro y la seguridad alimentaria, el desarrollo de la industria y las economías regionales, la expansión del turismo sostenible, la promoción de la economía del conocimiento y la consolidación de alianzas productivas entre el Estado, el sector privado, los trabajadores y las comunidades.

Construiremos una economía que produzca riqueza, distribuya oportunidades y garantice bienestar para todos los colombianos.

8.2. Diagnóstico nacional

El principal desafío de la economía colombiana no es únicamente el nivel de crecimiento, sino su **estructura productiva desigual y fragmentada**.

El país presenta varios problemas estructurales:

Alta informalidad laboral. Más de la mitad de la población ocupada trabaja en condiciones informales, con baja protección social y limitada estabilidad económica.

Concentración productiva. Gran parte del crecimiento económico se concentra en pocos sectores y regiones, mientras amplios territorios carecen de oportunidades productivas sostenibles.

Brechas territoriales profundas. Las diferencias entre campo y ciudad, entre regiones centrales y periféricas, y entre economías locales dinámicas y rezagadas siguen siendo una de las principales fuentes de desigualdad.

Debilidad del desarrollo rural. La persistencia de desigualdades en el acceso a la tierra, al crédito, a la infraestructura y a los mercados limita el potencial productivo del campo colombiano.

Aprovechamiento insuficiente de ventajas estratégicas. Colombia posee un enorme potencial en sectores como la agricultura sostenible, el turismo, la biodiversidad, la economía del conocimiento y los servicios globales, que aún no se ha desarrollado plenamente.

Por ello, el desafío económico central del país consiste en **transformar su estructura productiva para generar más empleo formal, mayor productividad y desarrollo territorial equilibrado.**

8.3. Objetivo estratégico

Impulsar una transformación productiva del país que genere empleo digno, fortalezca las economías regionales y promueva un crecimiento económico sostenible, basado en el desarrollo rural, la innovación tecnológica, el turismo sostenible, la industria moderna y las economías territoriales.

El crecimiento económico se orientará a ampliar oportunidades, reducir desigualdades y garantizar estabilidad económica y social para la población.

8.4. ¿Qué resultados concretos producirá para el país?

Tabla 20. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
Corto a Mediano Plazo	Reducción progresiva de la informalidad laboral y creación de empleo productivo	Ingresos más estables, protección social y mayor seguridad económica
Mediano Plazo	Reforma agraria integral, modernización del campo y fortalecimiento de la agricultura familiar	Mejores ingresos rurales y reducción de la pobreza campesina
Mediano Plazo	Expansión del turismo como motor de desarrollo regional	Más empleo local y dinamización de economías territoriales
Mediano Plazo	Fortalecimiento de microempresas, cooperativas y economías locales	Mayor autonomía económica de comunidades y territorios
Largo Plazo	Expansión de la economía del conocimiento y digitalización productiva	Nuevas oportunidades de empleo para jóvenes y profesionales

8.5. ¿Cómo se implementará la transformación productiva?

a) Desarrollo rural y cumplimiento del Acuerdo de Paz

El desarrollo rural será una prioridad estratégica del crecimiento económico del país. El gobierno garantizará el cumplimiento del compromiso del Acuerdo de Paz de 2016 para avanzar en la reforma rural integral. Esto incluye:

- entregar 3 millones de hectáreas de tierra a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente
- formalizar 3 millones de hectáreas adicionales de propiedad rural
- ampliar el acceso al crédito productivo rural
- fortalecer infraestructura rural, distritos de riego y vías terciarias
- impulsar la agroindustria regional.

El objetivo es convertir al campo colombiano en un motor de producción alimentaria, empleo rural y desarrollo territorial.

b) Fortalecimiento de pequeños productores y cooperativas productivas

La economía rural y popular requiere mecanismos modernos de organización económica que permitan aumentar su productividad y capacidad de competir en los mercados. Se promoverá el desarrollo de:

- cooperativas de insumos agrícolas
- cooperativas de maquinaria y tecnología
- cooperativas de comercialización
- asociaciones productivas regionales.
- Estas organizaciones permitirán:
- reducir costos de producción
- mejorar acceso a mercados
- fortalecer el poder económico de pequeños productores.

c) Colombia potencia agroalimentaria

Colombia tiene el potencial de convertirse en una potencia agroalimentaria sostenible.

Se impulsará:

- la diversificación agrícola
- la agroindustria regional
- la exportación de productos de alto valor agregado
- el uso de tecnologías sostenibles.

Esto permitirá aumentar la productividad del campo y fortalecer la seguridad alimentaria nacional.

d) Turismo sostenible como motor de desarrollo regional

El turismo se ha convertido en uno de los sectores de mayor crecimiento económico y generación de empleo en el país. Se impulsará un modelo de turismo sostenible que:

- fortalezca economías locales
- proteja el patrimonio natural y cultural
- genere oportunidades para comunidades rurales y costeras.
- Se priorizarán:
- turismo ecológico
- turismo cultural
- turismo rural

- turismo comunitario.

El objetivo será convertir el turismo en uno de los principales motores de empleo regional.

e) Economía del conocimiento y transformación tecnológica

El futuro del crecimiento económico dependerá de la capacidad del país para incorporar ciencia, tecnología e innovación en su estructura productiva. Se promoverá:

- inversión en investigación científica
- desarrollo de industrias tecnológicas
- digitalización de la economía
- formación avanzada en ciencia y tecnología.

La transformación tecnológica permitirá aumentar la productividad y crear nuevas oportunidades económicas.

f) Gran alianza productiva nacional

La transformación económica requiere cooperación entre los principales actores del desarrollo. Se promoverá una **alianza productiva nacional de la cuádruple hélice** que articule: Estado, empresarios. Trabajadores, comunidades y universidades.

Esta alianza permitirá concertar políticas productivas, promover inversión y garantizar que el crecimiento económico beneficie a toda la sociedad.

8.6. Indicadores programáticos

Tabla 21. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Empleo digno y formalización	Tasa de informalidad laboral (nacional y por territorio)	Número de trabajadores formalizados mediante instrumentos del programa (registro, aportes a seguridad social, inspección laboral, incentivos)
	Tasa de ocupación formal / asalariados con seguridad social	Cobertura de programas de formalización (municipios intervenidos; sectores priorizados; beneficiarios)
2. Productividad y valor agregado	Productividad laboral (PIB por ocupado) y su crecimiento anual	Inversión pública y movilización de inversión privada en sectores estratégicos (monto ejecutado/desembolsado)
	Participación de sectores de mayor valor agregado en el PIB/empleo (tendencia)	Número de empresas/MIPYME atendidas con asistencia técnica, innovación o adopción tecnológica
3. Reforma Rural Integral y desarrollo rural	Hectáreas adjudicadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente (acumulado)	Avance anual en adjudicación y formalización (hectáreas por año; predios formalizados; tiempos promedio de trámite)
	Hectáreas formalizadas (acumulado)	Inversión ejecutada en vías terciarias y distritos de riego (avance físico-financiero)

	Ingreso rural / pobreza rural (tendencia)	Número de productores rurales con acceso a crédito y monto de crédito productivo rural desembolsado
4. Agricultura familiar, economía campesina y cooperativismo	Productividad e ingresos de agricultura familiar (proxy: ingreso neto promedio / rendimiento por hectárea en cadenas priorizadas)	Número de cooperativas/asociaciones fortalecidas (insumos, maquinaria, comercialización) y número de productores vinculados
	Participación de pequeños productores en compras públicas/mercados formales	Número de alianzas productivas y acuerdos de comercialización implementados
5. Potencia agroalimentaria y seguridad alimentaria	Producción agroalimentaria y diversificación (índice de diversificación o participación de productos de mayor valor)	Inversión y cobertura de asistencia técnica (extensionismo) en cadenas priorizadas
	Indicador de seguridad alimentaria (p.ej. prevalencia de inseguridad alimentaria moderada/severa o proxy oficial disponible)	Infraestructura habilitante agro: centros de acopio/logística puestos en operación; distritos de riego intervenidos
6. Turismo sostenible como motor regional	Empleo en actividades turísticas (directo/indirecto, formalidad sectorial)	Número de destinos/rutas sostenibles con plan de gestión implementado y financiamiento activado
	Ingresos por turismo (doméstico e internacional; gasto promedio)	Inversión ejecutada en infraestructura turística y cultural (avance físico-financiero)
7. Industria moderna y economías regionales	Crecimiento del empleo y producción industrial en regiones priorizadas	Número de clústeres/encadenamientos regionales apoyados (proveedores, compras, logística, formación)
	Exportaciones no minero-energéticas y diversificación de canasta exportadora	Compras públicas con enfoque de desarrollo de proveedores (monto; número de MIPYME proveedoras)
8. Economía del conocimiento y transformación tecnológica	Empleo en sectores intensivos en conocimiento / servicios modernos (tendencia)	Inversión en I+D (como % del PIB) y ejecución presupuestal CTI
	Productividad digital (% empresas con adopción tecnológica relevante; ventas digitales)	Número de personas formadas/certificadas en competencias digitales, CTI y habilidades para la transformación productiva
9. Financiamiento productivo (crédito y capital)	Crecimiento del crédito productivo a MIPYME y productores rurales (saldo/flujo)	Monto desembolsado en líneas de crédito productivo priorizadas; número de beneficiarios

	Reducción de brecha de financiamiento (proxy: % MIPYME con crédito formal)	Tiempo promedio de aprobación/desembolso en instrumentos públicos de financiación
10. Gran alianza productiva nacional (cuádruple hélice)	Acuerdos sectoriales/territoriales con metas de empleo y productividad cumplidos	Número de mesas activas y actas con compromisos verificables; mecanismos de seguimiento público implementados
	Indicadores entre ejes empleo formal juvenil/femenino; brechas territoriales de informalidad	Tablero público de seguimiento por territorio y sector (operando y actualizado trimestralmente)

Capítulo 9. Responsabilidad con la naturaleza y transición justa sostenible: un nuevo vínculo con la vida que sostiene a Colombia

9.1. Tesis Rectora:

Colombia impulsará un desarrollo que ponga la vida y la naturaleza en el centro, con crecimiento sostenible y estabilidad económica. La transición energética será justa y soberana, protegiendo el empleo y fortaleciendo lo público como motor de prosperidad territorial.

Colombia necesita un nuevo modelo de desarrollo que ponga la vida, la naturaleza y el territorio en el centro, y que al mismo tiempo garantice estabilidad económica, crecimiento sostenible y reglas claras para la inversión productiva.

La transición energética no es el punto de partida, sino la consecuencia lógica de haber reorganizado la economía dentro de los límites ecosistémicos, con justicia social, responsabilidad fiscal y dignidad territorial.

Este programa asume la economía verde como el corazón de la estrategia nacional: un modelo que protege el capital natural restaura los ecosistemas y genera prosperidad de manera sostenida, articulando al Estado, al sector privado y a las comunidades. En este marco, conservar no es un costo, sino una inversión estratégica para el bienestar, la competitividad del país, la innovación productiva y la cohesión social.

La transición energética debe garantizar soberanía energética, estabilidad del sistema y empleo digno, avanzando de manera gradual y planificada, sin sacrificar a los trabajadores ni a las comunidades productoras. Como lo han advertido organizaciones sindicales del sector energético, no habrá una transición justa sin proteger el carácter público de los sectores estratégicos de la energía, fortalecer las capacidades institucionales y asegurar plenamente los derechos laborales.

9.2. Diagnóstico

Colombia enfrenta una alta vulnerabilidad ambiental pese a su megadiversidad. En 2025 se registraron aproximadamente 113.600 hectáreas de deforestación, con más del 65 % concentrado en la Amazonía, especialmente en Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo, impulsada por incendios, expansión ganadera, acaparamiento de tierras y economías ilegales. Esta degradación afecta servicios ecosistémicos clave como regulación hídrica y captura de carbono, aumentando los riesgos climáticos y socioeconómicos en territorios rurales.

La matriz energética presenta tensiones estructurales. Aunque cerca del 70 % de la generación eléctrica proviene de hidroenergía, los combustibles fósiles siguen dominando el consumo energético primario y las exportaciones; en 2024, el petróleo representó alrededor del 42 % del consumo energético primario, seguido por gas y carbón. Esta dependencia expone al país a sequías, volatilidad de precios internacionales y riesgos fiscales.

Además, la diversificación productiva y la economía circular siguen siendo limitadas, con rezagos en gestión de residuos y producción sostenible, lo que refuerza la precariedad económica rural y la persistencia de economías ilegales. La evidencia muestra que la degradación ambiental, la dependencia fósil y la debilidad institucional están interconectadas y amenazan la estabilidad económica y territorial, como han advertido organismos multilaterales.

En consecuencia, Colombia requiere una transformación estructural de sus sistemas productivos y energéticos, articulada con conservación ambiental, diversificación económica y fortalecimiento de la gobernanza territorial, para garantizar desarrollo sostenible, estabilidad económica y oportunidades territoriales reales.

9.3. Objetivo estratégico

Situar la vida y la naturaleza en el centro del modelo de desarrollo de Colombia, protegiendo y restaurando los ecosistemas que sostienen al país (bosques, cuencas, suelos, biodiversidad y paisajes productivos) como base para un crecimiento verde, equitativo y resiliente. Desde este marco, impulsar una transición justa y ordenada de los sistemas productivos y energéticos, que garantice energía confiable y limpia, promueva la soberanía energética, genere empleos verdes dignos y fortalezca las economías territoriales, sin comprometer los límites ecológicos ni los derechos de las comunidades y trabajadores.

9.4. ¿Qué resultados concretos producirá esta propuesta para el país?

Tabla 22. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
--------------------	---------	----------------------

Corto a Mediano Plazo	Reducción de la deforestación: Disminución progresiva de la pérdida de bosque mediante control territorial, restauración, alternativas productivas sostenibles y mayor presencia institucional en zonas críticas.	Menor deterioro ambiental, protección de fuentes hídricas, reducción de riesgos climáticos y mayores oportunidades de sustento legal y sostenible para comunidades rurales.
Corto Plazo	Gestión de cuencas y ecosistemas: Activación de planes en cuencas priorizadas en el corto plazo, ampliación del manejo activo al 50–60 % de las cuencas en el mediano plazo y recuperación ecológica del 25–35 % de áreas degradadas en el largo plazo.	Mayor disponibilidad y calidad del agua, menor vulnerabilidad frente a sequías e inundaciones, recuperación de ecosistemas estratégicos y mejores condiciones para la producción y la vida en los territorios.
Mediano Plazo	Adaptación climática y empleo verde Incremento de la inversión pública en soluciones basadas en la naturaleza (SbN), pasando de 10–12 % en el corto plazo a 20–25 % en el mediano plazo y a 30–35 % en el largo plazo, con reducción del riesgo de 15–20 % y generación de 180.000–250.000 empleos verdes.	Menor exposición de comunidades a desastres, más empleo asociado a restauración, infraestructura verde y adaptación, y mayor resiliencia territorial frente a los impactos del cambio climático.
Mediano Plazo	Bioeconomía territorial: Consolidación de agendas bioeconómicas en 10 territorios en el corto plazo, formación de 20–25 clústeres regionales en el mediano plazo y aporte de la bioeconomía de 8–12 % del PIB rural en el largo plazo, junto con sustitución del 10–15 % de cultivos ilícitos.	Más oportunidades de ingreso rural, diversificación productiva, valorización sostenible de la biodiversidad y reducción de la dependencia de economías ilícitas.
Mediano Plazo	Legitimidad ambiental y reducción de conflictos: Avance en trazabilidad pública de proyectos ambientales del 40–50 % en el corto plazo y aumento de la participación temprana al 60–70 % en el mediano plazo, fortaleciendo gobernanza, confianza pública y prevención de conflictos en el largo plazo.	Menor conflictividad socioambiental, mayor confianza en las decisiones públicas, mejor relación entre comunidades, Estado y sector productivo, y más seguridad jurídica y territorial.
Largo Plazo	Economía circular y reciclaje: Formalización del 20–25 % de recicladores en el corto plazo y del 35–40 % en el mediano plazo, avanzando en el largo plazo hacia cadenas de aprovechamiento más inclusivas, eficientes y con mayor valor agregado.	Mejores ingresos y condiciones de trabajo para recicladores, aumento del aprovechamiento de residuos, menor presión sobre rellenos sanitarios y fortalecimiento de economías circulares locales.
Largo Plazo	Transición energética justa: Incremento de participación de renovables del 50–55 % en el	Menor dependencia de fuentes contaminantes, mejor acceso a energía limpia en territorios

	corto plazo al 60–65 % en el mediano plazo y 65–70 % en el largo plazo; expansión de soluciones limpias en ZNI del 10–15 % al 30–40 % y luego al 60 % de esquemas híbridos; reconversión laboral del 40–50 % en el largo plazo.	apartados, reducción de costos y riesgos energéticos, y protección del empleo en procesos de reconversión productiva.
--	---	---

9.5. ¿Cómo se implementa una transición justa desde la naturaleza en los territorios?

- a) **Defensa activa de la vida: agua, bosques y biodiversidad:** La política ambiental se orienta a proteger los ecosistemas estratégicos como base de la seguridad nacional, garantizando agua, suelos y bosques en pie mediante prevención del daño, restauración ecológica y presencia estatal permanente en los territorios.
- b) **Soluciones basadas en la naturaleza como infraestructura pública:** Las soluciones basadas en la naturaleza se incorporan como infraestructura prioritaria para adaptación climática y gestión del riesgo, reduciendo costos, generando empleo territorial y asegurando servicios ecosistémicos esenciales.
- c) **Bioeconomía territorial:** La bioeconomía se consolida como alternativa productiva sostenible, transformando biodiversidad y saberes locales en cadenas de valor, empleo y sustitución de economías ilegales, con innovación territorial y acceso a mercados.
- d) **Democracia ambiental real y protección de la vida:** La política ambiental garantiza información pública, participación vinculante y justicia ambiental, fortaleciendo la protección de defensores, la transparencia y la resolución pacífica de conflictos socioambientales.
- e) **Golpe estructural a las economías ilegales que destruyen la naturaleza:** El Estado enfrenta de manera integral la minería ilegal, la deforestación criminal y sus cadenas financieras y logísticas, combinando control territorial, judicialización y sustitución productiva sostenible.
- f) **Economía circular con empleo digno:** La economía circular se implementa con reglas obligatorias, trazabilidad y formalización laboral, transformando residuos en empleo y reduciendo la presión sobre los ecosistemas y los costos productivos.
- g) **Transición justa y transición energética confiable:** La transición energética se implementa con protección laboral y diversificación regional, garantizando seguridad energética, modernización de redes y acceso comunitario a energías limpias sin generar nuevas desigualdades territoriales.

9.6. Indicadores verificables por región

Tabla 23. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Seguridad ecológica y protección de	Capacidad territorial para frenar degradación ambiental	Tasa anual de deforestación y variación frente a línea base regional

ecosistemas estratégicos	y restaurar ecosistemas clave	• % de cuencas priorizadas con planes activos de manejo y restauración • Hectáreas restauradas con monitoreo verificable
2. Soluciones basadas en la naturaleza (SbN) como infraestructura pública	Uso efectivo de SbN para adaptación climática, reducción del riesgo y empleo territorial	• % del presupuesto regional de adaptación ejecutado en SbN • Hectáreas con SbN operativas en áreas urbanas y rurales • Número de empleos locales en restauración y monitoreo
3. Bioeconomía territorial como base productiva sostenible	Capacidad regional para convertir biodiversidad y saberes en economía legal y sostenible	• Número de clústeres bioeconómicos activos • Ventas anuales de bioproductos y servicios bioeconómicos • % de compras públicas a proveedores sostenibles regionales
4. Democracia ambiental y protección de la vida	Transparencia, participación y protección de defensores ambientales	• % de proyectos con información ambiental pública en tiempo real • % de procesos con participación incidente • Número de defensores con rutas de protección activas
5. Desmantelamiento de economías ilegales ambientales	Reducción estructural de minería ilegal, tala y recuperación territorial	• % de reducción de áreas con minería y tala ilegal • Número de cadenas productivas con trazabilidad operativa • Hectáreas restauradas tras intervención judicial
6. Economía circular con empleo digno	Cierre de ciclos productivos y formalización del trabajo ambiental	• Tasa regional de aprovechamiento de residuos • % de recicladores formalizados con seguridad social • Toneladas desviadas de rellenos sanitarios
7. Transición energética justa y confiable	Avance de energías limpias sin precarizar territorios ni trabajadores	• % de capacidad instalada regional renovable • % de ZNI con microrredes o soluciones limpias • % de trabajadores en reconversión laboral efectiva

Capítulo 10. Infraestructura social, vivienda digna y servicios públicos: fundamentos de la igualdad en Colombia

10.1. Tesis rectora:

La inversión pública territorializada en servicios esenciales y renta básica es clave para cerrar brechas históricas y garantizar igualdad real de oportunidades, sin importar el lugar de nacimiento.

La inversión pública territorializada en infraestructura social, vivienda, servicios públicos esenciales y renta básica constituye la herramienta central para cerrar las brechas históricas de desigualdad en Colombia. Garantizar estos derechos de forma progresiva y universal permitirá que el lugar de nacimiento campo o ciudad no determine las oportunidades de vida, el acceso al bienestar ni la posibilidad de desarrollar proyectos personales y productivos.

10.2. Diagnóstico nacional

Colombia enfrenta brechas territoriales profundas en infraestructura social y acceso a servicios básicos. En 2024, el acceso a internet alcanzó 81,5 % en cabeceras municipales, pero solo 41,3 % en zonas rurales, evidenciando una desigualdad digital estructural. El déficit habitacional total fue de 26,8 %, con niveles de hasta 68,2 % en áreas rurales, reflejando rezagos históricos en vivienda digna.

La infraestructura física también presenta rezagos críticos: las vías terciarias muestran baja proporción en buen estado, afectando productividad rural y acceso a servicios, y en agua potable numerosos municipios rurales tienen coberturas inferiores al 30 %, con riesgos sanitarios significativos. El Índice de Pobreza Multidimensional fue de 12,1 % en 2023, mostrando privaciones simultáneas en vivienda, servicios, educación, salud y empleo.

En síntesis, Colombia enfrenta una desigualdad territorial estructural, donde el lugar de nacimiento determina el acceso a derechos y oportunidades. Sin inversión social territorializada, vivienda, servicios básicos y un piso mínimo de ingresos, la democracia social y económica seguirá siendo profundamente desigual según el territorio.

10.3. Objetivo estratégico

Garantizar el acceso universal y progresivo a vivienda digna, agua y saneamiento, energía, conectividad digital y un ingreso mínimo vital, con prioridad en zonas rurales, territorios PDET, periferias urbanas y regiones históricamente excluidas, reduciendo estructuralmente la pobreza, la desigualdad territorial y la exclusión social.

10.4. ¿Qué resultados concretos producirá esta medida para el país?

Tabla 24. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
Corto Plazo	El Estado prioriza territorios con mayores rezagos (rural, PDET y periferias urbanas), iniciando mejoramiento de vivienda, agua, saneamiento y conectividad.	Señales tempranas de presencia estatal, reducción de privaciones básicas y mejora en condiciones de vida inmediata.
Mediano Plazo	Rehabilitación de vías terciarias y expansión de conectividad rural integran territorios a mercados, servicios y oportunidades.	Reducción progresiva del IPM, mayor acceso a servicios y oportunidades productivas.
Largo Plazo	Cobertura casi universal de servicios básicos, reducción del déficit habitacional y consolidación de renta básica.	El lugar de nacimiento deja de determinar el acceso al bienestar y a oportunidades.
Largo Plazo	Vivienda, servicios, conectividad e institucionalidad se articulan territorialmente, superando proyectos aislados.	Intervenciones sostenibles, mayor impacto real y continuidad de políticas públicas.
Largo Plazo	Servicios básicos y renta mínima reducen vulnerabilidad y liberan ingresos para inserción productiva.	Mayor estabilidad económica, autonomía y reducción de exclusión social en territorios históricamente rezagados.

10.5. ¿Cómo se implementará la infraestructura, vivienda y servicios como base de la equidad territorial?

- a) **Infraestructura para la equidad territorial:** La infraestructura se concibe como política social y productiva para cerrar brechas entre territorios, priorizando vías terciarias, transporte rural, equipamientos sociales y mitigación del riesgo. El Estado implementará un Plan Nacional de Infraestructura Social con metas municipales verificables, financiamiento público y cooperación internacional, y un Consejo Nacional de Infraestructura Social con participación territorial y social.
- b) **Vivienda digna y hábitat integral:** La política de vivienda garantizará condiciones habitacionales adecuadas mediante vivienda social nueva, mejoramiento integral, titulación y legalización urbanística, con un enfoque integral de hábitat que incorpore servicios públicos, espacio público y gestión del riesgo, adaptado a contextos rurales y urbanos informales, con seguimiento público y veeduría ciudadana.
- c) **Servicios públicos universales como condición de vida digna:** El acceso progresivo a agua potable, saneamiento y energía confiable se consolidará como derecho efectivo, priorizando municipios con mayores rezagos. El Estado combinará expansión de redes, soluciones comunitarias y tecnologías descentralizadas, con metas verificables y financiamiento público.

- d) **Conectividad digital como infraestructura social esencial:** La conectividad digital será reconocida como infraestructura básica para la igualdad de oportunidades, priorizando escuelas, hospitales, centros de cuidado y comunidades rurales, con metas aceleradas de cobertura y formación digital para impulsar empleo, emprendimiento e inclusión productiva.
- e) **Renta básica territorializada para la reducción estructural de la pobreza extrema:** La renta básica se implementará como instrumento estructural de protección social, focalizada en hogares pobres y vulnerables y ajustada por condiciones regionales, articulada con empleo, cuidado, educación y vivienda, con financiamiento progresivo y seguimiento territorial.
- f) **Priorización territorial y enfoque PDET:** La inversión pública se orientará por criterios de equidad territorial, priorizando municipios PDET y territorios con mayores privaciones, con seguimiento público, evaluación diferenciada de impacto y mecanismos de participación territorial.

10.6. Indicadores verificables por compromiso

Tabla 25. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Conectividad digital como infraestructura social	Medir el acceso efectivo a internet como condición para derechos, inclusión productiva y cierre de brechas territoriales.	• % de hogares con acceso efectivo a internet • Desagregación por cabecera municipal, centros poblados y rural disperso • Reducción anual de la brecha de conectividad rural vs. urbana
2. Vivienda digna y hábitat adecuado	Evaluar la reducción sostenida del déficit habitacional y la mejora de condiciones materiales de vida.	• Déficit habitacional total (cuantitativo y cualitativo) • Seguimiento por zonas urbanas, rurales y territorios priorizados • Reducción del déficit en municipios con mayor pobreza y exclusión
3. Infraestructura vial terciaria para la integración territorial	Medir la conectividad física rural como base de acceso a servicios, mercados y oportunidades productivas.	• Kilómetros de vías terciarias intervenidas • % de red terciaria en buen estado funcional • Priorización de municipios rurales y territorios PDET
4. Acceso a agua potable y saneamiento en zonas rurales	Evaluar el cierre de brechas históricas en servicios básicos esenciales para salud y dignidad.	• Cobertura de acueducto rural por municipio • Identificación y priorización de municipios con mayor privación • Continuidad y funcionalidad del servicio en zonas rurales
5. Renta básica y reducción de la pobreza multidimensional	Medir el impacto de la renta básica en protección social y movilidad social.	• Número de hogares beneficiarios de renta básica • Variación del IPM en municipios priorizados • Reducción de privaciones en ingresos, vivienda y servicios básicos
Indicador sintético transversal de equidad territorial	Integrar el impacto de infraestructura, vivienda, servicios, conectividad y renta básica sobre bienestar y capacidades humanas.	• Reducción del IPM nacional y territorial • Disminución de brechas urbano–rural y rural disperso • Convergencia de municipios PDET hacia promedios nacionales de bienestar

Eje 3. Estado que Cuida

Estado que Cuida reúne las apuestas orientadas a garantizar protección social continua, bienestar y ampliación de capacidades a lo largo de la vida. Su propósito es asegurar que la dignidad no dependa del ingreso, del lugar de nacimiento ni de la capacidad individual o familiar para resolver necesidades básicas que deben estar respaldadas por instituciones sólidas, cercanas y oportunas. En este eje, cuidar significa reconocer que la vida de las personas está atravesada por riesgos, transiciones y momentos de especial vulnerabilidad que no pueden quedar librados exclusivamente al mercado, a la familia o a la suerte individual. Por ello, el cuidado se asume como una responsabilidad pública permanente y como una condición esencial para construir una sociedad más justa, cohesionada y estable.

Este eje parte de una constatación central: en Colombia, la desigualdad no se expresa solo en la distribución del ingreso o de la riqueza, sino también en la distribución profundamente desigual de las oportunidades, de los tiempos, de las cargas de cuidado, de las barreras de acceso a los servicios esenciales y de la capacidad real para sostener una vida digna. En amplios sectores del país, millones de personas enfrentan trayectorias de vida marcadas por interrupciones en la atención en salud, desprotección en la vejez, rezagos educativos, falta de oportunidades para las juventudes, sobrecarga de trabajo no remunerado en los hogares y grandes diferencias territoriales en la calidad y disponibilidad de la oferta pública. Esta realidad produce inseguridad material, dependencia, pobreza persistente y reproducción intergeneracional de las desigualdades.

Frente a ello, Estado que Cuida propone una transformación del papel del Estado en la vida cotidiana. No se trata únicamente de ampliar programas o de incrementar coberturas de manera fragmentada, sino de construir una red pública de protección social que acompañe efectivamente a las personas a lo largo del ciclo de vida, que actúe con anticipación frente a los riesgos y que garantice continuidad en la atención. Esto implica pasar de una institucionalidad dispersa, intermitente y muchas veces reactiva, a una arquitectura de cuidado basada en la prevención, la proximidad territorial, la articulación entre sectores y la capacidad de responder de manera oportuna y digna a necesidades diversas. Cuidar, en este sentido, no es solo atender emergencias: es sostener condiciones materiales para que las personas puedan vivir, aprender, trabajar, envejecer y desarrollarse con mayor seguridad y autonomía.

La lógica de este eje pone el acento en la prevención de los riesgos sociales. Un Estado que cuida no espera a que una enfermedad se agrave, a que la trayectoria educativa se rompa, a que la vejez se convierta en abandono o a que las juventudes queden atrapadas entre la informalidad, la frustración y la falta de oportunidades. Actúa antes, construyendo capacidades institucionales y territoriales para intervenir de manera temprana, integrada y sostenida. Esto supone identificar vulnerabilidades, reducir barreras de acceso, acompañar transiciones críticas del ciclo de vida y asegurar que la acción pública llegue antes de que la precariedad se convierta en exclusión estructural. En esa perspectiva, el

cuidado deja de ser una respuesta residual y se convierte en una estrategia de justicia social.

En este eje, la salud integral territorial ocupa un lugar central. La salud no puede entenderse únicamente como un servicio al que se accede cuando ya se ha producido la enfermedad, sino como una condición básica para la autonomía, el bienestar, la productividad social y la dignidad humana. Por ello, la propuesta busca fortalecer una red de atención territorial con énfasis en promoción, prevención, cuidado continuo, atención local y reducción de barreras geográficas, económicas y administrativas. La salud integral supone que las personas puedan acceder de manera oportuna a atención primaria, diagnóstico, tratamiento, seguimiento y rehabilitación sin quedar atrapadas en trámites interminables, circuitos de remisión ineficaces o interrupciones que deterioran su calidad de vida. Un Estado que cuida debe construir sistemas cercanos, confiables y capaces de acompañar a las personas en todo el proceso de atención, especialmente en territorios históricamente excluidos.

Junto a ello, la protección integral para la vejez expresa uno de los compromisos más concretos de este eje con la dignidad a lo largo de la vida. En un país atravesado por altas tasas de informalidad, trayectorias laborales interrumpidas y baja densidad de cotización, millones de personas llegan a la vejez sin ingresos suficientes ni garantías efectivas de cuidado. Este eje reconoce que el envejecimiento no puede seguir tratándose como un problema privado de los hogares ni como una contingencia marginal del sistema económico, sino como una responsabilidad pública de primer orden. Proteger la vejez significa asegurar seguridad económica, acceso digno y continuo a salud, servicios de apoyo para la autonomía, reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado y respuestas diferenciadas para quienes enfrentan mayores desventajas territoriales, de género o condición socioeconómica. La calidad de una sociedad también se mide por la forma en que acompaña a quienes han recorrido toda una vida de trabajo, aportes y cuidado.

El componente de saberes que construyen nación sitúa la educación como una dimensión fundamental del cuidado y como una base estratégica para la igualdad y el desarrollo. Educar no es solamente impartir contenidos; es ampliar capacidades, fortalecer ciudadanía, reducir desigualdades y abrir oportunidades reales para que las personas puedan construir proyectos de vida con mayor libertad. Un Estado que cuida debe garantizar trayectorias educativas continuas, pertinentes y de calidad desde la primera infancia hasta la educación superior y la formación a lo largo de la vida. Esto implica reducir brechas territoriales, mejorar condiciones de permanencia, fortalecer la formación docente, dignificar la infraestructura educativa y reconocer que la educación no es solo un insumo productivo, sino un derecho que permite participar, deliberar, crear, innovar y proyectar un país más equitativo. En esta visión, el conocimiento es una forma de protección social y una palanca de movilidad social.

La línea de juventudes con autonomía económica completa esta arquitectura al reconocer que uno de los mayores desafíos del país se encuentra en el tránsito entre educación,

formación, empleo, participación y bienestar. Para millones de jóvenes, ese tránsito está marcado por inestabilidad, desempleo, informalidad, deserción, falta de ingresos propios y ausencia de horizontes ciertos de inclusión. Un Estado que cuida debe responder a esta situación no con programas aislados, sino con una estrategia integral que articule educación pertinente, formación para el trabajo, primer empleo, salud mental, cultura, deporte, participación y protección social. El objetivo no es solamente “atender a la juventud”, sino crear condiciones reales para su autonomía material, su reconocimiento social y su capacidad de construir un futuro con estabilidad. Una sociedad que no ofrece oportunidades sustantivas a sus jóvenes compromete su cohesión, su productividad y su democracia.

Este eje también incorpora una dimensión decisiva: el reconocimiento del cuidado como trabajo y como función social. Durante décadas, una parte esencial del sostenimiento de la vida ha recaído de manera desproporcionada sobre los hogares y, especialmente, sobre las mujeres, a través de trabajo no remunerado, invisible y escasamente reconocido por la política pública. Un Estado que cuida debe corregir esa inequidad histórica mediante sistemas de cuidado, servicios de apoyo, corresponsabilidad social y pública, y políticas que permitan redistribuir tiempos, cargas y oportunidades. Esto no solo tiene un valor de justicia de género, sino también un impacto directo sobre la autonomía económica, la participación laboral, la salud física y mental y la calidad de vida de millones de personas. En consecuencia, el cuidado debe dejar de ser un asunto privatizado y convertirse en una dimensión explícita de la acción estatal.

La perspectiva territorial resulta determinante en este eje. Las desigualdades en Colombia no son homogéneas: la experiencia del cuidado, del acceso a la salud, de la educación o de la protección económica cambia radicalmente entre regiones, entre lo urbano y lo rural, y entre territorios con distintas capacidades institucionales. Por ello, Estado que Cuida no puede operar con esquemas uniformes ni centralistas. Requiere respuestas diferenciadas, redes locales de atención, fortalecimiento de capacidades subnacionales y mecanismos de coordinación que permitan adaptar la oferta pública a las realidades sociales, culturales y geográficas de cada territorio. Un Estado que cuida debe ser, necesariamente, un Estado cercano, legible y presente, que acompañe a las personas allí donde viven y no solo desde centros administrativos distantes.

Asimismo, este eje supone una nueva forma de entender la relación entre protección social y desarrollo. Lejos de concebir el bienestar como un gasto pasivo o secundario, propone asumirlo como una inversión estratégica en capacidades humanas, cohesión social y estabilidad democrática. La salud oportuna, la educación de calidad, la protección en la vejez, el apoyo al cuidado y la autonomía juvenil no son solo expresiones de solidaridad estatal; son también condiciones para una economía más productiva, una sociedad menos violenta y un país con mayor resiliencia frente a crisis sociales, económicas, sanitarias o climáticas. Un Estado que cuida fortalece tanto la vida cotidiana de las personas como la base material y social sobre la que se sostiene el desarrollo.

En términos institucionales, este eje exige articular sectores que históricamente han operado de forma fragmentada. Salud, educación, trabajo, protección social, juventud, cuidado, cultura, vivienda y desarrollo territorial deben dialogar dentro de una lógica de trayectorias de vida y no de compartimentos administrativos cerrados. Esto implica construir rutas integrales, sistemas interoperables de información, criterios comunes de priorización y mecanismos de seguimiento que permitan garantizar continuidad y no meras intervenciones episódicas. La eficacia del cuidado depende, en gran medida, de que el Estado sea capaz de coordinar su oferta y evitar que las personas queden atrapadas entre ventanillas, requisitos incompatibles o vacíos de responsabilidad institucional.

En conjunto, Estado que Cuida propone una transformación sustantiva de la acción pública: pasar de una protección social fragmentada, tardía y desigual a una garantía continua de bienestar, dignidad y capacidades a lo largo de la vida. Su horizonte no es el asistencialismo ni la simple ampliación de coberturas administrativas, sino la construcción de un pacto social en el que todas las personas cuenten con apoyos reales para vivir con seguridad material, atravesar los riesgos sin caer en exclusión y desarrollar su proyecto de vida con mayor autonomía. Este eje afirma, en síntesis, que una sociedad justa no es aquella en la que cada individuo sobrevive por su cuenta, sino aquella en la que el cuidado es reconocido como una responsabilidad colectiva y respaldado por instituciones públicas capaces de hacerlo efectivo en cada territorio y en cada etapa de la vida.

Capítulo 11. Organizar la atención en salud alrededor de las personas, con continuidad, cercanía y enfoque territorial

11.1. Tesis rectora:

Colombia reorganizará el sistema de salud alrededor de las personas, con atención continua, cercana y sin barreras.

La salud será una experiencia real de cuidado oportuno y de calidad en todos los territorios, no solo una afiliación en el papel.

La salud debe organizarse alrededor de las personas y de su vida cotidiana, y no de los trámites ni de la fragmentación institucional. Un sistema de salud efectivo es aquel que garantiza acceso oportuno, continuo y comprensible a los servicios que las personas necesitan, con capacidad de seguimiento y sin barreras administrativas que interrumpan el cuidado. Cuando el derecho a la salud se traduce en experiencias claras, cercanas y confiables, el sistema fortalece la prevención, mejora los resultados en bienestar y recupera la confianza ciudadana.

11.2. Diagnóstico Nacional

Colombia sí tiene logros estructurales en salud: para 2024 la cobertura de afiliación al SGSSS es 99,56%, pero con desigualdades fuertes (hay 251 municipios con coberturas

inferiores al 67%, y brechas departamentales y municipales marcadas). En paralelo, la esperanza de vida al nacer se ubica alrededor de 76,98 años (73,91 hombres; 80,21 mujeres), reflejando una mejora histórica del país. El problema es que “estar cubierto” no equivale a “ser atendido bien”: la OCDE viene señalando que, pese a la afiliación casi universal, la experiencia de acceso y calidad sigue rezagada frente a comparables, con niveles de satisfacción percibida relativamente bajos en disponibilidad/calidad de servicios.

El cuello de botella hoy es funcionamiento real: fragmentación (rutas rotas entre prestadores y niveles), continuidad débil de tratamientos (incluyendo medicamentos) y capacidad territorial desigual. La propia evidencia del sector muestra tensión financiera que termina afectando oferta efectiva: el Ministerio ha reportado una deuda acumulada de EPS del orden de \$32,9 billones (julio de 2025), y la ACHC ha estimado cartera con hospitales y clínicas de \$24 billones a junio de 2025 (venía de \$20,3 billones a diciembre de 2024). A esto se suma un rezago crítico en salud mental: la Política Nacional de Salud Mental (2024–2033) advierte escasez y concentración urbana del talento humano y estima para Colombia una media cercana a 3,1 psiquiatras generales por 100.000 habitantes (y 0,22 en psiquiatría infantil por 100.000), lo que vuelve estructural la brecha de acceso fuera de grandes ciudades.

Además, el sistema arrastra una tensión estructural entre su diseño institucional y las necesidades reales de la población. La alta intermediación, la segmentación entre aseguramiento y prestación, y la débil articulación entre niveles de atención han dificultado que la salud funcione como una red integrada centrada en las personas y los territorios. Esto se traduce en rutas interrumpidas de atención, sobrecarga de los servicios de mayor complejidad, dificultades para la atención preventiva y una respuesta insuficiente frente a enfermedades crónicas, salud mental y necesidades diferenciales de poblaciones históricamente excluidas. Por ello, el desafío no es únicamente financiar mejor el sistema, sino reorganizarlo para que opere con mayor integralidad, continuidad y capacidad territorial, fortaleciendo la atención primaria, la atención local y la coordinación efectiva entre actores públicos y privados.

11.3. Objetivo estratégico

Avanzar de manera sostenida hacia una atención en salud que sitúe a las personas en el centro y las acompañe de forma continua a lo largo de su vida, garantizando acceso oportuno, atención de calidad y respuestas comprensibles en todos los territorios. Este objetivo se concreta en el fortalecimiento de la atención primaria como eje del cuidado, en una mayor capacidad institucional para responder a las necesidades reales de salud del país y en la integración efectiva de la salud mental, de modo que el derecho a la salud se traduzca en bienestar cotidiano, experiencias de atención más humanas y una relación de confianza entre la ciudadanía y las instituciones de salud.

11.4. ¿Qué resultados concretos producirá esta apuesta para el país?

Tabla 26. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
Corto plazo	Acceder al sistema se vuelve más claro y menos desgastante	Reducción de barreras administrativas y mayor claridad en las rutas de atención, especialmente en el primer nivel. La atención primaria fortalece su capacidad resolutoria y se articula mejor con otros prestadores en los territorios. La salud mental empieza a integrarse de forma visible a la atención general y el uso sistemático de la información permite decisiones más oportunas, cercanas y preventivas.
Mediano plazo	El cuidado deja de ser fragmentado y se organiza alrededor de las personas	Avance hacia modelos de atención centrados en las personas y su curso de vida, con mayor continuidad del cuidado. Las redes de salud se articulan entre niveles de atención, se reducen brechas territoriales de acceso y calidad, y se fortalece la capacidad institucional para atender la salud mental con mejor distribución del talento humano y servicios integrados.
Largo plazo	La salud se convierte en una experiencia confiable a lo largo de la vida	Consolidación de un sistema de salud cercano y comprensible, capaz de acompañar de manera continua a las personas en todas las etapas de su vida. La atención primaria se afirma como eje del sistema, la salud mental se integra plenamente al bienestar y la planificación basada en evidencia mejora los resultados en salud sin aumentar innecesariamente la complejidad ni los costos.

11.5. ¿Cómo se implementará la atención de salud alrededor de las personas?

- a) **Organizar la atención alrededor de las personas y su curso de vida:** La política de salud se orienta a reorganizar la atención para que las personas no tengan que adaptarse al sistema, sino que el sistema acompañe de manera clara, continua y predecible las trayectorias de atención a lo largo del curso de vida. Reducir la fragmentación entre servicios y niveles de atención, asegurar puntos de entrada comprensibles y garantizar un seguimiento efectivo es fundamental para que nadie se pierda dentro del sistema, independientemente de su lugar de residencia, condición social o momento vital.
- b) **Fortalecer la atención primaria como base efectiva del cuidado:** La atención primaria se consolida como la puerta de entrada real al sistema y como el principal espacio de prevención, resolución y acompañamiento de las personas y las familias en su entorno cotidiano. Este eje apuesta por una atención primaria con capacidad resolutoria suficiente, equipos cercanos a la comunidad y articulación efectiva con

redes de mayor complejidad, como base de un sistema más eficiente, cercano y equitativo.

c) Garantizar acceso oportuno, continuidad del cuidado y calidad en la atención:

La efectividad del sistema de salud depende de reducir de manera sostenida las barreras que afectan la oportunidad, la continuidad y la calidad de la atención. Este eje se orienta a asegurar que los tratamientos no se interrumpan, que los tiempos de espera no se conviertan en un riesgo y que la calidad deje de ser un enunciado abstracto para convertirse en una experiencia confiable y verificable en la vida cotidiana de las personas.

d) Reducir brechas territoriales y fortalecer la capacidad institucional en salud:

La equidad en salud exige que el acceso y la calidad de la atención no dependan del lugar donde se vive. Este eje fortalece la presencia institucional, la capacidad operativa de las redes de servicios y el talento humano en los territorios con mayores rezagos, permitiendo que el sistema responda de manera adecuada a la diversidad social, geográfica y demográfica del país, con planeación y decisiones basadas en información integrada y enfoque territorial.

11.6. Indicadores Programáticos

Tabla 27. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Organización de la atención alrededor de las personas y su curso de vida	El grado en que la atención en salud se organiza en trayectorias claras, continuidad del cuidado y experiencia integral de las personas, incluyendo la articulación entre salud física y salud mental.	- Existencia y nivel de implementación de modelos de atención con enfoque de curso de vida (sí / parcial / no). % de personas con rutas de atención formalmente establecidas para eventos y condiciones priorizadas. - Nivel de continuidad del cuidado (alto / medio / bajo), medido por seguimiento efectivo entre servicios y niveles.
2. Capacidad resolutive de la atención primaria	La capacidad real del primer nivel para resolver problemas frecuentes de salud, prevenir complicaciones y acompañar de manera continua a personas y familias.	- Proporción (%) de atenciones resueltas en el primer nivel. - Número de equipos de atención primaria por población, según estándares del sistema. - Nivel de capacidad resolutive del primer nivel (alto / medio / bajo), incluida la salud mental.
3. Acceso oportuno y continuidad del cuidado	La reducción de barreras que afectan la oportunidad, continuidad y experiencia de las personas en el acceso a los servicios de salud.	- Tiempo promedio de espera para citas y procedimientos priorizados. - Número y tendencia de reclamaciones por acceso y trámites administrativos. - Proporción (%) de procesos de atención sin interrupciones injustificadas entre niveles y prestadores.
4. Equidad territorial en la	El equilibrio territorial en la disponibilidad de servicios y talento humano, y la	Razón de talento humano en salud por población, con desagregación territorial.

oferta de servicios de salud	reducción de brechas regionales de acceso.	• Disponibilidad efectiva de servicios esenciales (alta / media / baja) por nivel de complejidad. • Variación (%) en brechas territoriales de acceso a atención especializada, incluida la salud mental.
5. Capacidad institucional para la planeación y gestión en salud	La capacidad del Estado para planear, gestionar y ajustar la acción en salud con base en información, seguimiento y resultados.	• % de entidades que usan regularmente sistemas de información para planeación y seguimiento. • Periodicidad y cobertura de publicación de indicadores de desempeño. • Existencia y funcionamiento de mecanismos de evaluación y ajuste basados en resultados (sí / parcial / no).

Capítulo 12. Protección Integral para la Vejez: Reconocer trayectorias laborales reales y el trabajo de cuidados en el sistema pensional

12.1. Tesis rectora:

No hay dignidad en la vejez sin protección social, ni protección social sostenible sin inversión social y solidaridad intergeneracional.

La protección para la vejez es parte del contrato social entre generaciones: quienes hoy trabajan y aportan permiten que otras personas envejezcan con dignidad, con la confianza de que recibirán el mismo respaldo en el futuro. Su sostenibilidad no es solo financiera, sino también democrática, pues depende de cómo el Estado organiza la solidaridad entre generaciones y niveles de ingreso. Los sistemas de pensiones sirven para proteger a las personas de riesgos que no pueden enfrentar solas, como vivir más años sin ingresos suficientes o tener trabajos inestables. Cuando esta protección depende solo del ahorro individual, muchas personas quedan desprotegidas.

En Colombia, menos del 30 % de las personas mayores recibe una pensión y más del 60 % de los trabajadores están en la informalidad, lo que deja a millones de personas sin ingresos dignos en la vejez. Por ello, este programa propone consolidar un Sistema Nacional de Protección para la Vejez como política de Estado, que garantice ingresos básicos, fomente el ahorro protegido y fortalezca la solidaridad entre generaciones, para asegurar una vejez digna con sostenibilidad fiscal y equidad social.

12.2. Diagnóstico Nacional:

Colombia enfrenta un problema pensional que no es marginal ni coyuntural, sino estructural: el sistema contributivo ha protegido de manera insuficiente a la mayoría de la población mayor, especialmente a quienes han transitado por trayectorias laborales informales, intermitentes o de bajos ingresos. Distintos análisis coinciden en que la

cobertura pensional en la vejez sigue siendo baja —históricamente, alrededor de una cuarta parte de las personas mayores accede a una pensión contributiva—, lo que significa que una proporción muy alta llega a la vejez sin ingresos estables y depende de apoyos familiares, transferencias asistenciales o trabajo tardío para sostener su subsistencia. El problema de fondo, por tanto, no es solo pensional: es el reflejo de un mercado laboral con alta informalidad, baja densidad de cotización y profundas desigualdades en la capacidad de ahorro a lo largo de la vida.

A esta fragilidad estructural se suma un cambio demográfico que vuelve más exigente la sostenibilidad del sistema. Colombia está envejeciendo rápidamente y, al mismo tiempo, está naciendo menos población: el DANE reportó que en 2024 el país registró 453.901 nacidos vivos, la cifra más baja de la última década, mientras que las proyecciones oficiales muestran que la participación de la población adulta mayor pasará de 13,2 % en 2018 a 24,6 % en 2050. Este doble movimiento menos nacimientos y más envejecimiento implica que en los próximos años habrá relativamente menos personas en edades activas para sostener financieramente sistemas contributivos tradicionales y más personas que requerirán protección económica y social en la vejez. En otras palabras, el desafío pensional ya no puede leerse únicamente como un problema de diseño institucional, sino también como una presión demográfica de largo plazo que obliga a combinar contributividad, solidaridad y planeación fiscal.

En este contexto, la Ley 2381 de 2024 representa un cambio importante porque reordena el sistema bajo una lógica de pilares y crea un Pilar Solidario orientado a garantizar una renta básica para personas mayores pobres, además de un pilar semicontributivo para quienes no alcanzan pensión completa. Ese giro es valioso porque reconoce que el viejo esquema no estaba resolviendo el problema de cobertura y que la protección a la vejez no puede descansar exclusivamente en trayectorias contributivas que gran parte de la población nunca logra completar. Sin embargo, el alcance redistributivo de la reforma dependerá de condiciones exigentes: sostenibilidad fiscal, buena administración del ahorro, reglas claras de transición, capacidad operativa para implementar los pilares y una relación equilibrada entre solidaridad intergeneracional y responsabilidad financiera. La tarea, por tanto, no termina con la reforma; apenas comienza con la necesidad de convertirla en una verdadera política de Estado que articule protección básica, contributivo posible, formalización laboral y respaldo fiscal de largo plazo para garantizar una vejez digna sin trasladar desproporcionadamente los costos a las generaciones futuras.

12.3. Objetivo estratégico:

La meta es consolidar un Sistema Nacional de Protección para la Vejez integral y sostenible, que garantice ingresos básicos para todas las personas mayores, especialmente para quienes hoy están excluidos del sistema contributivo; asegure sostenibilidad fiscal y solidaridad entre generaciones; proteja el ahorro pensional con transparencia y control público; y reconozca trayectorias laborales reales, incluyendo la informalidad y los cuidados no remunerados. La protección para la vejez será una política

estructural de Estado, orientada a garantizar dignidad, seguridad económica y cohesión social.

12.4. ¿Qué resultados concretos producirá esta apuesta para el país?

Tabla 28. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
Corto plazo	Mayor seguridad básica de ingresos para la población mayor más vulnerable	Se amplía la cobertura de apoyos e ingresos en la vejez, disminuye la desprotección inmediata de personas mayores sin pensión y se reduce la exposición a pobreza extrema e inseguridad económica.
Mediano plazo	Sistema pensional más equitativo y con mayor capacidad de inclusión	Se reducen brechas de acceso asociadas a informalidad, género y desigualdad territorial; más personas logran vincularse a mecanismos de protección para la vejez y aumenta la confianza en la posibilidad real de contar con ingresos en esta etapa de la vida.
Mediano plazo	Protección más sólida del ahorro pensional y fortalecimiento de la confianza en el sistema	Mejora la trazabilidad, transparencia y gestión del ahorro; la ciudadanía percibe mayor seguridad sobre el destino de sus aportes y se fortalece la legitimidad institucional del sistema pensional.
Largo plazo	Sistema pensional sostenible frente al envejecimiento demográfico	El sistema desarrolla capacidad para responder al aumento de la población mayor sin comprometer su estabilidad financiera ni trasladar costos desproporcionados a las generaciones futuras.

12.5. ¿Cómo se implementa la Protección Integral para la Vejez con universalidad, equidad y sostenibilidad?

- a) Ingresos garantizados para la vejez:** nadie envejece en el abandono: La protección para la vejez se implementará garantizando ingresos estables y suficientes para todas las personas mayores, incluyendo quienes tuvieron trayectorias laborales informales, discontinuas o dedicadas al cuidado del hogar. Los pilares solidario y semicontributivo serán la base de la seguridad económica en la vejez, de modo que la dignidad no dependa de trayectorias laborales ideales, sino de un mínimo social garantizado por el Estado. Para ello, se adoptará un Plan Nacional de Protección para la Vejez con metas multianuales de cobertura y suficiencia, evaluación periódica y rendición de cuentas pública. El Estado asegurará continuidad institucional, reglas estables y previsibilidad intergeneracional, y coordinará de manera obligatoria la política

pensional con el mercado laboral y la planeación demográfica, con liderazgo político claro y responsabilidad fiscal de largo plazo.

- b) Mujeres, economía del cuidado y justicia pensional:** El sistema reconoce que la desigualdad en la vejez afecta especialmente a las mujeres, por trayectorias laborales fragmentadas, menores ingresos y trabajo de cuidados no remunerado. Por ello, incorporará estos factores para corregir brechas en el acceso y en el monto de las pensiones, evitando que la maternidad, el cuidado y la informalidad se traduzcan en pobreza en la vejez. Se articulará la política pensional con el sistema de cuidados y el mercado laboral, se integrará la información laboral y demográfica para visibilizar brechas de género, y se garantizará la participación de trabajadoras, personas mayores y organizaciones sociales en la implementación del sistema.
- c) Informalidad real, protección real:** El sistema se implementará reconociendo que la informalidad es una condición estructural del trabajo en Colombia. La protección para la vejez se adaptará a trayectorias laborales mixtas, permitiendo la acumulación de derechos con aportes parciales, transiciones entre informalidad y formalidad, y protección para quienes trabajaron toda su vida sin contratos estables. Para ello, el Estado garantizará presencia permanente en el sistema pensional, integrará la información laboral y pensional para reconocer trayectorias reales y anticipar riesgos de exclusión, y adoptará un Plan Nacional de Protección para la Vejez con metas claras de cobertura para personas excluidas del sistema contributivo.
- d) Trabajo de alto riesgo y desgaste laboral:** La implementación reconoce que no todas las trayectorias laborales generan el mismo desgaste físico, ambiental o psicológico. El sistema articulará la política pensional con la salud laboral y los riesgos profesionales para reconocer ocupaciones de alto riesgo, con reglas claras que eviten abusos y protejan a quienes envejecen más rápido por las condiciones de su trabajo. Así las cosas, se coordinarán de manera obligatoria las políticas pensionales, laboral y de riesgos profesionales, se integrará la información laboral y demográfica para identificar ocupaciones de alto desgaste, y se garantizará una presencia estatal sostenida con reglas estables y control público.
- e) Ahorro pensional al servicio del bienestar colectivo:** El ahorro pensional se concibe como un activo social estratégico orientado al interés público, con gobernanza pública, transparencia y control democrático. Su administración priorizará la protección de las pensiones, la prevención de conflictos de interés y una inversión segura y responsable, alineada con el desarrollo económico y social del país. El Estado garantizará presencia permanente en la gobernanza del ahorro pensional, integrará la información financiera y pensional para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, y promoverá la participación informada y vinculante de la ciudadanía como mecanismo de control social.
- f) Sostenibilidad demográfica e intergeneracional:** La sostenibilidad del sistema se basará en una planeación de largo plazo que articule ahorro, inversión pública y solidaridad entre generaciones, evitando trasladar cargas ocultas al futuro. La política pensional incorporará de manera permanente la evaluación del impacto demográfico como parte de su diseño institucional. Se integrará la información demográfica, laboral y pensional para anticipar riesgos fiscales y sociales, se adoptará un Plan Nacional

de Protección para la Vejez con metas explícitas de sostenibilidad fiscal y demográfica, y se garantizará una presencia estatal sostenida con reglas estables y previsión intergeneracional.

12.6. Indicadores programáticos

Tabla 29. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Cobertura efectiva de ingresos en la vejez	Medir el acceso a ingresos periódicos como base mínima de seguridad económica.	• % de personas mayores (60/65+) con ingreso periódico de vejez (pensión, renta vitalicia o pilar solidario) • Número de beneficiarios por pilar (solidario, semicontributivo, contributivo) • Tasa de pobreza monetaria y pobreza extrema en personas mayores
2. Suficiencia y estabilidad del ingreso en la vejez	Evaluar si los ingresos de vejez son suficientes y previsibles en el tiempo.	• Proporción de beneficios otorgados como renta periódica vs devoluciones de aportes • Variación promedio del ingreso mensual de personas mayores • Brecha entre ingreso promedio de vejez y línea de pobreza
3. Reconocimiento de trayectorias laborales reales	Medir la adaptación del sistema a informalidad, intermitencia y aportes parciales.	• % de beneficiarios del pilar semicontributivo provenientes de trayectorias informales • Densidad promedio de cotización por cohortes laborales • Número de rentas vitalicias otorgadas sin pensión contributiva plena
4. Equidad de género en la protección para la vejez	Evaluar el cierre de brechas de género en acceso y monto de ingresos de vejez.	• Tasa de acceso a pensión por sexo • Número de mujeres beneficiarias por reconocimiento de cuidados o reducción de semanas • Brecha de ingreso promedio de vejez entre hombres y mujeres
5. Sostenibilidad fiscal y demográfica del sistema pensional	Medir la capacidad del sistema para sostenerse frente al envejecimiento poblacional.	• Gasto público en pensiones como % del PIB (trayectoria de mediano y largo plazo) • Relaciones cotizantes activos / personas pensionadas • Publicación periódica de proyecciones actuariales
6. Protección y gobernanza del ahorro pensional	Evaluar transparencia, seguridad y orientación al interés público del ahorro pensional.	• Nivel de concentración del ahorro administrado • % del portafolio con reglas explícitas de trazabilidad y transparencia • Publicación anual de rendimientos, comisiones y costos de administración

7. Capacidad institucional del sistema pensional	Medir la fortaleza institucional para garantizar derechos y responder oportunamente.	• Integración de bases de datos laborales, pensionales y demográficas • Tiempo promedio de reconocimiento de derechos pensionales • Existencia y periodicidad de evaluaciones públicas del sistema
Indicador sintético transversal	Integrar cobertura, suficiencia, equidad y sostenibilidad en una métrica global del sistema.	• % de personas mayores con ingreso periódico • Rentas periódicas vs devoluciones de aportes • Brecha de género en acceso y monto de ingresos • Relación cotizantes/ pensionados • Tasa de pobreza monetaria en personas mayores

Capítulo 13. Saberes que construyen nación: Una educación que nace del territorio y transforma la sociedad.

13.1. Tesis Rectora:

Colombia garantizará educación de calidad para todos y en todos los territorios, cerrando brechas urbano–rurales y regionales. La educación será el motor del desarrollo, el trabajo digno y la movilidad social.

Colombia necesita una educación que no solo amplíe la cobertura, sino que transforme las desigualdades urbano–rurales y territoriales, garantizando aprendizajes de calidad y trayectorias educativas completas desde la primera infancia hasta la formación para el trabajo. No basta con acceder: es necesario permanecer, graduarse y construir proyectos de vida dignos en los territorios.

La educación será la columna vertebral del desarrollo nacional, articulada con ciencia, innovación, cultura y trabajo digno, con enfoques diferenciados como educación rural, intercultural y formación técnica y tecnológica, y universidades públicas fortalecidas en todas las regiones.

13.2. Diagnóstico:

Colombia enfrenta una fractura territorial profunda en educación, cultura y producción de conocimiento, que reproduce desigualdades históricas y debilita la cohesión social. En zonas rurales, solo 47 % de los niños accede al preescolar y 46 % culmina el bachillerato, con trayectorias educativas truncadas y aprendizajes rezagados: los estudiantes rurales obtienen 26 puntos menos en Saber 11 y hasta 41 puntos menos en municipios PDET. Las condiciones materiales agravan el rezago: 15,5 % de sedes rurales sin electricidad, solo 40 % con agua potable continua y 69,4 % sin conectividad, lo que profundiza la exclusión digital y científica. Esta desigualdad se cruza con la exclusión étnica, pues 62,4 % de las sedes con población indígena o afrodescendiente están en zonas rurales.

En educación superior, aunque las universidades públicas recibieron \$7,8 billones en 2024 (0,41 % del PIB), el financiamiento sigue siendo insuficiente para infraestructura, investigación y presencia regional. La formación técnica y tecnológica concentra cerca del 45 % de la matrícula pública, pero recibe solo 4,68 % del gasto, reproduciendo jerarquías del conocimiento y limitando trayectorias laborales regionales.

Colombia también enfrenta una fractura cultural y epistémica. La economía cultural aporta 2,87 % del PIB y más de 832.000 empleos, pero sus beneficios se concentran en grandes ciudades, mientras los saberes rurales y ancestrales siguen subfinanciados y marginales. Aunque la etnoeducación está reconocida, los sistemas propios carecen de autonomía y recursos, desconectando educación, cultura y desarrollo territorial.

En síntesis, Colombia enfrenta una crisis estructural del modelo de conocimiento, donde la subfinanciación educativa, la centralización cultural y la exclusión de saberes territoriales impiden convertir la diversidad en desarrollo, innovación y cohesión social. Sin una transformación profunda, el conocimiento seguirá siendo un privilegio y no un bien público estratégico.

13.3. Objetivo estratégico:

Transformar el sistema educativo en un motor de equidad territorial, innovación social y desarrollo productivo, garantizando acceso universal a una educación de calidad, pertinente e incluyente, articulada con ciencia, tecnología, cultura y trabajo digno, y reconociendo los saberes ancestrales y comunitarios. La educación cerrará brechas urbano–rurales y regionales, fortaleciendo la permanencia, graduación y proyectos de vida en los territorios, especialmente para poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes. El aprendizaje se concibe como práctica transformadora, construida con las comunidades y orientada a resolver problemas reales, situando el conocimiento en el centro del desarrollo del país.

13.4. ¿Qué resultados concretos producirá esta propuesta para el país?

Tabla 30. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
Corto plazo	Mayor acceso y permanencia en trayectorias educativas completas	Más niñas, niños, jóvenes y adultos ingresan, permanecen y avanzan en el sistema educativo, con reducción inicial de deserción y mayores apoyos para evitar que el territorio determine la exclusión.
Corto plazo	Fortalecimiento de docentes, formadores y capacidades educativas territoriales	Mejoran las condiciones de quienes enseñan en contextos rurales, comunitarios y regionales, y aumenta la estabilidad y calidad de los procesos formativos en los territorios.

Mediano plazo	Educación más pertinente y articulada con el trabajo y el desarrollo regional	La formación empieza a conectarse de manera más efectiva con sistemas productivos regionales, empleo digno, innovación territorial y proyectos de vida viables en la región de origen.
Mediano plazo	Expansión descentralizada de la educación superior, la cultura y el conocimiento aplicado	Más personas acceden a educación superior sin migrar forzosamente; se fortalecen nodos universitarios, ecosistemas de innovación y economías culturales que responden a problemas y oportunidades del territorio.
Mediano plazo	Reconocimiento e integración de saberes ancestrales y comunitarios	El conocimiento propio gana legitimidad dentro del sistema educativo, se fortalecen identidades territoriales y se amplían formas de aprendizaje ligadas a la historia, la cultura y la organización comunitaria.
Largo plazo	Juventudes con mayor arraigo, autonomía y capacidad de construir futuro en sus territorios	Permanecer en el territorio deja de ser sinónimo de rezago; se vuelve posible estudiar, trabajar, emprender y desarrollar proyectos sostenibles sin ruptura de vínculos sociales y comunitarios.
Largo plazo	Educación, cultura y conocimiento consolidados como motor del desarrollo territorial	La educación deja de percibirse solo como un servicio y se convierte en base del bienestar, la equidad, la innovación y la transformación colectiva de los territorios.

13.5. ¿Cómo se va a implementar la transformación para la educación sea el motor del desarrollo

- a) **Educación como derecho estructural y garantía de trayectorias de vida:** La educación se concibe como un sistema continuo desde la primera infancia hasta la inserción laboral o productiva, con permanencia garantizada y enfoque territorial para cerrar brechas estructurales. El Estado asegura infraestructura, financiación diferenciada y seguimiento nominal de trayectorias educativas, priorizando territorios rurales y PDET.
- b) **Permanencia escolar y bienestar como política de desarrollo territorial:** La permanencia escolar se articula con salud, cultura y protección social como condición del desarrollo regional. El Estado implementa jornadas extendidas, bienestar psicosocial y sistemas de alerta temprana para prevenir la deserción y garantizar trayectorias educativas completas.
- c) **Educación técnica, tecnológica y universitaria como motor productivo regional:** La educación postmedia se alinea con las vocaciones productivas regionales para generar empleo digno y fortalecer economías territoriales. Se expanden cupos, becas y oferta técnica y universitaria con inserción laboral regional y articulación con SENA, universidades y sectores productivos.
- d) **Ciencia, innovación y universidades públicas como infraestructura del territorio:** Las universidades públicas y la ciencia se consolidan como plataformas estratégicas de innovación territorial. Se impulsan misiones regionales, laboratorios

aplicados y alianzas universidad–empresa–comunidad para resolver problemas productivos, sociales y ambientales del territorio.

- e) Cultura, artes y saberes como sistema nacional de conocimiento vivo:** La cultura y los saberes ancestrales se integran al sistema educativo y productivo como fuentes legítimas de conocimiento y desarrollo. El Estado reconoce a artistas y sabedores, fortalece infraestructura cultural y crea sistemas de validación de saberes con valor educativo y laboral.
- f) Juventud creadora y rural como sujeto político del desarrollo:** Las juventudes, especialmente rurales y creativas, se reconocen como actor central del desarrollo nacional. Se garantizan acceso a educación, tierra, financiamiento y participación vinculante, con políticas de emprendimiento cultural y productivo territorial.

13.6. Indicadores verificables por compromiso

Tabla 31. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Capacidad de decisión territorial efectiva	Medir el tránsito del centralismo a la decisión concertada y vinculante desde las regiones	- Número de decisiones, planes o políticas nacionales concertadas con regiones. - Funcionamiento de instancias permanentes Nación–regiones (existen/activas, sesiones, decisiones adoptadas).
2. Fortalecimiento fiscal territorial con autonomía real	Evaluar el avance hacia una descentralización fiscal sostenible	- Avance anual hacia la meta del SGP (33,5% en 12 años). - Reducción del tiempo promedio de acceso a recursos fiscales por municipios y departamentos.
3. Capacidad técnica y de gestión territorial	Medir el fortalecimiento institucional para una autonomía operativa y sostenible	- Municipios y departamentos con asistencia técnica en gestión y planeación. - Cobertura de programas de fortalecimiento técnico territorial.
4. Conectividad y acceso a servicios básicos en los territorios	Evaluar la reducción de brechas estructurales en infraestructura social	- Aumento anual de conectividad rural (internet). - Incremento de coberturas en saneamiento básico, energía y agua. % de sedes rurales con agua + energía + conectividad.
5. Reducción de brechas sociales y urbano–rurales	Medir el impacto territorial en bienestar y garantía de derechos	- Reducción anual del IPM regional. - Disminución de la brecha de IPM entre zonas urbanas y rurales. - Deserción escolar en municipios rurales y PDET (%). - Tasa de migración juvenil neta (15–28) por región.
6. Regiones como motores productivos y sociales	Capturar la capacidad regional de generar desarrollo propio	- Empleos generados en turismo, comercio, economía del cuidado, bioeconomía y economías culturales. - Número de cupos en educación técnica/tecnológica por 10.000 jóvenes (15–28).

		• % de egresados con inserción laboral o productiva a 6–12 meses. • Número de alianzas SENA–universidades–empresas activas por región. • Proyectos de innovación territorial activos por región.
7. Ciencia, cultura y saberes	Evaluar la inserción y valorización del conocimiento local	• Acceso a actividades culturales por 1.000 habitantes. • Número de sabedores y artistas vinculados a procesos educativos. • Certificaciones públicas de saberes territoriales (n).
8. Transparencia, control ciudadano y gestión territorial	Evaluar la calidad de la gobernanza territorial y el control democrático	• Veedurías ciudadanas territoriales activas. • Publicación de reportes públicos de gestión. • Mejoría en indicadores de ejecución presupuestal y control.
Indicador sintético transversal: Índice de Saberes y Trayectorias Territoriales (ISTT)	Medir si cada región logra que su población entre, permanezca, se gradúe y transforme el conocimiento en proyectos de vida dignos en su propio territorio	• Trayectorias educativas completas (permanencia y graduación). • Equidad territorial (brechas y condiciones básicas). • Pertinencia productiva (empleo e innovación). • Cultura y saberes (reconocimiento e inserción) Escala 0–100, seguimiento anual público.

Capítulo 14. Juventudes Un programa que garantiza condiciones de autonomía, estabilidad y desarrollo integral para fortalecer el protagonismo juvenil

14.1. Tesis rectora:

Colombia garantizará a las juventudes rutas reales de estudio, trabajo y bienestar para asegurar autonomía y movilidad social. Los jóvenes serán protagonistas del desarrollo, con oportunidades efectivas en todos los territorios.

Las juventudes no son una etapa de espera, sino un momento decisivo para el desarrollo de Colombia. Cuando los jóvenes tienen condiciones reales para estudiar, trabajar, cuidar su salud y proyectar su vida, el país avanza; cuando estas condiciones fallan, se profundiza la desigualdad y la exclusión social.

Hoy, los jóvenes cuentan con mayor formación, información y constituyen un sector social diverso, sin embargo, enfrentan trayectorias laborales y educativas inestables, barreras de acceso a servicios y sensación de exclusión. El problema no es la falta de talento, sino la ausencia de rutas claras de movilidad social, por eso, la política pública debe reconocer a los jóvenes como actores centrales del desarrollo, garantizando estabilidad, autonomía y proyección, con especial atención a desigualdades territoriales y socioeconómicas.

14.2. Diagnóstico:

La realidad de las juventudes en Colombia enfrenta profundas tensiones estructurales en educación, empleo y desarrollo. Según el DANE, 2,6 millones de jóvenes entre 15 y 28 años ni estudian ni trabajan, cerca del 24,2% de la población juvenil, con mayor incidencia entre mujeres (16,3%) que hombres (8,0%). Esta condición refleja la desconexión de gran parte de la juventud de los circuitos de movilidad social.

En 2025, la tasa de ocupación juvenil alcanzó 45,9% y la desocupación se redujo a 17,1%, pero gran parte de los empleos son informales y precarios, especialmente en comercio, agricultura y reparación de vehículos, limitando el acceso a derechos laborales y seguridad social. Las transiciones entre educación media, educación superior y mercado laboral siguen siendo fragmentadas, y el país mantiene tasas de jóvenes fuera de educación y trabajo (NEET) superiores a la media de la OCDE.

El gobierno ha implementado políticas como Renta Joven, sucesor de Jóvenes en Acción, que combina transferencias monetarias con promoción social y bienestar, incluyendo atención a salud mental, para facilitar la permanencia en educación superior y fortalecer trayectorias de vida, sin embargo, a pesar de estos avances, persisten desafíos estructurales: inactividad educativa y laboral, brechas de género, informalidad y transiciones incompletas, lo que limita la autonomía económica y la proyección de vida. Se requiere un enfoque integral y sostenido para consolidar oportunidades reales para todas las juventudes en Colombia.

Colombia no solo enfrenta un problema de desempleo juvenil, sino una desigualdad profunda en la calidad de la inserción. En el trimestre septiembre–noviembre de 2025, la tasa global de participación juvenil fue de 54,8%, lo que muestra que una parte importante de la población joven ni siquiera logra entrar de manera sostenida al mercado laboral; además, 2,262 millones de jóvenes de 15 a 28 años no estudiaban ni estaban ocupados, equivalentes al 20,3% del total juvenil. Esta exclusión tiene un claro sesgo de género: las mujeres representan 1,564 millones de ese grupo, frente a 698 mil hombres. Más que un problema coyuntural, esto evidencia que amplios sectores juveniles siguen atrapados en transiciones incompletas entre educación, trabajo y autonomía económica, con mayores barreras para las mujeres y para quienes viven en contextos de menor oferta institucional.

A ello se suma una desigualdad territorial muy marcada. La OCDE advirtió que en 2022 ninguna de las 24 regiones colombianas con datos disponibles tuvo tasas de jóvenes NEET por debajo del referente promedio de las regiones de la OCDE; el promedio regional en Colombia fue de 31%, con extremos que van desde 22,9% en Bogotá hasta 51,3% en Chocó. Esto confirma que el problema juvenil no puede abordarse solo con programas nacionales de transferencia o empleabilidad, sino con una estrategia territorial diferenciada que combine educación pertinente, inserción laboral, salud mental, movilidad social y oportunidades productivas en los territorios. Programas como Renta Joven avanzan en esa dirección al incorporar, además de transferencias, componentes de salud mental, habilidades para la vida y gestión de oportunidades; sin embargo, mientras no se corrijan las brechas regionales y la precariedad de las trayectorias juveniles, la autonomía

económica seguirá siendo una posibilidad restringida para una parte muy amplia de las juventudes del país.

14.3. Objetivo estratégico:

Fortalecer las trayectorias de vida de las juventudes en Colombia, ampliando sus oportunidades reales de educación, trabajo digno y participación social, mediante un Estado que reduzca las barreras que hoy fragmentan el paso entre formación, empleo y autonomía, y que acompañe a las y los jóvenes en los distintos momentos de su curso de vida, con énfasis en la permanencia educativa, la inserción laboral y la disminución de las brechas territoriales y de género.

14.4. ¿Qué transformaciones lograríamos con este programa integral para las juventudes?

Tabla 32. Horizontes y resultados

Horizonte temporal	Enfoque	Resultados esperados
Corto plazo	Mayor articulación y coherencia en las acciones del Estado dirigidas a juventudes	Planeación pública más articulada y menos fragmentada. Incremento en la capacidad institucional de entidades territoriales para incorporar prioridades juveniles en sus planes, programas y presupuestos. Fortalecimiento de espacios de participación juvenil con mayor trazabilidad entre propuestas y decisiones públicas.
Mediano plazo	Consolidación de políticas juveniles con impacto territorial y de género	Reducción de brechas en acceso a educación, formación para el trabajo y primeras experiencias laborales. Mejora en la transición entre educación y empleo, especialmente para jóvenes mujeres y en contextos vulnerables. Mayor estabilidad y continuidad de las políticas juveniles, menos dependientes de cambios administrativos o coyunturales.
Largo plazo	Trayectorias juveniles más estables y participación social efectiva	Trayectorias juveniles predecibles, con mayor autonomía económica y participación social. Disminución sostenida de desigualdades territoriales y de género. Vínculo más sólido y confiable entre juventudes e instituciones públicas, con resultados visibles en la vida cotidiana.

14.5. ¿Cómo ampliamos las oportunidades para los jóvenes del país?

a) **Trayectorias educativas pertinentes y continuas:** La política de juventudes fortalece trayectorias educativas completas y pertinentes que reduzcan la deserción y faciliten la transición al trabajo o al emprendimiento, mediante articulación

intersectorial, priorización territorial de recursos, uso de evidencia para seguimiento y fortalecimiento de capacidades institucionales locales.

- b) Inserción laboral juvenil y autonomía económica progresiva:** Se impulsan condiciones para la inserción laboral formal de las y los jóvenes, con coordinación entre educación, empleo y formación técnica, enfoque territorial en oportunidades productivas, uso de información para medir precariedad y acompañamiento institucional para la autonomía económica juvenil.
- c) Participación juvenil incidente y fortalecimiento democrático:** Se consolidan mecanismos de participación juvenil con incidencia real en la planeación y evaluación de políticas públicas, garantizando inclusión territorial, trazabilidad entre propuestas y decisiones, evaluación permanente y fortalecimiento institucional para la gestión de espacios participativos.
- d) Reducción de brechas territoriales y desigualdades estructurales:** La política pública para juventudes prioriza la reducción de brechas territoriales y socioeconómicas, con articulación intersectorial, planeación con enfoque territorial, uso de evidencia para focalización y fortalecimiento institucional para implementar políticas diferenciadas según contexto regional.

14.6. Indicadores verificables por compromiso

Tabla 33. Línea estratégica e indicador específico

Línea estratégica	Indicador de resultado	Indicadores clave de seguimiento
1. Capacidad de decisión territorial efectiva	Medir la autonomía y efectividad de las regiones en la toma de decisiones locales	- Número de decisiones, planes o políticas nacionales implementadas con participación territorial. - Número de instancias permanentes de participación región–nación. - Existencia de mecanismos de coordinación y seguimiento entre Nación y regiones.
2. Fortalecimiento fiscal territorial con autonomía real	Evaluar la autonomía fiscal de municipios y departamentos	- Porcentaje de cumplimiento de metas del SGP (Secretaría General de Planificación) a nivel territorial. - Reducción de la dependencia de recursos nacionales. - Capacidad de municipios y departamentos de financiar proyectos propios.
3. Capacidad técnica y de gestión territorial	Medir el fortalecimiento institucional para la autonomía operativa y sostenible	- Número de municipios y departamentos con asistencia técnica en gestión y planificación. - Número de programas de fortalecimiento técnico territorial implementados.
4. Conectividad y acceso a servicios básicos	Evaluar la reducción de brechas de	Porcentaje de población con acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, energía, internet).

	infraestructura y acceso a servicios	• Aumento anual en cobertura de infraestructura básica.
5. Reducción de brechas sociales y regionales	Medir impacto territorial en bienestar y garantía de derechos	• Reducción en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) regional. • Diferencia entre brechas urbanas y rurales en indicadores sociales y económicos.
6. Regiones como motores productivos y sociales	Capturar el papel de la región en generar desarrollo propio	• Empleos generados en sectores productivos, economía del cuidado, bioeconomía y economías culturales. • Número de proyectos productivos y culturales activos por región.
7. Transparencia, control ciudadano y gestión territorial	Evaluar la calidad de la gobernanza y el control democrático	• Número de veedurías ciudadanas activas. • Publicación de reportes de gestión pública y resultados de auditorías. • Porcentaje de cumplimiento de ejecución presupuestal.

Eje transversal. Transparencia y Participación Ciudadana

La Transparencia y la Participación Ciudadana no constituyen un componente accesorio del programa ni un capítulo complementario de la gestión pública; son una condición de legitimidad democrática y un principio ordenador del ejercicio del gobierno. Su carácter transversal significa que deben orientar la totalidad de las decisiones, políticas, programas, inversiones y mecanismos de seguimiento previstos en este Programa de Gobierno. No se trata únicamente de publicar información o de convocar espacios formales de diálogo, sino de transformar la relación entre Estado y ciudadanía para que el poder público actúe de cara a la sociedad, sea permanentemente escrutable y reconozca a la población no como receptora pasiva de decisiones, sino como sujeto político con capacidad de deliberar, incidir, vigilar y corregir el rumbo de la acción estatal.

Desde una perspectiva ética y democrática, este eje parte de una convicción fundamental: **lo público pertenece a la ciudadanía, y por tanto su gestión debe estar sometida a criterios estrictos de publicidad, responsabilidad, trazabilidad y control social.** Gobernar con transparencia no significa solo informar qué se hace, sino permitir comprender por qué se hace, con qué recursos, bajo qué criterios, con qué resultados y quién responde cuando las metas no se cumplen. La transparencia, en este sentido, no puede reducirse a una obligación administrativa de reporte; debe convertirse en una práctica política de apertura del poder, de exposición deliberada de las decisiones y de construcción de confianza basada en hechos verificables. Un gobierno transparente no

es aquel que comunica más, sino aquel que hace posible que la ciudadanía conozca, entienda, evalúe y cuestione de manera informada la acción pública.

La participación ciudadana, por su parte, debe superar las formas rituales, consultivas o meramente informativas que con frecuencia han vaciado de contenido este principio en la práctica institucional. Participar no es asistir a reuniones sin incidencia, ni legitimar decisiones previamente adoptadas. Participar significa tener capacidad real de influir en la definición de prioridades, en la asignación de recursos, en el diseño de soluciones y en la evaluación de la calidad de los servicios y programas públicos. En esta concepción, la ciudadanía no comparece únicamente al final del proceso para “opinar”, sino que interviene en las distintas etapas del ciclo de la gestión pública, tales como el diagnóstico, planeación, ejecución, seguimiento y rendición de cuentas. La participación, por tanto, debe ser incidente, informada, territorialmente situada y socialmente inclusiva, con reglas claras sobre cómo se recoge, procesa y traduce la voz ciudadana en decisiones efectivas.

Esta visión se conecta con una ética política profundamente arraigada en las tradiciones democráticas latinoamericanas y, de manera particular, con el pensamiento de Orlando Fals Borda, para quien la democracia auténtica no podía limitarse a las instituciones representativas formales ni al saber técnico separado de las realidades populares. En su legado, el conocimiento social solo adquiere pleno sentido cuando se construye con las comunidades, reconoce sus saberes, interpreta sus problemas desde el territorio y se orienta a la transformación de las condiciones de injusticia. Bajo esa inspiración, este eje entiende que la transparencia y la participación no son solo mecanismos procedimentales, sino expresiones de una democracia vivida, en la que las comunidades tienen derecho a conocer, deliberar y actuar sobre los asuntos que afectan su vida cotidiana. El deber ser democrático no consiste únicamente en administrar correctamente, sino en gobernar con el pueblo y desde los territorios, reconociendo a la ciudadanía como productora de conocimiento, control y orientación política.

En esa misma línea, este eje asume que no puede haber participación real sin información pública útil, completa, oportuna y comprensible. La opacidad es una forma de exclusión política, porque impide que las personas comprendan cómo se toman las decisiones, cómo se distribuyen los recursos y cuáles son los resultados de la gestión. Por ello, el gobierno abierto debe garantizar acceso sencillo y permanente a información sobre presupuesto, contratación, inversión, metas, indicadores, cronogramas y responsables institucionales, en formatos accesibles y territorialmente desagregados. Pero la transparencia no se agota en poner datos a disposición: exige traducirlos en lenguaje claro, asegurar su comparabilidad y permitir que puedan ser usados efectivamente por organizaciones sociales, veedurías, medios de comunicación, academia y ciudadanía en general. La democratización de la información es, en consecuencia, una condición para democratizar el poder.

Asimismo, este eje reconoce que la rendición de cuentas debe dejar de ser un acto unilateral de exposición institucional para convertirse en un proceso periódico de contraste entre compromisos asumidos, recursos ejecutados y resultados obtenidos.

Rendir cuentas implica exponer metas, explicar avances, reconocer rezagos, justificar decisiones, responder preguntas y asumir correctivos. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas debe organizarse por sector, territorio y eje programático, con metodologías verificables y con mecanismos que permitan hacer seguimiento a los compromisos adquiridos en cada ejercicio. No basta con presentar balances generales; se requiere una lógica de responsabilidad pública en la que la ciudadanía pueda identificar qué entidad debía hacer qué, con qué recursos, en qué plazos y con qué resultados. La confianza institucional no se recupera con discursos, sino con trazabilidad, consistencia y capacidad real de rectificación.

Un componente central de esta apuesta es el fortalecimiento del control social y ciudadano. Las veedurías, observatorios, comités comunitarios, organizaciones de base y expresiones de vigilancia ciudadana deben ser reconocidos no como actores externos o incómodos para la administración, sino como parte legítima de la arquitectura democrática del gobierno abierto. Ello exige crear condiciones materiales e institucionales para su ejercicio efectivo: acceso a información pública, formación en lectura presupuestal y seguimiento, canales de denuncia confiables, respuestas oportunas de las entidades, protección frente a retaliaciones y mecanismos de articulación con órganos de control. El control social no debe descansar únicamente en la buena voluntad ciudadana; requiere respaldo institucional, garantías y reconocimiento político. En contextos territoriales donde denunciar irregularidades puede implicar riesgos, proteger a quienes ejercen vigilancia es también una obligación democrática.

Este eje también incorpora una política de integridad pública que no se limite al castigo posterior de la corrupción, sino que actúe preventivamente sobre sus condiciones de posibilidad. Esto significa consolidar sistemas de gestión de riesgos, auditorías internas y externas robustas, trazabilidad en la contratación, control de conflictos de interés, monitoreo de concentración de contratación, fortalecimiento de capacidades de supervisión e interoperabilidad entre sistemas de información. La integridad, en este sentido, no puede reducirse a una declaración ética individual; debe ser una propiedad del diseño institucional. Un gobierno íntegro es aquel que organiza procedimientos, incentivos, controles y responsabilidades de tal manera que la captura privada de lo público resulte más difícil, más visible y sancionable. Solo así puede protegerse de manera efectiva el recurso público y evitar que la corrupción opere como un impuesto regresivo que recae con mayor fuerza sobre quienes más dependen del Estado.

Desde el punto de vista del deber ser democrático, este eje supone comprender que la relación entre transparencia, participación e integridad no es instrumental, sino sustantiva. La transparencia sin participación puede convertirse en simple exhibición de información sin poder ciudadano; la participación sin información puede degenerar en formalidad vacía; y ambas, sin integridad, pueden ser neutralizadas por prácticas de captura, clientelismo o corrupción. Por ello, el eje transversal articula estas tres dimensiones como partes de una misma ética pública: abrir el gobierno, distribuir poder democrático y proteger lo común. El horizonte es una gestión pública que no se encierre en la

tecnocracia ni en la discrecionalidad, sino que haga del escrutinio ciudadano, del diálogo territorial y de la responsabilidad institucional pilares permanentes de su legitimidad.

En términos territoriales, esta apuesta exige reconocer que la participación no puede diseñarse de manera homogénea desde el nivel central. Las formas de deliberación, los actores legítimos, los conflictos relevantes y las capacidades organizativas varían entre regiones, municipios, barrios, veredas y comunidades étnicas. Ello implica asumir que el territorio no es solo un espacio de ejecución, sino un lugar de producción de saber, de organización social y de construcción democrática. El gobierno debe crear mecanismos que permitan a cada territorio deliberar sobre sus prioridades, definir inversiones, hacer seguimiento a obras y evaluar la calidad de los servicios desde su propia experiencia. La participación incidente, entonces, no es solo un ideal normativo; es un método para hacer más pertinente la acción pública y para corregir el sesgo centralista que históricamente ha distanciado al Estado de las realidades locales.

En conjunto, este eje transversal busca que el Programa de Gobierno sea ejecutado bajo una concepción de democracia sustantiva, en la que la legitimidad no derive únicamente del mandato electoral, sino del modo en que el poder se ejerce cotidianamente: con apertura, con responsabilidad, con capacidad de escucha, con rendición permanente y con disposición a corregir. Su objetivo último es reconstruir la confianza pública no a partir de promesas de moralización abstracta, sino mediante instituciones abiertas, decisiones trazables, ciudadanía incidente y una ética del servicio orientada al bien común. En esa medida, Transparencia y Participación Ciudadana no es solo un eje transversal: es la garantía de que el conjunto del programa pueda ser gobernado con coherencia democrática, control social efectivo y respeto profundo por la inteligencia colectiva de los territorios y de la ciudadanía.

7. Compromisos programáticos: Hacia una Colombia Integral, Justa y Sostenible

La transformación de Colombia exige una acción pública coherente, sostenida y articulada en los distintos ámbitos de la vida nacional. No basta con respuestas sectoriales aisladas ni con políticas fragmentadas: el país requiere un rumbo compartido que permita vincular seguridad, derechos, bienestar, desarrollo productivo, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento territorial dentro de una misma estrategia de gobierno. Este documento programático recoge ese propósito y lo traduce en compromisos concretos, orientados a garantizar vida digna, igualdad sustantiva, protección efectiva y oportunidades reales para todas las personas, reconociendo la diversidad de los territorios y el valor de sus saberes, capacidades y trayectorias.

La propuesta parte de una premisa fundamental: no habrá transformación duradera si el Estado no logra proteger la vida, reducir las desigualdades, ampliar capacidades y construir condiciones materiales para que la ciudadanía pueda desarrollar su proyecto de vida con seguridad, autonomía y bienestar. Por ello, este programa articula un conjunto de apuestas que buscan responder a los principales retos del país desde una visión integral: una democracia que proteja, una economía que produzca y un Estado que cuide, todo ello atravesado por transparencia, participación ciudadana y responsabilidad pública. En este marco, cada compromiso aquí planteado se concibe no como una declaración general de intención, sino como una orientación programática susceptible de concretarse en políticas, programas, metas, indicadores y mecanismos de seguimiento.

Los compromisos que se presentan a continuación expresan esa visión de conjunto. Abarcan la paz territorial y la seguridad humana como base de la democracia; la igualdad sustantiva y la garantía efectiva de los derechos humanos; la salud, la educación, la juventud y la protección de la vejez como pilares del cuidado; el trabajo digno y la transformación productiva como motor de prosperidad compartida; la infraestructura, la vivienda, los servicios públicos y el desarrollo regional como soportes materiales de la equidad territorial; la transición justa y la protección de la naturaleza como condiciones de sostenibilidad; y una política internacional soberana y solidaria, capaz de ampliar capacidades nacionales y defender los intereses del país en un mundo interdependiente.

Cada uno de estos compromisos se formula con una orientación práctica, medible y verificable, de manera que la acción del gobierno pueda evaluarse no solo por su capacidad de ejecución, sino por los cambios reales que logre producir en la vida de las

personas y en los territorios. En conjunto, este programa refleja una visión de país que no separa desarrollo de igualdad, ni crecimiento de dignidad, ni democracia de participación. Por el contrario, asume que las soluciones sostenibles deben construirse con la ciudadanía, desde los territorios y sobre la base de un pacto social que haga posible una Colombia más justa, segura, productiva y democrática.

- Seguridad y paz territorial como base de la democracia y garantía de derechos, donde la protección de la vida y la integridad se ejerza de manera efectiva en todos los territorios.
- Igualdad sustantiva y derechos humanos, incorporando la prevención de violencias, la promoción del cuidado, la reducción de brechas económicas y laborales, y la garantía de autonomía para mujeres, niñas, niños y personas LGBTIQ+.
- La corrupción en Colombia no es solo un problema administrativo. Es un sistema de poder que conecta ilegalidad, captura institucional y desigualdad. Desarticular las estructuras que vienen capturando el Estado es la tarea democrática de nuestra generación.
- Salud centrada en las personas, con continuidad de atención, fortalecimiento de la atención primaria, inclusión de la salud mental y eliminación de barreras de acceso, garantizando rutas claras y acompañamiento integral en todos los territorios.
- Protección integral para la vejez, reconociendo trayectorias laborales reales y trabajo de cuidados, asegurando ingresos previsibles, sostenibles y dignos, con reglas claras y control democrático.
- Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal
- Colombia potencia agroalimentaria
- Economía del conocimiento y la tecnología en todos los ámbitos
- IA para combatir la corrupción y la tramitología
- Trabajo digno y transformación productiva, combinando formalización, estabilidad laboral, productividad e inclusión, para consolidar una economía resiliente y justa.
- Política internacional soberana y solidaria, enfocada en cooperación progresista, transición energética, financiamiento climático, ciencia, educación, movilidad migratoria regularizada y liderazgo en iniciativas globales.
- Infraestructura, vivienda y servicios públicos, garantizando conectividad rural, vivienda digna, acceso a agua potable, intervención de corredores críticos y renta básica focalizada para hogares vulnerables.
- Autonomía y desarrollo regional, fortaleciendo gobiernos locales, esquemas subregionales, transparencia y participación territorial, con estrategias productivas adaptadas a cada región.
- Territorios para la vida y transición justa desde la naturaleza, priorizando energías renovables, reconversión laboral, economía circular, protección ambiental, formalización de recicladores, restauración de ecosistemas y seguridad territorial.

- Juventud y educación transformadora, asegurando trayectorias educativas completas, educación inicial y técnica con pertinencia regional, reconocimiento de saberes ancestrales y participación juvenil efectiva en decisiones públicas.

Cada compromiso se concibe como acción concreta, medible y verificable, orientada a transformar la vida de las personas, fortalecer instituciones y garantizar sostenibilidad social, económica y ambiental. **Este conjunto de políticas refleja la visión de un país que construye sus soluciones desde la gente, sus territorios y sus saberes, reconociendo que no hay desarrollo sin igualdad, ni transformación sin participación.**

En conjunto, El Cambio que nos Une se formula como una estrategia integral para estabilizar la vida en los territorios, recuperar la integridad institucional, transformar la economía con trabajo digno y consolidar un Estado que cuida con garantías continuas a lo largo de la vida. Su aporte de gobernanza radica en la articulación explícita entre ejes, capítulos y ejecución territorial, acompañada de un marco de seguimiento que distingue desempeño operativo y transformación sustantiva. La viabilidad del programa dependerá de mantener coherencia entre metas, instrumentos y presupuesto; de asegurar liderazgo político visible por eje y capítulo; y de sostener mecanismos efectivos de transparencia, integridad y control social que protejan lo público frente a la captura institucional. En esa medida, este resumen técnico busca facilitar una lectura orientada a implementación, permitiendo convertir el programa en una agenda territorial y verificable de gobierno.

8. Anexos. Acuerdos y compromisos programáticos adquiridos

Durante la campaña **la candidata suscribirá acuerdos programáticos sectoriales y territoriales con actores sociales, productivos, comunitarios, académicos e institucionales. Estos acuerdos tendrán carácter complementario y se anexarán al Programa de Gobierno como instrumentos de profundización y concertación, asegurando su coherencia con los ejes y capítulos correspondientes.** Para efectos de implementación, cada acuerdo deberá indicar: alcance territorial o sectorial, compromisos verificables, responsables institucionales, cronograma, fuentes de financiación y mecanismo de seguimiento público. De este modo, los acuerdos no operarán como promesas aisladas, sino como componentes articulados a la arquitectura programática y a la matriz de metas del gobierno

EL CAMBIO QUE NOS UNE

HACIA UN PROYECTO COMÚN DE NACIÓN

PROPONE UNA HOJA DE RUTA PARA CONVERTIR LA TRANSICIÓN QUE VIVE COLOMBIA EN UN PROYECTO COMPARTIDO DE PAÍS. DESDE UNA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA, EL DOCUMENTO PLANTEA UNA ORIENTACIÓN CLARA PARA LA ACCIÓN PÚBLICA, DIRIGIDA A TRADUCIR LOS DERECHOS EN REALIDADES CONCRETAS, FORTALECER LA CONFIANZA ENTRE ESTADO Y CIUDADANÍA, Y ARTICULAR UN HORIZONTE COMÚN DE DIGNIDAD, SEGURIDAD, PRODUCTIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD.

LA PROPUESTA SE ESTRUCTURA EN TRES GRANDES EJES: UNA **DEMOCRACIA QUE PROTEJA**, CENTRADA EN LA PAZ TERRITORIAL, LA INTEGRIDAD PÚBLICA, LA IGUALDAD SUSTANTIVA, LA AUTONOMÍA REGIONAL Y UNA POLÍTICA INTERNACIONAL CON SOBERANÍA ACTIVA; UNA **ECONOMÍA QUE PRODUZCA**, ORIENTADA AL TRABAJO DIGNO, LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA, LA SOSTENIBILIDAD, LA TRANSICIÓN JUSTA Y EL CIERRE DE BRECHAS TERRITORIALES; Y UN **ESTADO QUE CUIDA**, ENFOCADO EN SALUD, PROTECCIÓN PARA LA VEJEZ, EDUCACIÓN Y JUVENTUDES COMO BASES DEL BIENESTAR Y LA AUTONOMÍA. TODO ELLO ATRAVESADO POR UN ENFOQUE TRANSVERSAL DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

MÁS QUE UNA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS, ESTE DOCUMENTO DESARROLLA UNA PROPUESTA INTEGRAL DE IMPLEMENTACIÓN, YA QUE INCORPORA UNA MIRADA PROSPECTIVA DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO; DEFINE CRITERIOS DE ARTICULACIÓN ENTRE EJES; ESTABLECE RESPONSABILIDADES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO; Y PLANTEA MECANISMOS DE SEGUIMIENTO MEDIANTE INDICADORES DE GESTIÓN Y RESULTADO, CON EL FIN DE EVALUAR LA ACCIÓN PÚBLICA POR SU IMPACTO REAL EN LA VIDA DE LAS PERSONAS Y EN LOS TERRITORIOS.

EL CAMBIO QUE NOS UNE ES, EN ESENCIA, UNA INVITACIÓN A CONSTRUIR UN **ACUERDO PAÍS** CON UNA VISIÓN COMPARTIDA PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA, RECUPERAR LA CAPACIDAD DEL ESTADO, IMPULSAR UNA ECONOMÍA CON JUSTICIA SOCIAL Y AFIRMAR UN HORIZONTE DE CUIDADO, DIGNIDAD Y SOSTENIBILIDAD PARA COLOMBIA.