

**LA DIVERSIFICACIÓN  
ECONÓMICA A  
NIVEL NACIONAL  
Y EN TERRITORIOS  
EXTRACTIVOS EN  
COLOMBIA: POLÍTICAS  
DURANTE EL SUPERCICLO,  
SITUACIÓN ACTUAL Y  
PROPUESTAS**

**LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA A NIVEL NACIONAL Y EN TERRITORIOS  
EXTRACTIVOS EN COLOMBIA: POLÍTICAS DURANTE EL SUPERCICLO, SITUACIÓN  
ACTUAL Y PROPUESTAS**

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

Bogotá, septiembre de 2018

Autores:

Juan Sebastián Simbaqueba y Mario Freddy Martínez P.

Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford  
en coordinación con el Natural Resource Governance Institute.



**FORD  
FOUNDATION**



Natural  
Resource  
Governance  
Institute

# Contenido

<b>1. Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2. Antecedentes: principales políticas de diversificación económica a nivel nacional y casos emblemáticos subnacionales 2000-2017</b>	<b>5</b>
2.1. El Plan Vallejo	5
2.2. La Política Nacional para la Productividad y Competitividad PNPC- 1999-2006	7
2.3. Política de Desarrollo Productivo (PDP) 2016-2025	10
<b>3. La situación actual de la diversificación económica nacional: análisis de la información estadística</b>	<b>12</b>
3.1. Indicadores de dependencia	12
3.2. Indicadores de diversificación económica	18
3.3. Indicadores de diversidad de exportaciones	19
3.4. Indicadores de sofisticación de productos	21
<b>4. Entrando al nivel subnacional: el Chocó</b>	<b>22</b>
4.1. Caracterización	22
4.2. Indicadores de diversificación productiva	24
4.3. Indicadores de diversificación de exportaciones	28
4.4. Ingresos relacionados con la actividad extractiva	29
4.5. Estrategias de diversificación en el Chocó	34
<b>5. Propuesta de políticas</b>	<b>50</b>
5.1. Propuestas	50
5.2. Estrategia de incidencia	55
<b>6. Conclusiones</b>	<b>56</b>
<b>7. Referencias</b>	<b>58</b>

# 1. Introducción

Durante la última década, Colombia experimentó un aumento significativo en la producción y la generación de renta ligada al sector extractivo como consecuencia del auge en los precios internacionales de los *commodities*, y las acciones de política pública implementadas por los últimos gobiernos para la promoción de la minería y los hidrocarburos. Sin embargo, en no pocos espacios académicos, políticos y de la sociedad civil, se ha llamado la atención sobre las consecuencias de esta decisión. En ese contexto, es particular el debate sobre la reprimarización de la producción y, en especial, la pérdida de valor de las exportaciones tradicionales en el mercado exterior. En la actualidad, con el fin del ciclo expansionista de precios de las materias primas, el debate planteado cobra especial interés teniendo en cuenta que ahora la actividad extractiva se ha convertido en un elemento de contracción de la economía que amenaza el desarrollo y la sostenibilidad del país en los próximos años.

Como un aporte a la discusión planteada, en las siguientes páginas, se presenta un examen de la situación de Colombia en materia de diversificación económica durante el período 2002-2016, etapa que ha marcado el auge y la caída de la apuesta extractiva. El trabajo, además, se apoya en dos enfoques interrelacionados de estudio. Por un lado, se encuentra el componente productivo, referido a la estructura de los productos (*outputs*) elaborados en el país y su aporte a los principales indicadores de la macroeconomía nacional. Por otro, está la participación de las actividades y las ramas de actividad en la canasta de exportaciones existente, tanto en su valor como en su contenido tecnológico.

En adición a lo anterior, se integra un análisis subnacional de la diversificación económica en Colombia. Para ello, se ha seleccionado el departamento del Chocó, con un especial énfasis en los municipios de Istmina, Tadó, Nóvita y Unión Panamericana, ubicados en la región del río San Juan, cuya característica principal es la dependencia de la minería como principal fuente económica. El documento describe las características económicas, la participación del extractivismo en el agregado territorial, su grado de integración con otros sectores y el nivel de las exportaciones del departamento del Chocó. Además, a partir de escenarios de diálogo con actores y autoridades locales, se plantean estrategias para mejorar su capacidad de ampliar su base productiva y de exportaciones.

Este reporte se divide en cuatro partes. La primera consiste en una discusión sobre las principales políticas implementadas en el último tiempo que promueven la diversificación de la economía, haciendo énfasis en sus apuestas, implementación y resultados. En la segunda, se realizará el balance de las transformaciones en la estructura productiva del país y la canasta exportadora. En la tercera, se muestran los resultados obtenidos con el análisis subnacional en materia de variabilidad de la producción y las exportaciones. Finalmente, se presenta una serie de propuestas para mejorar los procesos de diversificación en el contexto nacional y subnacional. El texto se apoya en estadísticas oficiales producidas por entidades del Gobierno nacional y las entidades territoriales, además de documentos de políticas, y de los indicadores elaborados y sistematizados por la Fundación Foro Nacional por Colombia a través del Observatorio del Sector Extractivo.

## 2. Antecedentes: principales políticas de diversificación económica a nivel nacional y casos emblemáticos subnacionales 2000-2017

Los gobiernos de turno en la última década han planteado lineamientos sobre movilización de los sectores productivos y de las exportaciones: incentivos para mejorar la competitividad de la agricultura y la industria (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006); renta minera y de hidrocarburos como movilizadora de nuevos entornos económicos (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010); impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación ligada a la locomotora minero-energética (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) e incremento de la producción para aumentar la prosperidad y la producción del país (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018). Los lineamientos señalados se han traducido en tres políticas de diversificación que se han implementado en el período 2002-2016: El Plan Vallejo<sup>1</sup>, la Política Nacional para la Productividad y Competitividad (PNPC) 1999-2006, y la Política de Desarrollo Productivo (PDP) 2016-2025.

A continuación, se ofrece un breve análisis de las políticas señaladas tanto sobre su estructura como sobre las propuestas para mejorar su acción, su viabilidad en el contexto actual del país y las acciones desde la sociedad civil para incentivar su aplicación.

### 2.1. El Plan Vallejo

Este Plan ha sido la iniciativa de política de diversificación más importante en el país, tanto por su permanencia en el tiempo como por su propuesta de promover la incorporación de tecnología y mejoras en la productividad empresarial. En general, su aplicación, más que obedecer a la dinámica del sector extractivo, es una iniciativa de *planificación del desarrollo*, incorporada a la política económica para aumentar la participación del país en el mercado internacional de valor agregado.

En su primer momento (1968-1970), el Plan estableció compromisos entre el Gobierno y los sectores productivos (industria, agricultura y servicios) mediante contratos de importación y exportación. En dichos contratos, quedaban estipulados los beneficios a la venta total o parcial de la producción obtenida a partir de los bienes y las materias primas importadas, gracias a exenciones e incentivos con cargo al presupuesto nacional. Estos compromisos quedaron plasmados en el Decreto 444 de 1967, tal como se muestra en la tabla 1.

---

1. Esta iniciativa nació en la década de los 60 y se ha mantenido hasta la actualidad como un instrumento principal de política productiva en el país. Por esto, se toma para el análisis de diversificación en el período 2002-2016.

**Tabla 1**  
**Incentivos establecidos en el Decreto 444 de 1967**

INCENTIVO	IMPUESTO RELACIONADO	OBLIGACIÓN	TIEMPO
<b>Descuento en la totalidad de las obligaciones impositivas</b>	Derechos de aduana Impuesto a la renta	Importación de equipos y maquinaria con el objetivo exclusivo de producir bienes o productos dirigidos a la exportación.	12 meses a partir de la entrada del equipo o la maquinaria y su entrega efectiva al beneficiario(a)
<b>Descuento parcial del pago tributario (70% de la obligación)</b>	Derechos de aduana Impuesto a la renta	Por lo menos, el 40% de los productos o bienes exportados deben utilizar las materias primas importadas bajo el esquema del Plan.	12 meses a partir de la entrada de la materia prima y de la entrega al particular
<b>Descuento diferenciado en la obligación tributaria</b>	Derechos de aduana Impuesto a la renta	Uso del derecho de los particulares a reponer maquinaria y equipos para producir bienes o productos exportables. La aplicación se realiza teniendo en cuenta el tipo de agregación técnica importada y su uso en la acción de cada empresa.	De acuerdo con los compromisos establecidos entre el Gobierno y la empresa

Fuente: Banco de la República, 2014.

En la práctica, el esquema de incentivos funcionaba de la siguiente manera: el operador privado presentaba a la Superintendencia de Comercio Exterior la solicitud de inclusión en la lista de empresas interesadas en introducir equipos, maquinaria, materias primas, y los demás insumos para la producción y la venta de bienes al extranjero. Luego de estudiar la solicitud, la Superintendencia decidía y procedía a enviar al interesado un contrato de importación que descontaba del valor real de la compra los depósitos previos, los costos de licencia, los derechos consulares y aduaneros, y la renta a través de un subsidio directo. En el tiempo de aplicación del beneficio, esta entidad realizaba controles permanentes para verificar la destinación de los bienes o los insumos importados. Al operador que no cumpliera con los compromisos establecidos se le sancionaba con multas por el valor total de las tasas tributarias descontadas.

Como componente adicional del Plan, se creó el Fondo de Promoción a las Exportaciones (PROEXPO), cuyo objetivo era facilitar el acceso de productos colombianos a mercados extranjeros eliminando las tasas de cambios múltiples y fortaleciendo el control sobre los flujos de capital. Así mismo, se otorgaron incentivos como la eliminación de licencias para la exportación y la creación de cupos crediticios para incentivar las exportaciones menores. Finalmente, el Decreto 444 de 1967 dio cabida a minidevaluaciones diarias (devaluación a cuentagotas) programadas para favorecer las exportaciones nacionales.

La segunda fase del Plan (1971-1989) agregó beneficios tributarios y fiscales, como la exención del impuesto al valor agregado (IVA) y demás impuestos relacionados con la importación de materias primas o bienes de capital dirigidos a la transformación manufacturera. Adicionalmente, la CEPAL (1984) elaboró el Informe sobre Competitividad en América Latina, en el que señaló la brecha tecnológica y de calidad entre grandes empresas, y las medianas y pequeñas unidades en Colombia, además de la desigualdad territorial en favor de la región andina y detrimento de la periferia (el Pacífico colombiano, la Costa Caribe y los territorios nacionales). Como resultado de este informe, se promulgó el

Decreto 635 de 1985, que establecía como meta para el país la priorización de los incentivos creados a las personas naturales o jurídicas de menor tamaño ubicadas en los municipios y los departamentos con mayor pobreza para promover su incorporación al programa de importación de materias primas o bienes intermedios.

La tercera fase del Plan (1990-2017) tuvo lugar en medio del abandono estatal de las políticas de industrialización y del retorno a la especialización primaria. Así, redujeron poco a poco el enfoque de incentivos para la producción de bienes y servicios de valor agregado, y, con ello, la mayoría de competencias se trasladaron a zonas francas y zonas especiales económicas ligadas a la producción de minerales e hidrocarburos. Además, fueron disminuidos los montos y la aplicación de descuentos para la tecnificación de la economía, y se reorientaron los planes de diversificación. Todo esto terminó por resquebrajar las bases sobre las que se fundamentó el proceso de agregación de valor, lo que hizo que fuera inoperable para la mayoría de sectores productivos y que perdiera poco a poco su influencia en la economía nacional.

Es innegable la importancia del Plan Vallejo en la consolidación del sector industrial colombiano. Estudios realizados por el Banco de la República (2004) señalan que, en el período 1975-1990, fueron otorgados beneficios a los productores nacionales de sustancias químicas industriales con una participación cercana al 18%, maquinaria y equipo especial (16%), pulpa de madera y papel (11%), resinas sintéticas y fibras artificiales (7%), prendas de vestir (5%), textiles (5%), abonos y plaguicidas (4%), y producción agropecuaria (3%). Igualmente, el país avanzó en la elaboración de bienes exportables diferentes a materias primas en los sectores agropecuario; las industrias básicas de hierro y acero; la fabricación de textiles; la elaboración de cemento, prendas de vestir, envases, cajas de papel, resinas sintéticas, fibras artificiales, pescado, abonos y plaguicidas.

El resultado del Plan también se observa en las cifras de ventas internacionales que reporta el Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2015): mientras que en la década de los 60 y 70 los productos agregados apenas representaban el 15% de las exportaciones realizadas por el país, en la década de los 80, este valor llegó a 51%. El país tenía así un esquema de valor-producto relativamente diversificado, aunque con debilidades en su nivel tecnológico y calidad. Ello ayudó enfrentar con mayores capacidades la década perdida (1980-1995) con niveles de crecimiento de la economía superior al 5% a finales de los 80, una balanza de pagos con superávit en la cuenta corriente y el déficit del sector público ligeramente superior al 1% del PIB (Ocampo, 2007).

## **2.2. La Política Nacional para la Productividad y Competitividad (PNPC) 1999-2006**

Para los años 90, el énfasis de la diversificación pasó de ser un eje transversal de la política pública a un componente limitado de la especialización empresarial. Como en el caso del Plan Vallejo, este cambio obedeció a los lineamientos y los enfoques teóricos que llegaron del exterior. En particular, el Banco Mundial (1999) señaló que la producción de materias primas tenía el potencial de contribuir al desarrollo de las economías latinoamericanas en, por lo menos, tres campos: i) una mejora en la producción de bienes y servicios de mayor calidad, y a un precio más justo; ii) el fomento de la competencia y el comercio internacional con beneficios para todos los participantes; y iii) los beneficios económicos para las personas. Adicionalmente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) afirmaba que los países más competitivos en materias primas tienden a ser países con mejores proyecciones

económicas a futuro, tanto en su capacidad productiva como en las condiciones de bienestar.

La CEPAL se unió a este enfoque en los informes regionales de economía que elaboró entre los años 1995 y 2000. Allí hay un planteamiento insistente que relaciona la competitividad con el aumento de la productividad empresarial, la calidad de las instituciones de gobierno, la creación de un entorno favorable para la estabilidad financiera de las naciones y la creación de valor en las materias primas. El Banco Interamericano de Desarrollo (1998), por su parte, añadió a esta discusión su particular visión sobre los recursos naturales, según la cual América Latina y el Caribe debían repensar el rol de los minerales e hidrocarburos en el desarrollo económico de la región. “Contrario a lo que se creía, las industrias intensivas en recursos naturales están convirtiéndose en una importante fuente de aprendizaje, innovación y creación de valor, por lo cual es necesario aumentar su competitividad para hacer de este sector un campo de atracción mayor a la inversión extranjera” (BID, 2000).

En el plano interno, el país apenas se recuperaba de la crisis financiera que se presentó en el país a finales de los 80. En este contexto, los gobiernos de turno acogieron las directrices de incentivar la explotación de los recursos naturales y considerar los demás sectores como subsidiarios o complementarios en el mejor de los casos. Para ello, se dio vía libre a incentivos para proteger las inversiones dirigidas al extractivismo, en especial a través de megaproyectos de infraestructura. A esto siguió la apertura de los hidrocarburos bajo la premisa de aumentar la renta por este bien y generar mayores reservas que contribuyeran a mantener la autosuficiencia energética. El énfasis del proceso, entonces, se dirigió a mejorar la calidad y la competitividad de estas materias, y a agregar cierto grado de transformación en el mercado interno para su venta al exterior, a través de clústers similares a los generados en países desarrollados, pero, en este caso, aplicados a productos de menor especialización.

Así, se elaboró en 1999 la Política Nacional para la Productividad y Competitividad (PNPC) 1999-2006, que contó con una activa participación del empresariado nacional y las organizaciones gremiales como agentes interesados en su implementación. En esencia, el propósito de esta política *ligada a la actividad extractiva* fue generar un plan estratégico exportador a diez años a través de programas específicos para incentivar la especialización de los recursos naturales, canalizar las oportunidades en otros sectores a través de encadenamientos productivos, y responder a retos del ingreso de Colombia al área de libre comercio de América (ALCA) aumentando la competitividad de los bienes y servicios exportados.

En su estructura operativa, esta política definió tres instrumentos generales: la creación de la Red Colombia Compite para articular los recursos y esfuerzos institucionales dirigidos a mejorar la competitividad del país (Presidencia de la República, 2002); la formalización de los convenios de cadenas productivas, con el objetivo de incrementar el desarrollo de las empresas en los mercados externos e internos (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2017); y la promoción de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE), con el propósito de incentivar la participación y el trabajo conjunto de los diferentes actores regionales en la identificación de nuevas ventajas comparativas, oportunidades de negocio o vocaciones exportadoras existentes en las entidades territoriales. En 2004, existían comités de este tipo en 30 de los 32 departamentos del país (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2017).

La implementación de la Política en los siguientes años fue liderada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional de planeación y

organismo asesor del Estado, a través de instrumentos de acción con fuerza de ley, tanto para el Gobierno nacional como para las autoridades locales (gráfica 1).

**Gráfica 1**  
**Instrumentos de implementación de la Política Nacional de Productividad y Competitividad (1999-2006)**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

El primer instrumento dinamizador de la Política se encuentra en el CONPES 3280 de 2004, denominado “Optimización de los Instrumentos de Desarrollo Empresarial”. Su contenido se inscribe en la estrategia de confianza inversionista impulsada por la administración Uribe. En el diagnóstico sobre el país, afirma: “En épocas pasadas, la política de desarrollo empresarial en Colombia respondió a esquemas marcadamente intervencionistas. El Estado tenía una participación activa en el fomento del desarrollo y en la propiedad de las empresas, ejerciendo un control de precios y en muchos casos definiendo la asignación de recursos de crédito subsidiados, y de beneficios tributarios y preferencias arancelarias dirigidas a sectores específicos” (DNP, 2006). Además, menciona: “Con los procesos de liberalización de los mercados de bienes y servicios financieros, así como con la apertura a los flujos de capital internacional, se precisa que la acción estatal se oriente hacia la regulación y control, a la eliminación o reducción de las fallas de mercado, a la provisión de bienes públicos y, en el ámbito de la política, a la generación de un entorno adecuado para que el sector privado pueda desarrollarse” (DNP, 2011).

Entre las acciones que propone el CONPES, se encuentran las cuatro siguientes: i) la presentación de un proyecto de ley sobre la adopción obligatoria de estándares internacionales de contabilidad, auditoría y contaduría para todos los agentes económicos; ii) la promoción de un marco institucional y regulatorio del mercado de capitales; iii) el acompañamiento a inversionistas interesados en las empresas públicas y privadas del país; y iv) la ampliación de canales para favorecer la integración del sector productivo a las condiciones impuestas por el mercado. De esta manera, los incentivos públicos que antes se dedicaban a fomentar el desarrollo industrial ahora se trasladaron a la inversión a través de exenciones y planes de descuento tributario.

En el 2006, se promulgó el CONPES 3439, llamado “Estrategia de Institucionalidad y Principios Rectores de Política para Competitividad y la Productividad”. Este reconoce que la diversificación de la economía nacional es el resultado de la interacción de múltiples factores relacionados con las condiciones que enfrenta la actividad empresarial y que condicionan

su desempeño, tales como infraestructura, recursos humanos, ciencia y tecnología, instituciones, entorno macroeconómico, y productividad. Igualmente, establece metas indicativas, y el compromiso de promover y consolidar un aparato productivo competitivo. Asimismo, fija los principios para vincular efectivamente tanto al sector público como privado en temas prioritarios: infraestructura física, desarrollo científico y tecnológico.

Finalmente, el CONPES 3527 de 2008, más conocido como “Planes de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Productividad y Competitividad”, ordena la formulación de 15 planes de acción en temas prioritarios entre los que se encuentran los siguientes: sector agropecuario; formalización empresarial y laboral; ciencia, tecnología e innovación; educación y competencias laborales; infraestructura de minas, energía, logística y transporte; simplificación tributaria; y sostenibilidad ambiental. Este CONPES se complementó con el documento “Visión Colombia 2019”, que en lo fundamental descansa sobre el desarrollo del sector extractivo, en especial petróleo, carbón y oro. Dicho sector es considerado como principal impulsor de una estrategia sectorial (locomotoras) con visión de mercado externo (fortalecimiento y diversificación de exportaciones) para lograr un aumento de la riqueza en la economía.

### 2.3. Política de Desarrollo Productivo (PDP) 2016-2025

A finales del 2015, el modelo extractivo implementado en Colombia entró en crisis. En medio de un sector dominado por la inversión extranjera, el Estado perdió la capacidad de garantizar la gobernanza efectiva de la economía y, por esa misma vía, se desestimularon los procesos de valor agregado implementados en las últimas décadas (Torres y Gilles, 2013). Ante esta realidad y contrario a los lineamientos establecidos en los años anteriores, organismos como la CEPAL y el BID señalaron que los países de América Latina debían diversificar su producción para ser más competitivos en el mercado internacional. El llamado de estas entidades se dirigió a aprovechar las inversiones extranjeras para descarbonizar y despretrolizar las economías favoreciendo la expansión del producto interno bruto y reduciendo el impacto del crecimiento sobre el medio ambiente: “Hay que seguir apostando a las cadenas de valor como fundamento para la integración intrarregional” (CEPAL, 2015).

A este llamado se sumó el informe de la OECD (2015), que señala que las principales dificultades de Colombia en materia de diversificación eran la infraestructura deficiente, que genera barreras de competitividad, especialmente para el sector agrícola y manufacturero; una alta concentración de la tierra, con debilidades estructurales en materia de titulación; y un sistema tributario desigual que genera cargas elevadas en comparación con los niveles internacionales. Todo esto desincentiva la diversificación.

Para responder a las nuevas directrices internacionales, se elaboró el CONPES 3866 o Política de Desarrollo Productivo (PDP) 2016-2025 como un *instrumento de planificación del desarrollo*. El contenido de este instrumento parte de un análisis radicalmente opuesto a sus antecesores al afirmar que son tres las principales causas del bajo rendimiento experimentado por la economía nacional (DNP, 2016). La primera es la presencia de fallas de mercado o de gobierno que impiden a las unidades productoras aumentar su productividad, y, por lo tanto, inhiben el crecimiento de la economía. La segunda es la disminución del número de actividades y productos en los que el país es competitivo, en particular, el número de productos relativamente sofisticados. La tercera es la existencia de fallas de articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, entre el sector público y el privado, y entre diferentes entidades del orden nacional. En general, la falta de

claridad sobre las responsabilidades de cada actor y la difícil coordinación conceptual y operativa entre ellos a la postre generó ineficiencias y ausencia de foco en la definición de los programas para aumentar la productividad.

Para resolver el problema identificado, propone tres líneas de acción: i) vincular la ciencia y la tecnología al proceso de diversificación mediante programas destinados a mejorar las capacidades de innovar y de absorber, y transferir conocimiento y tecnología a las unidades productoras; ii) aumentar la eficiencia y la efectividad en la provisión de capital humano y capital financiero como factores de producción; y iii) la promoción de encadenamientos que no dependan del sector extractivo en ferias y eventos internacionales. A esto hay que añadir la aplicación de mecanismos para priorizar apuestas productivas, que faciliten la transformación y la diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes más sofisticados. Por último, propone la articulación del entorno institucional para orientar la coordinación entre actores, recursos y estrategias ligados al desarrollo colombiano en el largo plazo.

Además, la PDP obliga al Gobierno nacional, bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el apoyo del DNP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias, el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, y el SENA, a brindar asistencia técnica a las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) en la formulación, la implementación y el seguimiento de agendas integradas departamentales de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (CCTI). En cada agenda de este tipo, cuya cobertura es departamental, se deben definir i) apuestas productivas priorizadas; ii) ejes transversales relevantes en competitividad y desarrollo productivo; y iii) proyectos estratégicos de ciencia, tecnología e innovación. Adicionalmente, se exige la inclusión de indicadores de seguimiento y compromisos explícitos de los diferentes actores para su implementación.

Esta política fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 –Todos por un Nuevo País– como una estrategia de valor para la economía colombiana. Es la primera vez que esto sucede en el país. En particular, el plan acoge la estrategia de integrar agendas de competitividad departamental y la regionalización de la inversión. En este último caso, el DNP establece las prioridades de inversión y las potencialidades de cada territorio, y define el monto de recursos asignados. Las entidades territoriales, por su parte, las integran en sus objetivos estructurantes como parte de la subsariedad y la complementariedad en el logro de mayores niveles de diversificación productiva.

En general, los objetivos de esta política constituyen una oportunidad para que el país salga del círculo vicioso de la monoproducción, a partir de un instrumento integral que contempla ciencia, tecnología e innovación para generar valores agregados y de diferenciación productiva. Ello se plantea en un marco de largo plazo, que prioriza sectores o pilares con mayores oportunidades y que ofrece escenarios de comunicación de lo nacional con lo local mediante comités interinstitucionales e intersectoriales. Se debe precisar que quedan temas pendientes, como un plan de inversiones claro y detallado, una serie de incentivos para estimular la inversión en estos sectores, y su aplicación en un contexto de poca legitimidad y tiempo que le queda al mandato de este gobierno. Sin embargo, este es un avance significativo para la nación en el marco de un proceso de desarrollo integral, sostenible y conectado con las necesidades que vive la población.

Como experiencia práctica de lo anteriormente señalado, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) opera en el país como sociedad de economía mixta para articular la ejecución de la política de crédito del sector agropecuario. La creación de FINAGRO tuvo lugar conjuntamente con el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario bajo la Ley 16 de 1990 en el marco de la apertura e internacionalización de la economía colombiana. De esta manera, se esperaba fortalecer el sector agropecuario para competir frente a otras potencias económicas. Frente a las líneas de inversión, este fondo se encarga de la financiación de proyectos de mediana y larga duración con el fin de elevar la competitividad de la producción e incrementar el ingreso rural. Asimismo, promueve la realización de obras de adecuación e infraestructura, compra de maquinaria y equipos, siembra de cultivos, compra de equipos para comercialización, entre otras. Igualmente, brinda créditos para la compra de tierra y la siembra de cultivos. Estos créditos son otorgados con una tasa de interés menor al crédito comercial ordinario y sus formas de pago varían de acuerdo con el tipo de productor.

El Fondo operó con relativo éxito hasta finales de la década de los 90, con un total de 1816 iniciativas de fomento agropecuario financiadas por un monto cercano a los US\$ 1780 millones (Ministerio de Agricultura, 2006). Sin embargo, en la actualidad, su capacidad de préstamo en el país se ha reducido como consecuencia del abandono del campo por parte del Estado, lo que afecta principalmente a los pequeños agricultores, quienes tienen poco acceso y garantías para ser cobijados con créditos de larga duración. Además, aunque el gobierno tiene establecido fondos que proveen el 80% de los préstamos a agricultores, los bancos se niegan a su otorgamiento. A esto se suman las políticas de crédito estrictas del Banco Agrario, que exige el 100% en garantías admisibles sin aceptar la tierra como componente subsidiario.

### **3. La situación actual de la diversificación económica nacional: análisis de la información estadística**

En este apartado, se presenta un balance de los principales indicadores macroeconómicos que determinan el aporte por sectores a la producción nacional y las exportaciones, el agregado tecnológico de las mismas y su impacto en la generación de empleo. Estos datos fundamentan el análisis que se presentará luego, en el componente subnacional del documento.

#### **3.1. Indicadores de dependencia**

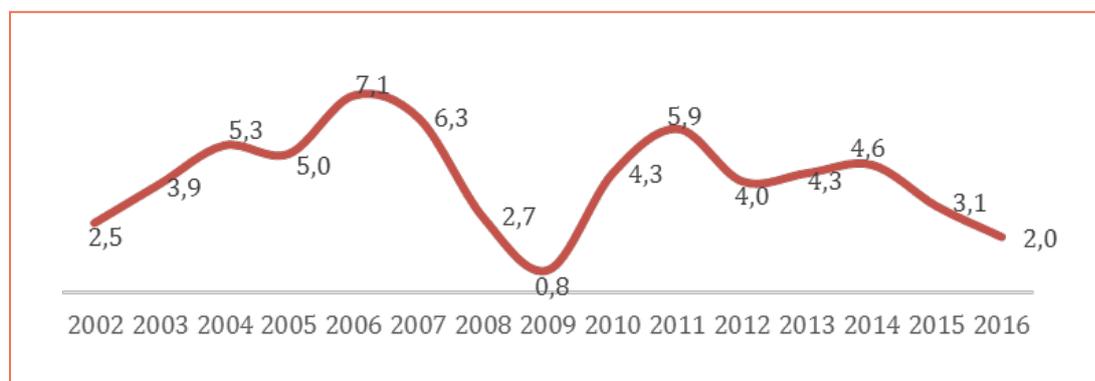
La economía colombiana cuenta con tres características estructurales. En primer lugar, nunca ha sido un país extractivo por niveles de producción ni por escalas de explotación. La producción nacional hasta la década de 1990 era relativamente diversificada con sectores generadores, como la agricultura y la industria de pequeña escala, y sectores complementarios, como los servicios, el transporte y la explotación de algunos productos mineros y de hidrocarburos en magnitudes muy pequeñas, en comparación con otros países que tienen modelos de desarrollo asociados a los recursos naturales.

En segundo lugar, es una nación que ha vivido de las bonanzas desde comienzos del siglo XIX, con el cultivo del caucho, pasando por la producción cafetera de mitad de este siglo y la década de 1980, hasta la gran influencia que tuvo el narcotráfico en la década de 1990. La característica principal de estas bonanzas ha sido la configuración de aparatos productivos localizados en regiones específicas, que generan procesos de colonización, algún tipo de infraestructura y recursos para la movilización de las demás actividades económicas. Sin embargo, esta condición ha generado que la economía sufra con mayor profundidad las fluctuaciones del mercado internacional. Así, antes de la desaceleración actual del sector extractivo, el país vivió una experiencia similar con la caída en los precios del café en los 80 como principal producto de exportador tradicional.

En tercer lugar, el país no cuenta con una economía competitiva por diversos factores. Entre ellos, se encuentran la debilidad en la infraestructura para el desarrollo, la escasa cultura empresarial, el predominio de la informalidad, las condiciones adversas para el ahorro y la violencia que ha copado gran parte de su territorio. A pesar de esto, Colombia ocupa los puestos intermedios en las mediciones intermedias que miden las capacidades de las naciones para organizar un aparato productivo eficiente e innovador que provea de oportunidades de ingreso a la población. Un ejemplo de ello es el Índice de Competitividad Global 2017, elaborado por el World Economic Forum 2017, en el que el país ocupó el puesto 61 entre 138 países analizados.

A pesar de la visión oficial promulgada por los últimos gobiernos, que se enfoca en el sector extractivo como el instrumento básico para impulsar el crecimiento sostenido de la producción, lo cierto es que esto no se logró en el período 2002-2016. Así, el ciclo del boom minero energético inició con un aumento en el valor agregado de 2,5% en el 2002 a 7,1% en el 2006. Luego, este indicador bajó hasta llegar a valores mínimos en el 2009, cuando se ubicó en 0,8%. En los siguientes años, aumentó nuevamente el PIB hasta llegar a 4,3% en 2013 y finalizó con un escaso incremento del 2,0% en 2016.

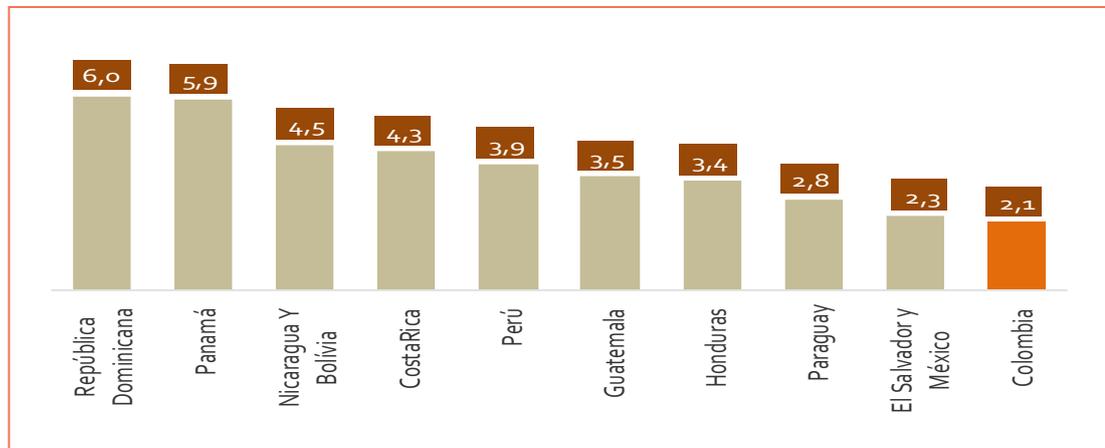
**Gráfica 2**  
Tasa de crecimiento del PIB de Colombia 2002-2016 (en %)



Fuente: DANE, 2017.

Lo que más preocupa es que el estancamiento económico al final del ciclo extractivo se produce en medio de una economía reprimarizada, lo que ha influido notoriamente en el bajo crecimiento económico del año 2016. Con ello, el país pasó de ser la tercera nación con mayor dinamismo en América Latina en el período 2010-2015 a ocupar el puesto 12 en desempeño productivo durante el 2016, lejos de República Dominicana (6,0%),

**Gráfica 3**  
**Crecimiento económico en Colombia y países de América Latina en 2016 (en %)**



Fuente: CEPAL, 2017.

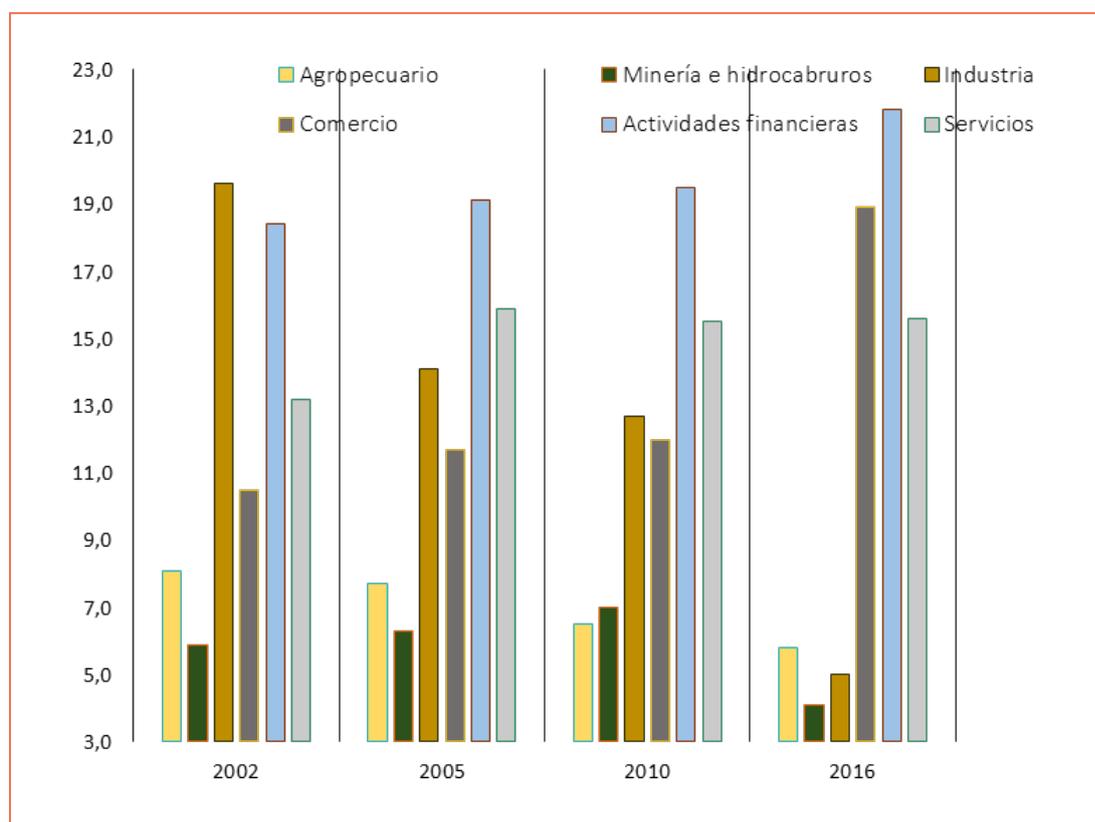
Panamá (5,9%), Nicaragua y Bolivia (ambas con un avance del 4,5%), según datos de la CEPAL (2017).

En el contexto internacional, el crecimiento económico del país también fue menor. El Fondo Monetario Internacional (FMI) calculó un avance del promedio mundial de 2,4%, para el 2016. Aquí se evidencian dos tendencias. Por una parte, se observa el aumento del PIB en países que cuentan con una revolución tecnológica en marcha, como India (7,5%), China (6,5%) y el sudeste asiático (5,9%). Por otra, se observa la pérdida de valor de las naciones que habían animado el mercado externo en los últimos años. Entre ellas, se encuentra Rusia, que cayó de 1,0% a -0,5% entre 2015 y 2016; Sudáfrica que bajó de 1,0% a 0,6% en el mismo período; o Brasil, con tasas de decrecimiento superiores a -3,0%. En este último caso, existe como elemento común que, al igual que Colombia, es un país con una apuesta muy fuerte por el sector extractivo y ahora experimenta los efectos negativos de los minerales e hidrocarburos a bajo precio.

Las perspectivas pesimistas para el 2017 se cumplieron: el PIB creció un 1,8%. A esto hay que añadir las sombras que se perciben en los precios de los *commodities* por la crisis venezolana, el incumplimiento del acuerdo firmado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para reducir la producción de crudo, el escaso crecimiento de la Unión Europea y Estados Unidos –ligeramente superior al 2,0%–, y la disminución de la demanda de materias primas por parte de India y China. En este sentido, la promesa realizada por el gobierno en los últimos años bajo el auspicio de organismos como la CEPAL, de –avanzar en la apuesta extractiva como instrumento para obtener mayor crecimiento económico–, ha quedado en el aire y ahora el país se enfrenta una carrera contra el tiempo para impedir una nueva recesión.

Otro indicador relevante se relaciona con la participación de las principales ramas de actividad en el PIB. Las estadísticas del Banco de la República muestran dos tendencias. Por un lado, durante el auge del extractivismo que va de 2002 a 2015 se registró un aumento de la minería y la producción nacional, mientras que la industria, y la agricultura y la ganadería fueron los grandes perdedores. Por otra parte, para el 2016 y parte del 2017, con la desaceleración de las materias primas, la situación de bonanza mineroenergética cambió y la economía quedó anclada en el comercio, los servicios y las actividades financieras con bajo nivel de agregación tecnológica, tal como se observa en la gráfica 4.

**Gráfica 4**  
**Aporte principal - Ramas de actividad al PIB nacional de 2002-2016 (en %)**

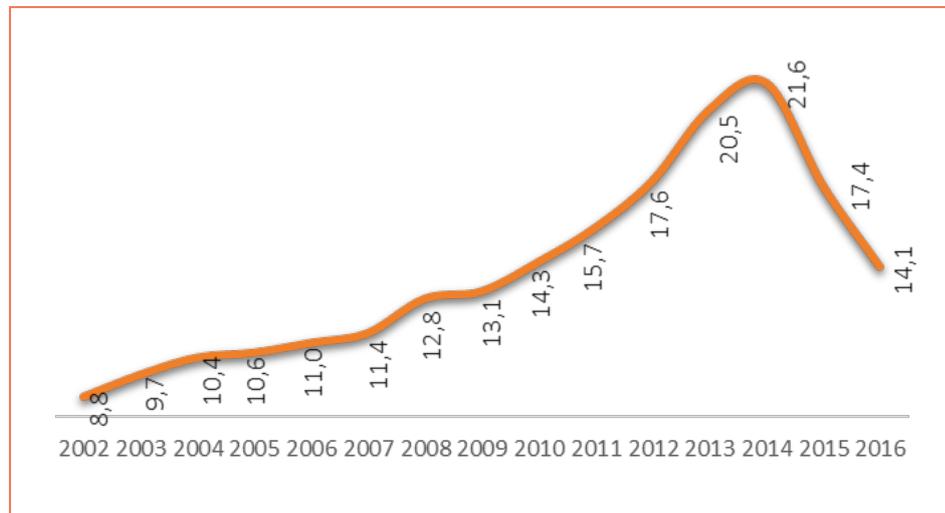


Fuente: Banco de la República, Agregados Macroeconómicos, 2005

Otro tema es el aporte del sector extractivo a los ingresos fiscales totales. Los datos del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) muestran que la economía colombiana es cada vez más dependiente de las actividades extractivas. En total, este sector pasó de representar el 8,8% de los ingresos fiscales en el 2002 al 21,6% en 2014. Es decir, de cada 100 pesos que recibió el Estado en este año, 21 pesos tienen como fuente la minería y los hidrocarburos. En términos absolutos, esto significa un poco más de US\$ 11.530 millones representados en los dividendos entregados por Ecopetrol como principal empresa del sector, los impuestos pagados y las regalías registradas ante la autoridad minera. Se trata de una bonanza que el país no había tenido en su historia, lo que incentivó aún más al gobierno en los últimos años a promover el extractivismo en Colombia.

Sin embargo, con la caída en los precios del petróleo, el carbón y el oro en 2016, el país pasó de la euforia a la realidad de un desajuste estructural en el presupuesto oficial. Fedesarrollo señala que, por cada dólar que baja, el barril de petróleo Colombia deja de percibir COP\$ 530 mil millones. Esto, en el agregado nacional, significó aproximadamente US\$ 17.910 millones que no ingresaron a la economía. Con ello, la participación de la renta extractiva en el conjunto de los ingresos estatales descendió a 14,1% en este año. A esto se suma la crisis de Ecopetrol, principal símbolo del boom extractivo en Colombia, que afronta una situación compleja por el escándalo de corrupción relacionado con la construcción de la Refinería de Cartagena (Reficar), el recorte de gastos de operación, y la caída en la ganancia y el patrimonio financiero. Los informes emitidos por la Junta Directiva de esta compañía registran una pérdida de COP\$ 3,9 billones en el 2015 y una leve recuperación en 2016,

**Gráfica 5**  
**Colombia: participación de la minería y los hidrocarburos en los ingresos de la nación de 2002-2016 (en %)**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017.

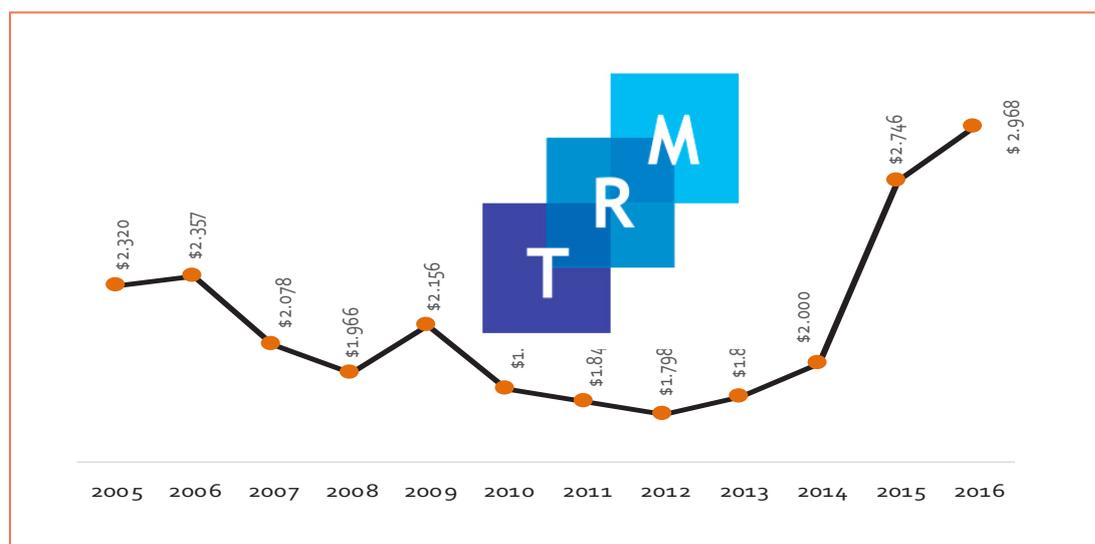
con ganancias cercanas a COP\$ 1,6 billones, una cifra muy inferior a los COP\$ 15 billones en utilidades obtenidos en los años 2011 y 2012. En términos prácticos, esta situación implicó para el país una reducción adicional de recursos por un valor cercano a los US\$ 8520 millones, según cifras del Ministerio de Hacienda.

El descuadre en las cuentas de la nación tiene un impacto directo en el déficit fiscal que enfrenta el país. Sobre este indicador, el Ministerio de Hacienda señaló que se incrementó de 1,8% al 4,2% en el período 2002-2016. Esto, en términos absolutos, significa COP\$30,5 billones que el país tiene que afrontar en su estructura de ingresos y gastos, lo que en definitiva es una constatación más de que el país se equivocó en darle prioridad al sector extractivo, caracterizado por fuertes fluctuaciones en los ingresos de divisas, que terminan en la “enfermedad holandesa”, destrucción de la industria y de la agricultura, proyectos improductivos, caída de salario y déficits en cuenta corriente (Sarmiento, 2016).

Otro tema de interés en el comportamiento de la minería y los hidrocarburos se relaciona con la inversión extranjera directa (IED), especialmente, por la capacidad de captura de recursos que tiene el país para movilizar las actividades económicas. En este caso, el monto capturado ha sido presentado como uno de los éxitos de la política extractiva. Las estadísticas del DANE indican que, en el 2002, la IED en la economía nacional se ubicó en US\$ 3430 millones; en el 2005, se duplicó su valor hasta los US\$ 7946 millones; en el 2015, ascendió a US\$ 9652 millones; y, en el 2016, se acercó a US\$ 13.593 millones. Como consecuencia de esta dinámica, el país se convirtió en la tercera economía en recibir este tipo de recursos en Latinoamérica, luego de México y Brasil. Por sectores, como era de esperarse, la IED se concentró en la minería y los hidrocarburos con una participación en el total que aumentó del 18% al 48% entre 2002 y 2016.

A pesar del buen comportamiento mostrado por la IED, dos asuntos quedan pendientes. El primero se relaciona con el peso del sector terciario en los flujos de inversión. Este capturó cerca de US\$ 5498 millones, principalmente, por la venta de activos de algunos negocios hoteleros y comerciales, que no necesariamente generan valor agregado, y, en

**Gráfica 6**  
**Comportamiento de la TRM Colombia 2005-2016 (en COP\$ por dólar americano)**



Fuente: Banco de la República, 2017.

general, están ligados a los llamados capitales golondrinas, que buscan riesgos menores en tiempos de estancamiento de los bienes extractivos. El segundo es la baja participación de la agricultura y la industria, con un porcentaje de 1,8% y 13,8%, respectivamente, en la IED total.

Otro fenómeno es la revaluación del peso frente al dólar. La moneda colombiana, que fue considerada como la más sólida de la región latinoamericana durante la década de 1990, se ha convertido en la segunda más depreciada del mundo, únicamente superada por el rublo ruso. Como resultado final, entre el 2005 y el 2016, la devaluación del peso fue superior al 50%: pasó de COP\$ 1897 por dólar americano a COP\$ 2968. El hecho importante aquí es que, si bien el país sale beneficiado por mayores recursos por la venta de bienes primarios, se vuelve más costoso producir en el país e incorporar tecnología para mejorar la competitividad. Además, aumenta la presión inflacionaria, se disminuye la capacidad de generar empleo formal y se profundiza el efecto reprimarizador de la producción nacional, un escenario que sin duda contribuye al pesimismo sobre las perspectivas del país en el corto plazo.

Finalmente, un tema de especial interés durante los últimos años es el costo/beneficio de los recursos que llegan para el fomento del sector extractivo. Por cuenta estos flujos, el país se ha convertido en un territorio de tránsito desde y hacia paraísos fiscales con la llegada de recursos para dicho sector, entre los cuales sobresalen Panamá, Anguilla, Bermudas, Suiza y las Islas Caimán. Las cifras de la DIAN estiman que, entre 2005 y 2016, se han fugado del país hacia estos países cerca de US\$ 54.000 millones. Esto equivale a más de la mitad de los recursos que, según el Ministerio de Hacienda, se requieren para la implementación de los programas relacionados con el postconflicto. Además, por cuenta de esta evasión, esta entidad calcula que la nación deja de recibir cerca de US\$ 6000 millones al año a través de cuentas bancarias en los paraísos fiscales, con un agravante adicional: las empresas extractivas, y, en general, empresas y actores privado, transfieren dineros que luego regresan como inversión extranjera directa sin tributar ni allá ni acá por la falta de acuerdos para evitar el fenómeno. Luego del escándalo de los *-Panamá Papers-*, la DIAN estimó que estos

fondos fugitivos oscilan entre US\$ 4500 y US\$ 7000 millones al año, cifras aproximadas por la dificultad que tiene el rastreo de las inversiones realizadas en el mercado externo.

### 3.2. Indicadores de diversificación económica

Un indicador importante es el comportamiento del empleo, en la medida que se relaciona con el dinamismo de las actividades económicas, tanto en su capacidad de generación de ingresos como en su nivel de participación en la tasa global de productividad. En el caso de Colombia, como país en transición hacia el envejecimiento de su población, una consecuencia natural es el aumento de la población económicamente activa (PEA). Las cifras del DANE señalan que, entre 2002 y 2016, el número de habitantes en esta condición subió de 28 millones a 37 millones. Es decir, 9 millones de personas ingresaron a la fuerza laboral, lo que genera mayor presión sobre la tasa global de ocupación.

La tabla 2 muestra una evidencia contundente: el crecimiento del extractivismo en Colombia durante el período 2002-2016 no estuvo acompañado de aumentos significativos en su aporte al empleo formal. Por el contrario, la baja participación en la oferta laboral del sector minero-energético fue acompañada de un estancamiento de la agricultura y la industria, las cuales hasta la década de 1990 ocupaban la mayor cantidad de la población. En este escenario, el sector terciario (servicios y comercio) se convirtió en el mayor empleador del país.

La situación es particularmente preocupante, porque muestra cómo la economía colombiana ha desaprovechado la oportunidad de incluir en su estructura el desarrollo técnico nuevas ideas sobre administración y organización comercial para anclarse en un sector intensivo en capital. Los estudios laborales señalan que aproximadamente el 38% de los jóvenes están desocupados en el país (DANE, 2015). Además, entre 2002 y 2016, la población ocupada se ha incrementado a velocidades menores que la PEA, de 19 a 24 millones de personas, y la cifra de desempleo decreció del 14,6% a 9,8% con un alto número de personas en subempleo (28%). Por último, la informalidad laboral aumentó de 50,1% a 56,3%, lo que hace suponer que la disminución de la desocupación corresponde en su mayoría a un movimiento de la población hacia actividades que no cumplen con los requisitos de ley y de trabajo decente. Un asunto final se vincula con el comportamiento del empleo por género. Según las cifras del DNP, si bien la vinculación laboral de la población femenina creció de 38,5% a 46,3% en actividades como minería e hidrocarburos, se sigue manteniendo la estructura desigual con un aporte de la mano de obra masculina que ha incrementado de 57% a 64%.

Tabla 2

Colombia: participación en la oferta de empleo por ramas de actividad de 2002-2016 (en %)

SECTOR	2002	2005	2010	2016
Comercio, hoteles y restaurantes	25,2	26,4	26,7	28,2
Servicios comunales, sociales y personales	22,5	21,3	18,4	19,1
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	20,4	18,8	18,5	15,9
Industria manufacturera	13,8	13,1	13,1	11,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,9	7,8	8,7	8,3
Construcción	4,6	4,9	5,6	6,2
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	4,0	4,6	6,4	8,2
Explotación de minas y canteras	1,2	1,3	1,0	0,8
Intermediación financiera	1,1	1,2	1,1	1,4
Suministro de electricidad, gas y agua	0,4	0,5	0,5	0,5

Fuente: DANE, 2017.

Ora medida es el índice de Herfindahl-Hirschman (HH) de concentración sectorial del valor agregado bruto (VAB). Para el caso de Colombia, se utilizó como muestra de análisis la Encuesta Anual de Empresas (EAM) de los años 2010 y 2015, elaborada por el DANE. Esta ofrece información sobre el número de empresas en cada sector y su grado de inserción en la economía nacional. En total, para el año 2010, se calculó una cifra aproximada de 158.864 empresas; en 2016, la cifra ascendió a 211.327 unidades. Por ramas de actividad, las mayores aportaciones se encuentran en el comercio y los servicios con el 25% y el 19% respectivamente, mientras que la minería y los hidrocarburos apenas aportaron el 4,6%. En promedio, la concentración ascendió a 0,41 en el 2010 y, para el 2015, se redujo a 0,39 (tabla 3).

**Tabla 3**  
**Resultado del índice Herfindahl-Hirschman (HH) sectorial para Colombia en 2010-2015**

SECTORES	PROMEDIO HH2010	PROMEDIO HH 2015
Actividades financieras	0,9841	0,9967
Agropecuario	0,8763	0,8748
Minería -Hidrocarburos	0,8667	0,8726
Comercio	0,6972	0,7167
Transporte	0,5425	0,5621
Actividades inmobiliarias	0,4469	0,4728
Servicios	0,3335	0,3483
Industria	0,2954	0,3038
Electricidad	0,2546	0,1873
Construcción	0,2469	0,2689

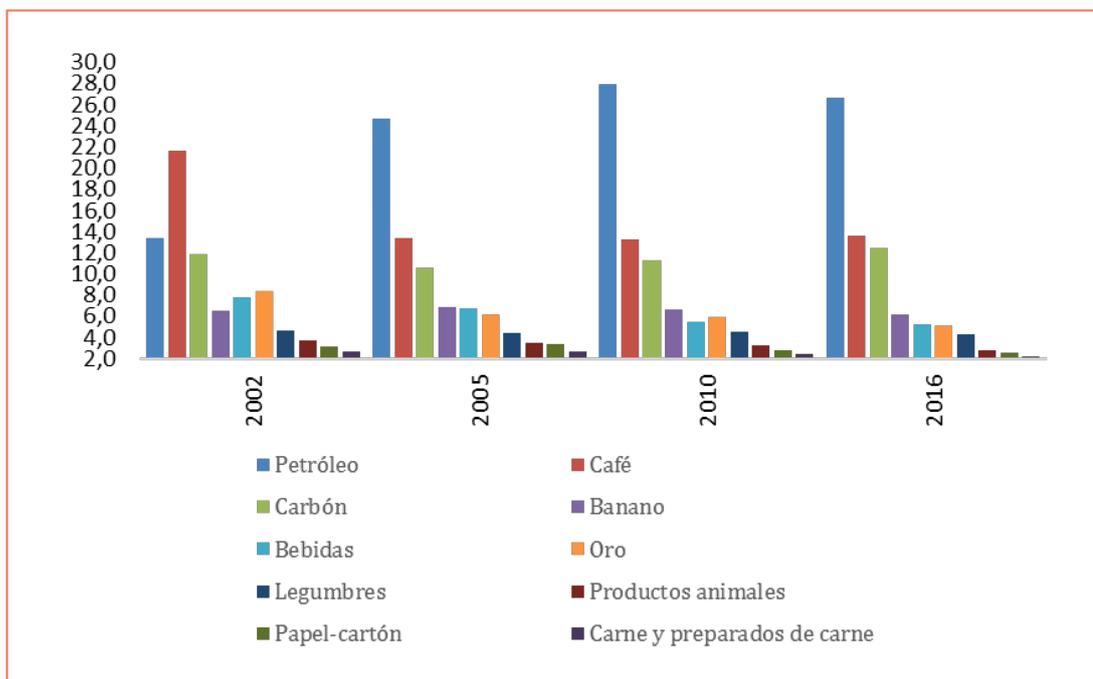
Fuente: Elaboración propia a partir del DANE, 2016.

Los resultados indican, tal como lo expresan Jaramillo y Parra (2012), que, si bien históricamente en Colombia el grueso de la producción bruta ha estado concentrado en el sector terciario en muy pocos departamentos, utilizando las variables del valor de la producción bruta y el personal total ocupado, en el campo de la industria, el bajo valor no se relaciona con la competitividad como se podría pensar. Por el contrario, se vincula con un sector que presenta un nivel bajo de apropiación tecnológica y subsiste porque existe un número amplio de establecimientos sin un control dominante. La agricultura es otra de las actividades que muestra mayor concentración, lo que concuerda con la medición del GINI, que para la posesión de la tierra en Colombia se aproxima a 0,69 en 2016, según datos del DANE. En conclusión, el ciclo de precios altos en los minerales e hidrocarburos contribuyó a aumentar la concentración económica y a aumentar las diferencias en un agregado económico sin tecnificar en la mayoría de los casos, con debilidades en la productividad y escasa capacidad de competir en el mercado internacional.

### 3.3. Indicadores de diversidad de exportaciones

Con una economía afincada en el sector extractivo como componente básico de participación en el mercado externo, es natural que la minería y los hidrocarburos dominen las ventas internacionales. El Banco de la República señala que estos productos pasaron de representar el 22,9% del total exportado en 2002 al 44,1% en el 2016. A

**Gráfica 7**  
**Colombia: participación de los 6 sectores de exportación en 2002-2016 (en %)**



Fuente: Elaboración propia, a partir del DANE, 2017.

este reglón le siguió el café como producto tradicional, algunos bienes agropecuarios e insumos con algún tipo de transformación.

La gráfica 7 muestra la participación de los 10 principales sectores de exportación en los años 2002-2016: la pérdida de importancia del sector agropecuario y la mayor participación de la minería son los dos hechos más sobresalientes. La agricultura pasó de representar el 10,9% del total de las exportaciones al 7%. La minería, a pesar de representar mayor volatilidad, en cuanto a su peso en las exportaciones, es el sector con mayor participación y crecimiento en las exportaciones, con su mayor pico de 59,4% en 2014. En 2015 y 2016, esa participación se redujo, pero, a partir de ese momento, aumentó de nuevo.

Con la desaceleración del sector extractivo, las exportaciones del país perdieron peso en el mercado. Las cifras del DANE indican que, en el 2012, el país exportó un total de US\$ 60.724 millones FOB, de los cuales US\$ 39.568 millones pertenecían a la minería y los hidrocarburos, lo que representó el 65,3%. En el 2013, los datos del DANE señalan que disminuyeron las ventas del país al mercado internacional a US\$ 57.941 millones FOB y el sector extractivo facturó por este concepto US\$ 34.718 millones FOB. En el 2014, la tendencia continuó: se vendieron al exterior US\$ 51.316 millones FOB con una participación de la minería y los hidrocarburos de US\$ 30.618 FOB. Finalmente, en el 2015, el país vendió al exterior US\$ 47.610 millones FOB, de los cuales US\$ 22.376 correspondieron a los productos extractivos. ¿Qué sucedió en el 2016? Una nueva caída de las ventas al exterior con un total de US\$ 39.838 y una participación de los bienes minero-energéticos de US\$ 16.523 millones (41,5%).

Además, el índice Herfindahl-Hirschman sobre la concentración de las exportaciones señala que Colombia, en los últimos años, ha disminuido su nivel de variedad en los productos que

vende. El Banco de la República señala que, en promedio, el índice (HH) de exportaciones nacionales se ubicó en 0,22 para 1992, mientras que en el año 2002 aumentó a 0,27 y, en 2016, se incrementó a 0,51. En otras palabras, se exporta más, pero con un nivel de concentración alto y con poca calidad.

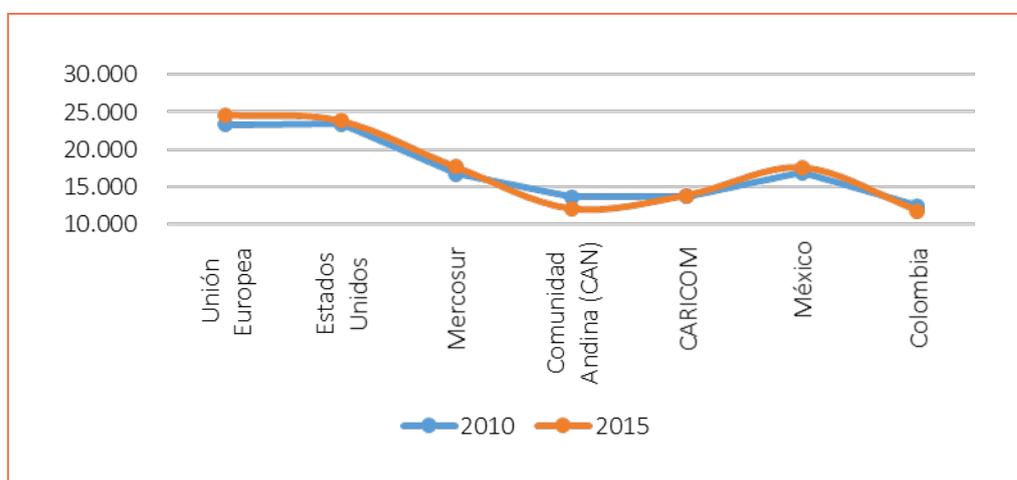
### 3.4. Indicadores de sofisticación de productos

Una de las características de la economía colombiana en los últimos años es el desmantelamiento de la industria nacional, cuya participación se redujo en el agregado internacional del 26,9% al 14,6% entre 2002 y 2016. En general, el sector manufacturero se destaca por la fabricación de bienes de baja calidad tecnológica (bebidas, refinados, alimentos), y, en menor medida, textiles, químicos y productos metálicos. El valor EXPY que mide el contenido de ingresos de la canasta exportadora nacional muestra, a partir de datos del DANE, que Colombia tiene un comportamiento mediocre en la sofisticación tecnológica y valor agregado. En total, este indicador descendió de US\$ 12.400 a US\$ 11.788 en el nivel de ingresos de las exportaciones entre 2010 y el 2015, mientras que Estados Unidos y Europa tienen valores promedio de US\$ 25.700 en este mismo período.

En el contexto latinoamericano, tomando como referencia el bloque comercial de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el país ocupa los últimos puestos y es superado en el nivel de ingresos EXPY por México (US\$ 9512), Argentina (US\$ 15.682), Ecuador (US\$ 13.372), Chile (US\$ 12.259) o Bolivia (US\$ 12.190), según datos de la CEPAL para el 2015. Esto confirma la baja calidad de las exportaciones nacionales, y su aporte a la generación de desarrollo económico y social.

La evidencia empírica señala que Colombia perdió el período de bonanza minero-energética para agregarle valor a sus exportaciones. Por el contrario, las principales subpartidas exportadas por Colombia hacia el resto del mundo corresponden a productos básicos o de escaso grado de elaboración, tales como petróleo crudo, hulla, oro en bruto, café en grano, ferróniquel, desperdicios de cobre, coques y semicoques de hulla, oro en

**Gráfica 8**  
Valor EXPY de las exportaciones Colombia y principales bloques económicos 2005-2015 (en US\$)



Fuente: Elaboración propia, a partir del DANE, 2017.

formas semilabradas, azúcar, rubíes, zafiros y esmeraldas. Estos productos, con excepción de la hulla, se caracterizan por tener un nivel de PRODY<sup>2</sup> bajo (ALADI, 2015).

## 4. Entrando al nivel subnacional: el Chocó

### 4.1. Caracterización

Para el estudio regional sobre diversificación económica, se tomó como referencia el departamento del Chocó. Se encuentra localizado en la esquina noroccidental de Colombia, en la región del Pacífico. Oficialmente, limita, por el norte, con la República de Panamá y San Andrés y Providencia; por el sur, con el departamento del Valle; por el este, con los departamentos de Antioquia, Risaralda y Valle del Cauca (ver mapa 1). El departamento tiene una extensión de 46.530 km<sup>2</sup> que corresponden al 4% de la extensión del país. Se encuentra bañado por los dos océanos: Atlántico y Pacífico, lo que lo convierte en un eje estratégico para la economía nacional por su potencial para desarrollar corredores de salida desde el centro del país (CONPES, 2008). Además, el 90% de su territorio es considerado como zona especial de conservación y de biodiversidad, en la que sobresale el Chocó Biogeográfico y el Tapón del Darién.

Las dinámicas socioeconómicas del departamento se caracterizan por la desconfianza en la gestión pública, la pobreza, la falta de oportunidades y grandes desigualdades, lo que contrasta con un inmenso patrimonio cultural, riqueza de sus recursos naturales y la fuerte organizacional comunitaria a lo largo del territorio.

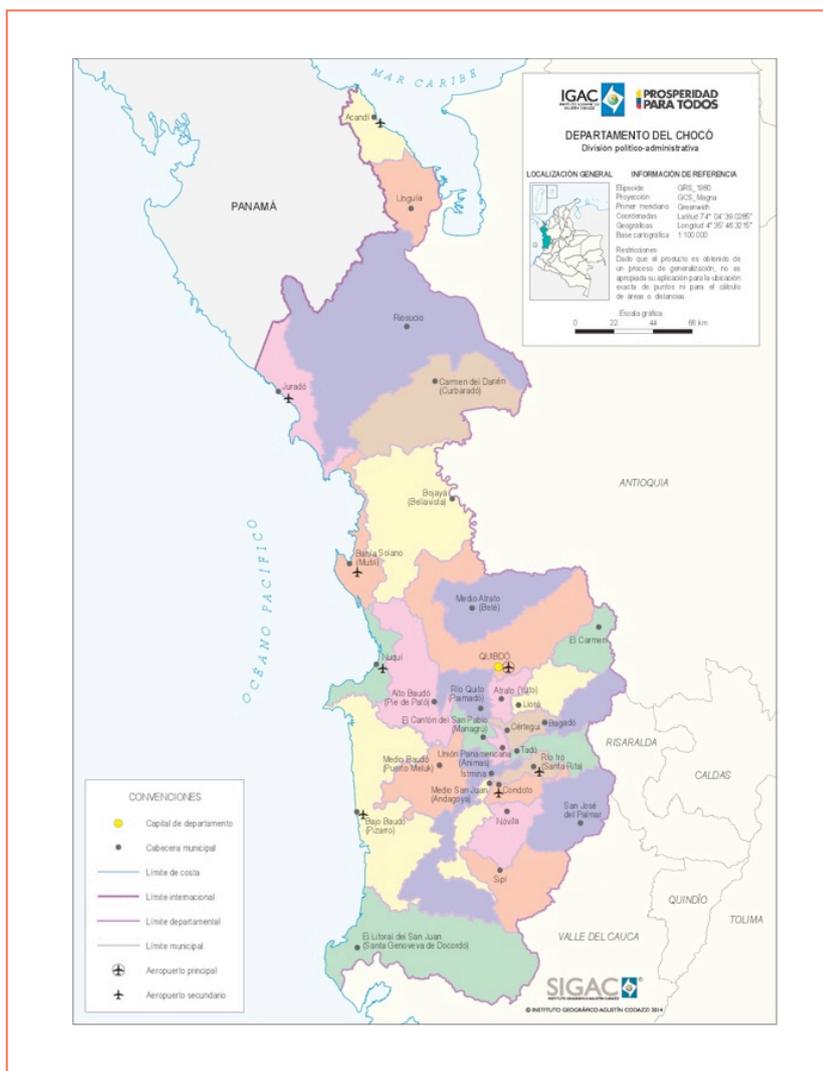
El departamento tiene 30 municipios, distribuidos en 5 subregiones geográficas: el Bajo Baudó (Urabá Chocoano); el Litoral Pacífico; el Medio Atrato; el Alto Atrato; y el Alto, Medio y Bajo San Juan. Por su ubicación geográfica y sus características físicas, climáticas y ambientales, el departamento posee una de las reservas más grandes de biodiversidad en el mundo, el mayor endemismo en plantas, mariposas y aves. Estas últimas son las que poseen mayor representatividad de las especies que habitan en este territorio.

En términos poblacionales, concentra el 1,0% de las personas que residen en el país, con 510.047 habitantes. De este total, el 50,8% se ubicaba en zonas rurales y el 49,2% en cabeceras municipales, de acuerdo con las proyecciones demográficas del DANE para 2017. Otro aspecto importante es la composición étnica, en su mayoría, ligada a comunidades afrocolombianas (72%) y resguardos indígenas (17%) con una participación mínima de mestizos y blancos (11%), principalmente, colonos que han llegado de Antioquia y el suroccidente del país. Por último, la distribución por sexo muestra una mayoría de mujeres (52%) sobre hombres (48%).

Pese a la gran riqueza de recursos naturales que existe en el Chocó, la falta de infraestructura para la transformación de estos recursos, el traslado a otras zonas del país, así como la falta de control efectivo por parte de las autoridades competentes han provocado un aumento en el deterioro ambiental del territorio. A esto se suma el impacto del conflicto y la desigualdad. Con la presencia de casi todos los grupos armados, constantes casos de

2. El indicador PRODY se encarga de medir la productividad de los bienes y determina el valor de la productividad de la canasta de exportaciones de un país.

**Mapa 1**  
**El departamento del Chocó**



Fuente: IGAC, 2016.

corrupción y la poca presencia del Estado, esta zona se configura como una de las más pobres a nivel nacional, lo que se expresa en indicadores como el índice de NBI (tabla 4).

**Tabla 4**  
**Indicadores sociales del Chocó y Colombia (2012)**

INDICADORES SOCIALES	CHOCÓ	COLOMBIA
Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	79,8	27,8
Índice de condiciones de vida (ICV)	24,6	77,0
Índice de desarrollo humano (IDH)	0,69	0,719
Índice de pobreza multidimensional	86,8	49,6
Esperanza de vida al nacer	58,4	77,4

Fuente: DANE Estadísticas sociales, 2012. DNP Indicadores sociodemográficos, 2012. PNUD Informes IDH Colombia 2011-2012, 2012.

Como consecuencia de lo anterior, el Chocó tradicionalmente ha sido visto como un territorio invisibilizado y desvinculado de las dinámicas económicas. Permanentemente, ha sido asociado con las modalidades de extracción de recursos con altos impactos económicos, sociales y ambientales para la población.

## 4.2. Indicadores de diversificación productiva

Para el Chocó, la minería ha sido históricamente la principal actividad económica. Desde el siglo XVI, cuando se comenzaron a configurar las primeras minas para la extracción de oro, plata y platino, han definido hasta el presente el poblamiento del territorio, las relaciones productivas y sociales, las formas de propiedad y los conflictos entre los diferentes actores. De este modo, la minería ha llegado a representar el 75% del PIB, según cifras de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) para el 2016.

En cuanto a la dinámica de producción, se encuentran varias escalas. En 2016, cerca de 23.416 personas se encontraban inscritas en los registros municipales de barequeros y barequeras que ejecutan labores ancestrales de minería de subsistencia, no mecanizada, y utilizan medios rudimentarios de extracción. También, existe la minería informal conformada por cerca 178 entabes que operan a pequeña escala, y realizan trabajos de exploración, extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad. Operan sin licencia ambiental; desconociendo normas laborales, de seguridad y salubridad industriales; y sin reconocer ningún tipo de regalía o contraprestación económica por el aprovechamiento de los mismos. Finalmente, se encuentra la extracción ilícita, que, además de ser informal, adelanta actividades mineras con la ayuda o la dirección de grupos o bandas delictivas o criminales. Entre las actividades informales y criminales, acaparan aproximadamente el 80% de los recursos extractivos, de acuerdo con cifras del Ministerio de Minas y Energía (2016). Así, representan el principal problema del territorio. A nivel municipal, la producción de minerales en el Chocó se concentra en los territorios cercanos al río San Juan y las inmediaciones del río Atrato, donde están ubicados los distritos mineros de Atrato e Istmina. Según la UPME, estos municipios aportaron el 54% del oro, el 52% del platino y el 52% de plata en el departamento.

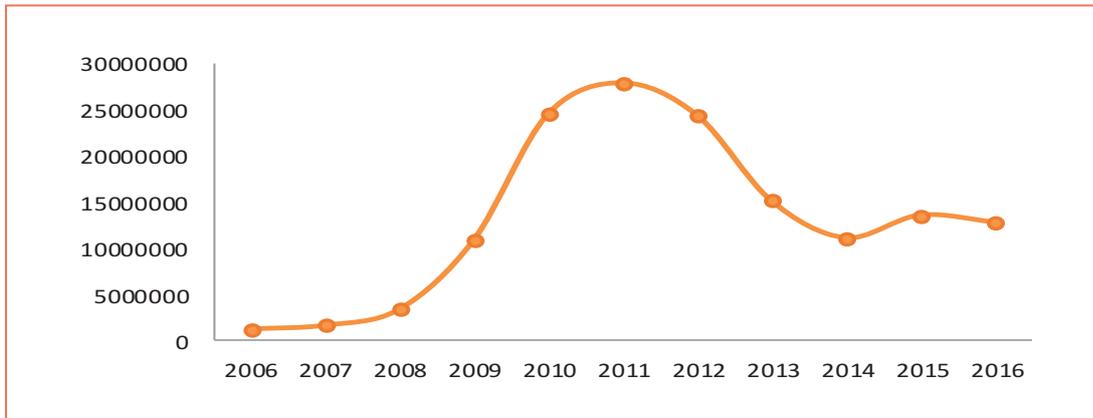
Debido a la dinámica informal e ilegal que predomina en la minería, se presentan fluctuaciones significativas en las estadísticas oficiales de producción minera. Un ejemplo de esta situación se observa en la producción de oro. Las cifras de la UPME muestran una producción departamental de 1.188.136 gramos de oro en el 2006; en 2010, aumentó el inventario exponencialmente para llegar a los 27.914.201 gramos; y, en el 2016, disminuyó la producción a 12.807.421 gramos.

La producción de platino ha mostrado menores fluctuaciones. En 2006, el departamento tenía una producción agregada de 1.423.495 gramos, de acuerdo con las estadísticas de la UPME; en 2010, esta cifra disminuyó a 991.286 gramos; y, en 2016, a 888.000 gramos.

Finalmente, la producción de plata expone las mayores variaciones. En el 2006, la UPME (2017) reportó un inventario cercano a los 216.999 gramos; en 2012, tuvo su pico máximo de 4.718.430 gramos; finalmente, en 2016, disminuyó a 511.293 gramos.

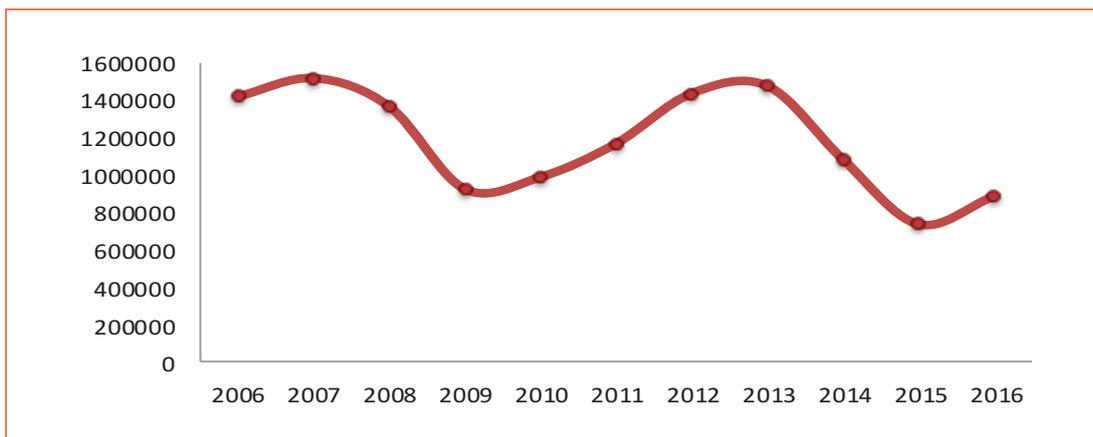
La situación anterior explica, además, el fracaso de las políticas de formalización sin incentivos, y sin contemplar las particularidades étnicas, físicas y ambientales del departamento.

**Gráfica 9**  
Producción de oro en el departamento del Chocó en 2006-2016 (en gramos)



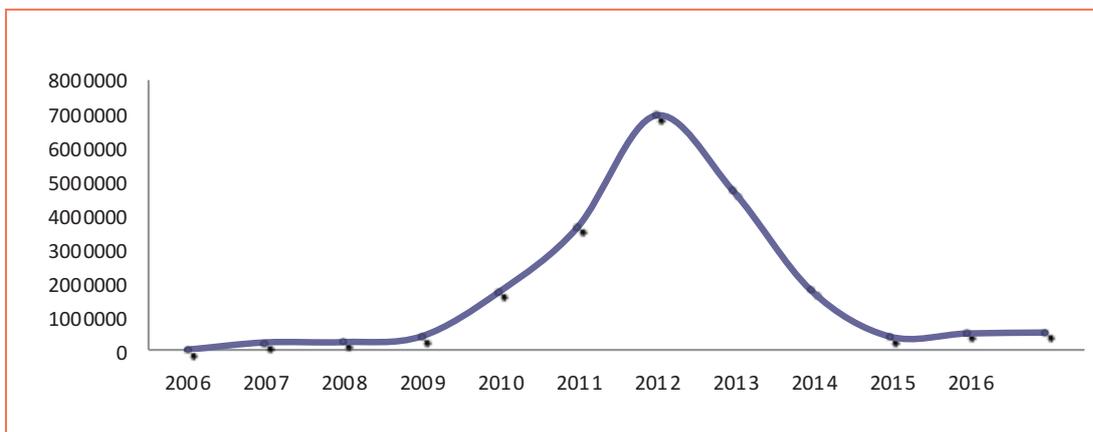
Fuente: Elaboración propia, a partir de del UPME, 2016.

**Gráfica 10**  
Producción de platino en el departamento del Chocó en 2006-2016 (en gramos)



Fuente: Elaboración propia, a partir del UPME, 2016.

**Gráfica 11**  
Producción de plata en el departamento del Chocó (en gramos)



Fuente: Elaboración propia, a partir del UPME, 2016.

Así mismo, el acompañamiento del Estado al minero interesado es inviable en el Chocó, puesto que es entendido como una estrategia fiscalizadora que se ejerce bajo la amenaza al pequeño productor para acabar con su labor tradicional. Por ello, el balance general es de fracaso, tal como se evidencia en el alto grado de unidades que trabajan en la informalidad. A esto se suma la minería criminal como un factor de exclusión social. La población barequera observa que ingresan enormes máquinas al territorio con gran capacidad de producción y de movilización de recursos. Esto se convierte en una tentación para cambiar sus costumbres y vincularse a las dragas como forma de vida en municipios donde el desempleo supera el 64%, la agricultura y la pesca están acabadas, y no existen alternativas económicas sostenibles.

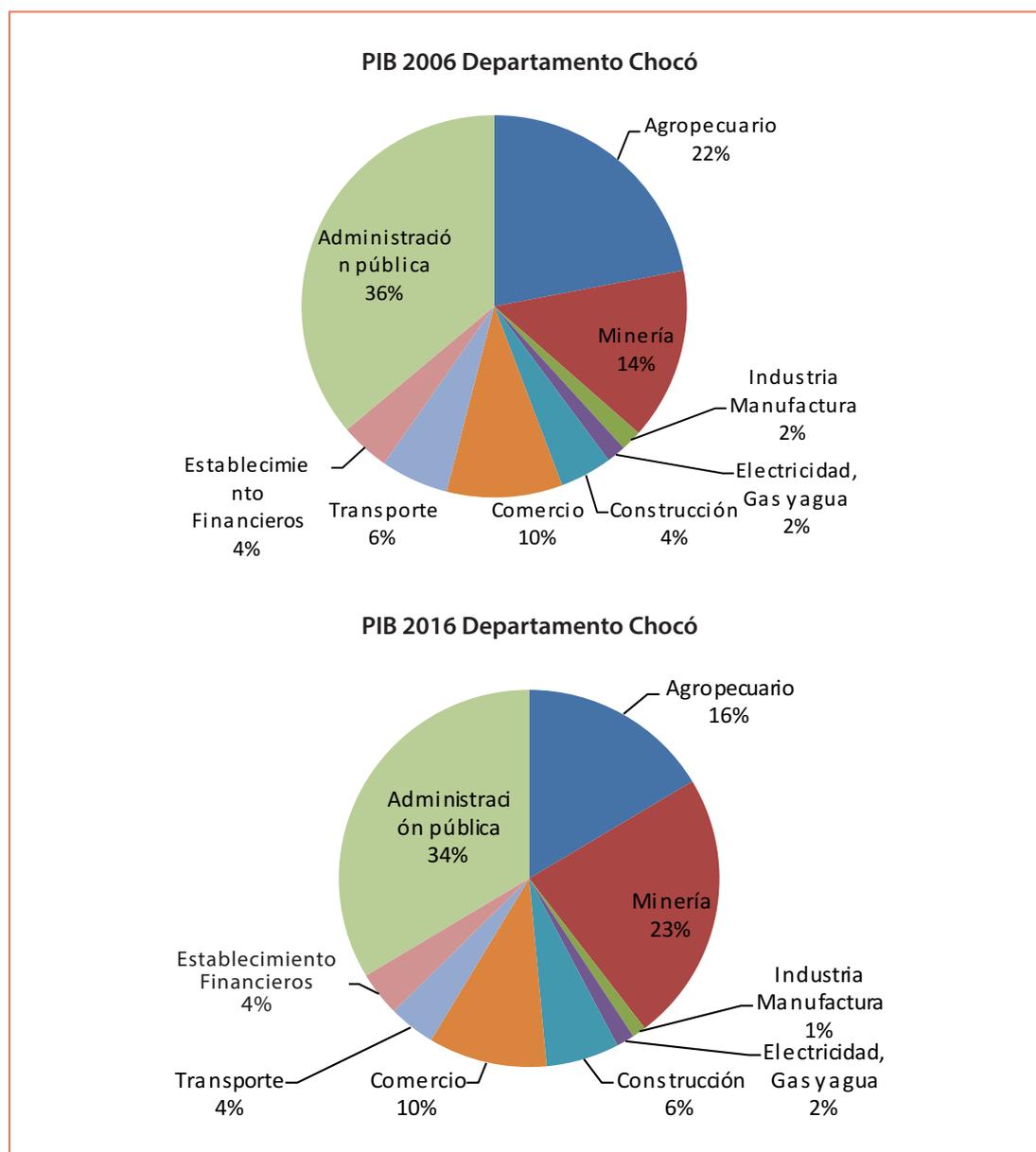
El segundo sector de mayor representación es la administración pública, que acoge los empleos ofrecidos en las entidades de los gobiernos municipales y del departamento como alternativa de ingresos para la población. En promedio, esta actividad aporta el 34% del PIB departamental. Sin embargo, se destaca la tercerización de los contratos y las malas condiciones de las personas que trabajan en las entidades públicas. Sobre el tema, la Contraloría del Chocó señaló, en un informe elaborado sobre empleo en el 2015, que el 48% de los funcionarios(as) trabajan bajo la figura de órdenes de prestación de servicios (OPS), el 26% son asesores ocasionales y solamente el 16% son trabajadores de planta.

Por su parte, el comercio y servicios han sido favorecidos en los últimos años por la devaluación del peso frente al dólar y el comercio con Antioquia, principalmente. Se destacan el aporte de hoteles y restaurantes, la actividad inmobiliaria, los servicios sociales y el comercio, que conjuntamente representan el 10% del PIB sectorial del departamento para el período 2014-2016 (DANE, 2017).

El sector agropecuario es el tercero en importancia; en total, representa el 16% del valor agregado del departamento. Históricamente, ha servido para el autoconsumo de las familias: es de corto alcance, y de baja tecnificación y calidad. De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2015, en los 4 municipios, existían para este año aproximadamente 2758 unidades de producción agropecuaria (UPRA) localizadas en 12.312 hectáreas. De este total, el 80% de los predios cuentan con menos de 5 hectáreas. Sobre el modelo de producción, 10.627 hectáreas se dedican a la agricultura y 1685 hectáreas a la ganadería. Se destaca el cultivo de plátano, maíz, piña, yuca y caña de azúcar, entre otros. Otro reglón importante es el frutícola, que cubre cerca de 2716 hectáreas aptas para la producción anual de 1214 toneladas. El chontaduro, el borjón y el coco son los bienes más importantes en este reglón.

Existen otros sectores de baja magnitud, como la industria, cuyo desarrollo ha sido incipiente, y la construcción, que ha tenido altas y bajas en los últimos años. Las bajas capacidad y competitividad de la manufactura, y en general de la economía local, obedecen a diversos factores. Entre ellos, destacan la debilidad en la infraestructura para el desarrollo, la escasa cultura empresarial, el predominio de la informalidad, las condiciones adversas para el ahorro y la violencia que ha copado gran parte de su territorio. Como consecuencia, el Chocó se ubica en las escalas inferiores de capacidades para organizar un aparato productivo eficiente e innovador, con margen de acción para integrarse a los circuitos de la economía nacional y proveer oportunidades de ingreso a la población. Un ejemplo de ello es el Índice de Competitividad Departamental 2015, elaborado por la CEPAL, en el que el departamento ocupó el último puesto entre los 32 departamentos analizados y Bogotá con un puntaje de 19 puntos sobre 100. Así mismo, es precaria la participación de la economía chocona en el PIB nacional con un aporte de 0,4%, según indica el DANE (2016).

**Gráfica 12**  
**Valor agregado subnacional: sectores de mayor importancia (2016)**



Fuente: Elaboración propia, a partir del UPME, 2016.

Desde 2006, el sector agropecuario ha sido el que mayor afectación ha tenido en el valor agregado departamental: pasó del 22% al 10,1% en 2011 y alcanzó el 16% en 2016. En contraposición, el sector minero, en 2006, presentaba el 14% del valor agregado; cinco años después, alcanzó su máximo pico con 44,6%; y, en 2016, se ubicó en 23%. Por otra parte, más del 50% en promedio de los ingresos de Chocó provienen de asignaciones de la nación, según cifras del Ministerio de Hacienda. A esto se suma la baja captación de regalías. El Departamento Nacional de Planeación reportó que, para el bienio 2017-2018, el Chocó recibió un monto de COP\$ 700 mil millones por asignaciones directas. Desde el 2002, estas tendencias han sido constantes: la minería se ha ubicado como la principal fuente de ingresos propios, a pesar del bajo valor producido. Así mismo, se ven rezagadas las otras fuentes de ingresos, como es el caso de los sectores agropecuario, turístico y de servicios.

### 4.3 Indicadores de diversificación de exportaciones

El Chocó posee una canasta comercial de un territorio primario exportador que vende materias primas y productos de bajo nivel agregado, y compra manufacturas, insumos, equipos y alimentos procesados. Esto se deduce de los indicadores que miden los precios de intercambio. El Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER) reporta que el departamento exportó un total de US\$ 797.000 FOB durante el año 2015, lo que representa un alarmante decrecimiento del -94,76% con respecto al 2006, cuando se registraron un total de US\$ 15.224.000. En gran medida, ese descenso se debe a la caída de las exportaciones del sector agropecuario, alimentos y bebidas, que pasó de US\$ 1.679.000 FOB a US\$ 729.000 (ICER, 2015). Por el contrario, los mayores aportes en bienes no extractivos se encuentran en los productos alimenticios y de bebidas (11,5%), y la fabricación de productos menores (3,6%). En 2015, el 31% de las exportaciones departamentales se concentraron en China (93,1%), Suiza (5,9%) y la India (1,0%),

En los últimos años, se ha presentado un aumento de las exportaciones. De acuerdo con las estadísticas del ICER, en 2006, se presentaron exportaciones por US\$ 232 millones CIF; en 2010, ascendieron a US\$ 896 millones; y, en 2015, a US\$ 1.575 millones. Según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las actividades económicas (CIIU), el sector que aportó la totalidad de las importaciones fue el industrial (100,0%). En cuanto al origen de las compras departamentales, en 2015, los mayores aportantes fueron Alemania (52,9%), China (23,9%), Noruega (10,8%) y Estados Unidos (9,0%).

La economía departamental presenta condiciones desfavorables para la consolidación y crecimiento económico; la más significativa es la dependencia de la minería. El territorio afronta enormes déficits de infraestructura, competitividad, movilidad, conectividad y fortalecimiento de capacidades para garantizar el desarrollo equitativo de la población. Del mismo modo, debe enfocarse en ampliar el escenario de sectores económicos tradicionales, como la agricultura; aprovechar las oportunidades que ofrece en servicios y turismo; agregar valor a las manufacturas; y atender de manera urgente los impactos sociales y ambientales ocasionados por la minería, que amenazan la calidad de vida y la oferta de recursos naturales.

Una necesidad inmediata es determinar un plan estratégico de largo plazo para fortalecer la economía departamental, establecer el modelo de ocupación equilibrado del territorio, generar acciones a partir de las características ambientales y ecológicas para el aprovechamiento y el manejo del suelo dentro de una estrategia de desarrollo sostenible. Es igualmente importante trabajar en la construcción de tejido empresarial con la adopción de estímulos para la ubicación de nuevas iniciativas y la ampliación de la base económica de las que ya existen. Ello debe enmarcarse dentro de una concepción de equidad que distribuya las cargas y los beneficios del territorio en la perspectiva de valorar el interés colectivo y la consolidación de esquemas de inversión público-privada para la definición e implementación de clúster productivos.

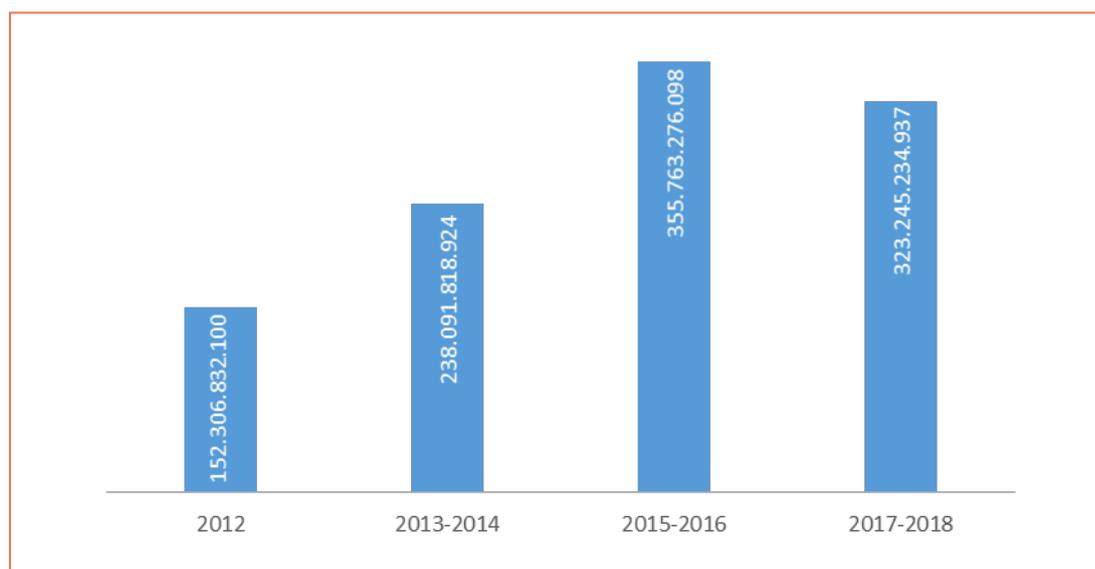
Finalmente, es importante concebir propuestas de desarrollo económico integral dentro de las perspectivas que ofrece el mercado nacional. Aquí se deben considerar la accesibilidad a servicios con inclusión social y el desarrollo de infraestructura para la competitividad, lo que incluye intervenciones en infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, tecnológica y de comunicación. Además, son necesarios acuerdos con el interior del país para regular y mejorar los intercambios comerciales, los servicios a trabajadores migrantes y turistas, la construcción de equipamientos y los puntos de interconexión.

## 4.4 Ingresos relacionados con la actividad extractiva

En Colombia, los recursos relacionados con la actividad extractiva se dividen en dos grandes campos: las regalías y los impuestos pagados por las empresas dedicadas a la explotación de minerales e hidrocarburos. La primera está determinada por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, y funciona como una cuenta con cargo al presupuesto público nacional que asigna rentas a los municipios y los departamentos de manera directa o a través de fondos de inversión. La segunda cuenta con información desagregada por entidad territorial. Sin embargo, el departamento del Chocó se ha caracterizado por un modelo de explotación minera informal e ilegal.

De acuerdo con la información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), como entidad encargada de administrar las regalías, al Chocó se le asignó entre 2012 y 2018 un total de COP\$ 1 billón de pesos que, en dólares, representa aproximadamente USD\$ 356 millones. Esta cifra corresponde al 2% del total nacional, cuyo valor para el mismo período rondó los COP\$ 55 billones.

**Gráfica 13**  
Recursos presupuestados por concepto de regalías del departamento del Chocó en 2012-2018 (COP\$ millones)

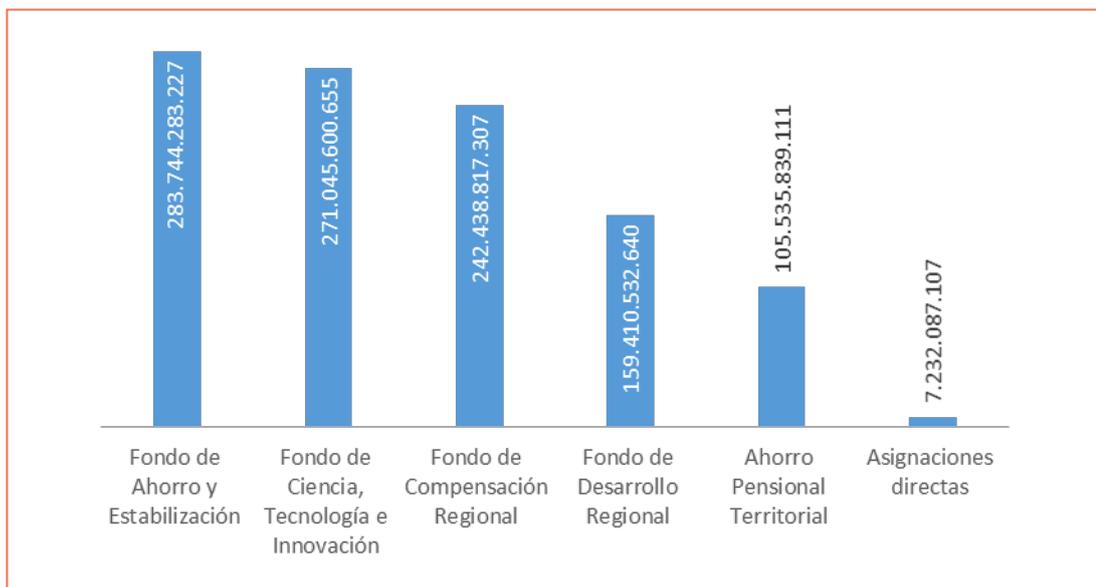


Fuente: DNP, 2018.

Por tipo de cuenta, las regalías asignadas al departamento por vía directa apenas llegan el 0,7% del total. Por el contrario, los ingresos establecidos para los fondos de inversión (Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación, y Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación) representaron el 62%. Además, los ingresos por la descapitalización del Fondo de Ahorro y Estabilización contribuyeron con el 27% y, finalmente, las pensiones territoriales cubiertas con regalías significaron el 10% restante.

Otro indicador de relevancia en el tema de las regalías es la ejecución de los recursos, en tanto mide la capacidad institucional de la entidad territorial para acceder a los recursos, ejecutarlos y agregarles valor como parte de la renta extractiva. Como se ha mencionado en este documento, el Chocó cuenta con deficiencias notorias para generar una apuesta

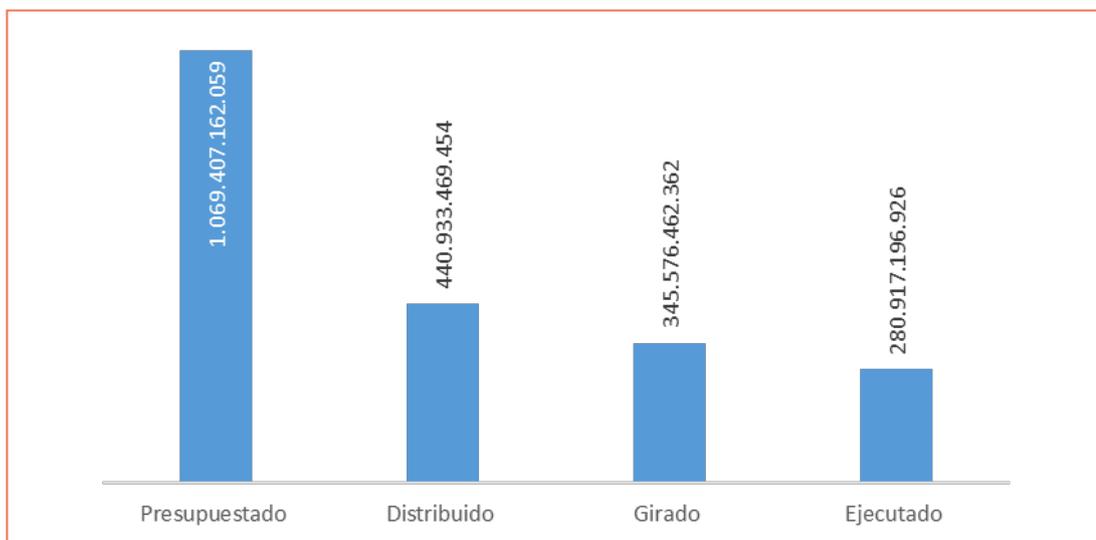
**Gráfica 14**  
**Regalías por tipo de cuenta recibidas por el departamento del Chocó 2012-2018**  
**(COP\$ millones)**



Fuente: DNP, 2018.

minera que contribuya con el desarrollo sostenible y para administrar los recursos que le son asignados por el Gobierno nacional. Así, las cifras del DNP indican que, para el período 2012-2018, desde el Gobierno nacional, se distribuyó al departamento COP\$ 440 mil millones, es decir, el 41% del presupuesto asignado inicialmente. Además, el monto girado efectivo para la ejecución de los proyectos de inversión apenas rondó los COP\$ 345 mil millones y, finalmente, tan solo COP\$ 280 mil millones fueron asignados para iniciativas aprobadas. Esto significa que de cada COP\$ 100 en regalías presupuestado, el departamento apenas utilizó COP\$ 26, una de las cifras más bajas en el país.

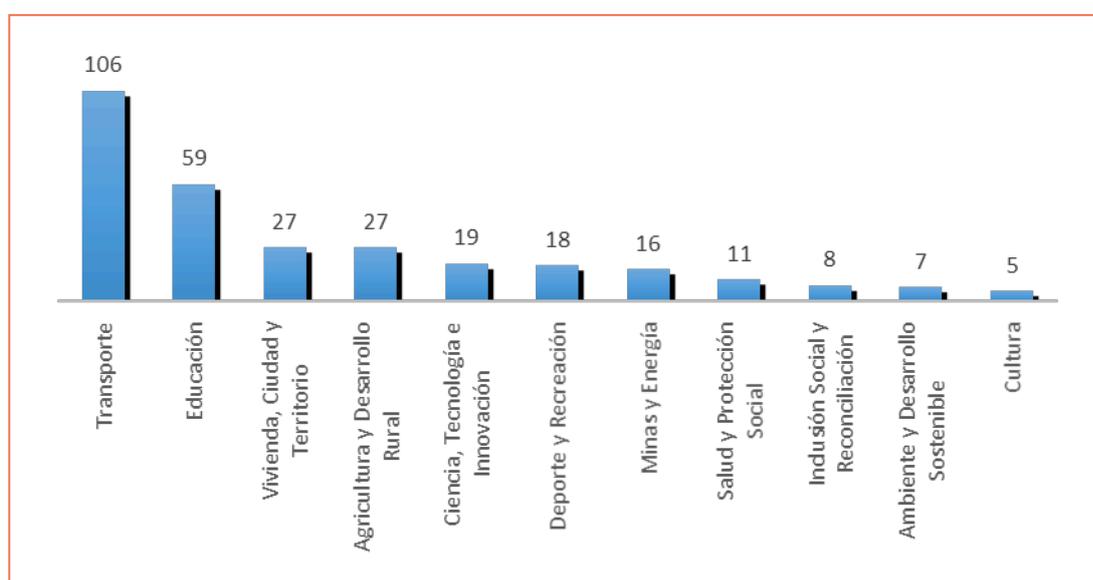
**Gráfica 15**  
**Monto de regalías presupuestado, distribuido, girado y ejecutado del departamento del Chocó 2012-2018 (COP\$ millones)**



Fuente: DNP, 2018.

Finalmente, sobre la calidad de las inversiones, el DNP reporta que entre 2012 y 2018 se aprobaron 303 proyectos con recursos de regalías en el Chocó. Por sectores, el transporte se llevó la mayor parte de los recursos, principalmente, en obras de construcción y adecuación de vías terciarias o en infraestructura intermedia. A este le siguen en orden de importancia las iniciativas de adecuación o la generación de servicios para el sector educativo; las obras para garantizar el agua potable, energía y el ordenamiento del territorio; y el desarrollo de la agricultura y la pesca como actividades productivas. Por el contrario, los temas de minería, desarrollo sostenible y cultura cuentan con la tasa más baja de proyectos, tal como se muestra en la siguiente gráfica.

**Gráfica 16**  
Proyectos con recursos de regalías aprobados para el departamento de Chocó por sector de inversión 2012-2018



Fuente. DNP, 2018.

En general, tres hechos significativos plantean las cifras presentadas anteriormente. Primero, la división del monto ejecutado en regalías en el departamento sobre el número de proyectos aprobados (303) genera un resultado promedio de COP\$ 927 millones para cada uno de ellos. Si bien es claro que esta cifra varía de una iniciativa a otra, tal como ocurrió en el país durante el ciclo de precios altos de los minerales e hidrocarburos, se desaprovechó la oportunidad para generar inversiones integrales que contribuyeran a la superación de las brechas territoriales, productivas y sociales. Esta es una de las críticas que se le ha planteado al modelo de distribución establecido por el Sistema General de Regalías (SGR), que financia obras con impacto de corto plazo, pero sin una visión sobre las necesidades de desarrollo que deben implementarse en los territorios en el mediano y largo plazo. Incluso, varias de estas obras terminan siendo un lastre para los municipios, que deben pagar luego su mantenimiento sin los recursos necesarios.

En segundo lugar, el departamento no dirigió parte de los recursos obtenidos por regalías a la formulación e implementación de apuestas de diversificación económica. No se hizo nada para mejorar la sostenibilidad de los ríos Atrato y el San Juan, principales arterias de comunicación que tiene el Chocó que, en la actualidad, son afectados por la contaminación de la minería ilegal. Tampoco, se mejoró la comunicación con el interior del país. No se

consideró la importancia de la biodiversidad como fuente de desarrollo departamental, a pesar de que este departamento cuenta con una riqueza ambiental invaluable. Finalmente, no se contribuyó a actualizar e implementar una política de competitividad como hoja de ruta para favorecer el crecimiento y la integración de la actividad productiva, sumida en la informalidad, los bajos salarios y el subempleo.

En tercer y último lugar, es claro que el modelo de distribución establecido por el SGR requiere de capacidades institucionales para cumplir con las metodologías y los requisitos técnicos exigidos y un alto grado de participación ciudadana en el control fiscal de los recursos invertidos. En el caso del Chocó, la Contraloría General de la República señala que cerca de 108 proyectos aprobados entre 2012 y 2018, por un valor de COP\$ 98 mil millones, se implementaron sin viabilidad técnica ni sostenibilidad fiscal. Entre las deficiencias encontradas, están las fallas en la interventoría, la insuficiencia de condiciones técnicas, los retrasos injustificados y la falta de información sobre el contratista encargado de la labor. Dentro de las obras inspeccionadas, hay de todo: viviendas sin estudios previos ni condiciones de habitabilidad, construcción de acueductos con mayores costos de los presupuestados inicialmente u obras sin terminar de acuerdo con las especificaciones previas, por mencionar algunos ejemplos. En su mayoría, el dinero mal invertido, o con faltas en materia de transparencia y requisitos se los lleva la corrupción. Estos hechos afectan aún más al Chocó, que paradójicamente es uno de los departamentos que tiene mayor pobreza en Colombia. Adicionalmente, El DNP, en sus informes de seguimiento, menciona que, en el departamento, solamente el 21% de los proyectos ejecutados con recursos de regalías cuenta con auditorías ciudadanas. Además, las herramientas desarrolladas para ampliar la información sobre el SGR (mapa de Regalías, SICODIS) no llegan a la población por la brecha digital que existe en el país. Se trata, en ese sentido, de un escenario negativo que no fomenta la participación ciudadana ni la generación de insumos para la consolidación de un modelo de asignación e inversión eficiente.

En cuanto a los recursos de impuestos, el Ministerio de Hacienda señala que, en el período 2014-2018, el departamento del Chocó contó con un presupuesto de COP\$ 214 mil millones de pesos. De este total, tan solo el 15% corresponden a ingresos tributarios cancelados por personas naturales y jurídicas establecidas en el territorio. La baja cifra se debe en gran parte a la informalidad de la actividad productiva que ronda el 72%, cuya característica básica es el incumplimiento de requisitos legales y el pago de tributos. No se tiene información sobre el aporte de empresas mineras a la renta extractiva como fuente de ingresos y de contenido local.

**Tabla 5**  
**Presupuesto de ingresos departamento del Chocó 2014-2018 (COP\$ millones)**

NOMBRE	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Ingresos totales	93.906.241	163.392.602	19.497.137	102.247.800.924	112.198.443.920	214.723.040.824
Ingresos corrientes	63.166.784	96.458.105	19.497.137	96.524.465.758	100.548.764.164	197.252.351.948
Tributarios	11.557.144	11.756.885	13.424.986	16.498.427.375	16.339.754.405	32.874.920.795
No tributarios	51.609.640	84.701.220	6.072.151	80.026.038.383	84.209.009.759	164.377.431.153
Ingresos de capital	30.739.457	66.934.497	0	5.723.335.166	11.649.679.756	17.470.688.876
Ingresos totales	93.906.241	163.392.602	19.497.137	102.247.800.924	112.198.443.920	214.723.040.824

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2018.

En general, el 75% de los ingresos que componen el presupuesto del departamento provienen del Gobierno nacional por vía de transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías, tal como se mencionó anteriormente. Por el lado de los gastos entre 2014 y 2018, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Hacienda, aproximadamente, el 62% se destina para la implementación de programas sociales, obras y metas del plan de desarrollo; el 21% se asignó al funcionamiento de la administración pública; y el 17%, al cumplimiento de la deuda pública.

**Gráfica 17**  
**Distribución del presupuesto de gastos del departamento del Chocó en 2014-2018 (%)**

	2014	2015	2016	2017	2018
Total	\$ 64.824.182	\$ 79.872.724	\$ 79.872.724	\$ 68.039.959.225	\$ 72.716.491.327
Educación	\$ 61.166.790	\$ 79.547.975	\$ 79.547.975	\$ 67.476.114.396	\$ 68.563.771.997
Salud	\$ 3.387.582	\$ 63.398	\$ 63.398	\$ 7.088.149	\$ 1.642.266.147
Agua potable y saneamiento básico		\$ 249.351	\$ 249.351		\$ 2.366.977.184
Deporte y recreación	\$ 269.810				
Cultura				\$ 16.000.000	\$ 18.400.000
Agropecuario					\$ 7.900.000
Transporte					\$ 12.266.000
Ambiental					\$ 29.406.666
Prevención y atención de desastres					\$ 30.703.333
Promoción del desarrollo					\$ 4.700.000
Atención a grupos vulnerables - promoción social					\$ 36.500.000
Equipamiento					
Desarrollo comunitario					
Fortalecimiento institucional		\$ 12.000	\$ 12.000	\$ 516.171.000	\$ 3.600.000
Justicia y seguridad				\$ 24.585.680	
Cifra control	\$ 64.824.182	\$ 79.872.724	\$ 79.872.724	\$ 68.039.959.225	\$ 72.716.491.327

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2018.

Finalmente, desde el 2015, el Chocó se encuentra en vigilancia especial por parte del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la Nación por malos manejos de los recursos y por riesgo de inviabilidad fiscal. De hecho, la ciudad de Quibdó, capital del departamento, se acogió en el 2017 a la Ley 550, conocida como “ley de quiebra”. Si a esto se suma la dependencia de los recursos de la nación, el gasto público social queda determinado en gran medida desde Bogotá, que establece los programas, los montos y las áreas de financiamiento, mientras que el gobierno territorial, ejecuta y entrega informes de gestión de los recursos. Se observa, entonces, un escenario de centralización que dificulta aún más la posibilidad de destinar recursos propios a la generación de una propuesta de diversificación productiva.

## 4.5. Estrategias de diversificación en el Chocó

Este apartado presenta algunos lineamientos sobre las estrategias de diversificación implementadas en el Chocó y en municipios de vocación minera, así como las propuestas para una política de diversificación económica departamental a partir de tres insumos: los planteamientos sobre el ordenamiento territorial para el mismo período, como principales instrumentos que guían la gestión pública de las administraciones subnacionales; el trabajo que realizan algunas organizaciones para variar la estructura productiva del departamento y de los municipios seleccionados, a partir de alianzas y acompañamientos selectivos; y los resultados obtenidos en tres talleres subregionales realizados en el marco de este trabajo. El primero de ellos fue realizado en septiembre de 2017 con líderes, lideresas y actores comunitarios para realizar un diagnóstico sobre la dinámica económica local y conocer sus propuestas para fortalecer áreas productivas diferentes a la minería. El segundo se llevó a cabo en octubre con funcionarios y funcionarias de las alcaldías municipales con el propósito de establecer su visión sobre el tema. Por último, en el tercero, realizado en marzo de 2018, la propuesta elaborada por Foro fue examinada y alimentada por las opiniones de 40 líderes comunitarios de más de 8 municipios reunidos en Quibdó.

### 4.5.1 Los problemas identificados en la economía departamental

Los funcionarios, las funcionarias y los líderes sociales que participaron en los talleres subregionales coinciden en que el principal problema del desarrollo económico en el Chocó es su economía poco diversificada, dependiente de las materias primas, principalmente, provenientes de la minería y la explotación forestal, que no generan encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante. Los beneficios se quedan en la prestación de servicios, sin impactos en actividades como la agricultura y la industria, que siguen siendo actividades para el mantenimiento de la población, y no para su desarrollo o para pensar en fortalecer actividades que tienen algún potencial en los sectores agropecuario, de biodiversidad, madereros o en la oferta competitiva de servicios.

En gran parte, la debilidad en los encadenamientos productivos se explica por la falta de una visión de la economía que integre a las actividades productivas y que contribuya a generar una oferta de oportunidades de desarrollo diferentes a la minería. En este caso, “la mayoría de la población siempre ha pensado que los minerales estarán presentes por muchos años y que esta es la única vía para la generación de ingresos de la población; por ello, no se han preocupado por plantear un futuro sin minería”<sup>3</sup>. En general, se reconoce que la minería informal e ilegal generó una idea de dinero rápido, sin el desgaste de las otras actividades como la agricultura y la pesca. Esto ocasionó la escasez de mano de obra, por lo que se ha tenido que acudir a personas foráneas para la realización de otro tipo de labores requeridas en los municipios. Incluso, en los paros realizados en 2016 y 2017, las protestas y las exigencias planteadas por los habitantes del Chocó se relacionaron principalmente con mayores oportunidades económicas, pero solo en la actividad extractiva. “Todos ahora son mineros; nadie quiere trabajar la tierra cuando es una tradición de la población chocona”<sup>4</sup>.

3. Este fue un planteamiento de un líder comunitario de Istmina en el primer taller subregional de diversificación económica.

4. Este fue un planteamiento de líder comunitario de Tadó en el primer taller subregional de diversificación económica.

En este contexto, se observan dos realidades en permanente conflicto: por un lado, el comercio intensivo, ligado a la minería y la oferta de servicios; por otro, una zona rural olvidada, que conserva patrones comunes. Allí, la agricultura, basada en cultivos de plátano, yuca, banano y algunos frutales de la región (como borjón, chontaduro, piña, lulo y otras), y la pesca, desarrollada en su mayoría para el autoconsumo, se han reducido hasta el punto de que se consideran prácticas extintas. En gran parte del departamento, se configura una base económica de enclave que fundamentalmente está relacionada con la explotación de recursos naturales como única fuente de ingresos y de empleo, tal como se señaló en el apartado anterior.

Al respecto, el Plan de Desarrollo del Departamento del Chocó 2016-2019 plantea los problemas de productividad que presentan los cultivos existentes, en los que se observa la prevalencia de los sembrados de arroz (20.390 hectáreas), maíz (17.789 hectáreas), plátano (13.613 hectáreas) y yuca (6767 hectáreas), así como las dificultades para su comercialización debido a la precariedad y, en algunos casos, inexistencia de vías terrestres. Otro renglón de importancia en el departamento es el acuícola; sin embargo, la mayor parte de la producción está destinada al consumo interno del departamento y en un 30% al autoconsumo (Gobernación del Chocó, 2016). La comercialización de los productos se realiza a través de las asociaciones y organizaciones de productores, lo que ha permitido generar cadenas productivas incipientes y precios más justos alrededor de la piscicultura y la pesca artesanal, y productos como cacao, achiote, caucho, plátano, aguacate y arroz (Gobernación del Chocó, 2016).

La Corporación Regional Ambiental del Chocó (2016) ha señalado que aproximadamente el 48% de la reserva protectora en el departamento está afectada por la erosión y la deforestación. Además, el 68% de los ríos de la subregión tienen algún tipo de impacto por el cianuro y el mercurio que se vierte a sus afluentes, y ocasiona dificultades para el consumo y la comercialización del recurso agropecuario y pesquero. La Contraloría General de la República ha insistido en que el uso de maquinaria (retroexcavadoras y dragas de succión) ha alterado la ubicación y la salud de la población, y la continuidad de los ecosistemas existentes; el daño ambiental producido en algunos de ellos es irreparable. Tal como lo manifiesta un líder comunitario de Unión Panamericana: "Aquí no se puede hacer nada, porque es un desierto; solo hay lo que dejaron las retos. Nos toca irnos a otra zona para poder subsistir, porque aquí no hay nada"<sup>5</sup>.

La variedad de actores y de intereses que se mueven en el escenario subregional añade otro rango de complejidad a la implementación de apuestas que tienen como propósito diversificar la economía. Por ejemplo, los municipios de Istmina, Nóvita, Tadó y Unión Panamericana son habitados por comunidades afrocolombianas organizadas bajo cinco Consejos Comunitarios Mayores: COCOMASIA, Istmina y parte del Río San Juan, ASOCASAN, COCONSTA y Nóvita. Además, hay nueve consejos menores ubicados en los cuatro municipios. También, existen ocho cabildos indígenas agrupados en la asociación OREWA y, en los últimos años, ha aumentado la participación de población que viene de otras partes del país e incluso del extranjero a emplearse en la actividad minera. Entre estas organizaciones, existe una disputa por el territorio. Cada quien se reconoce como dueño del territorio y defiende su autonomía para decidir sobre el ordenamiento y el desarrollo productivo. Sobre estos temas, los consejos comunitarios están divididos: hay juntas directivas que le apuestan a la minería mecanizada en oposición a una población que no ve

---

5. Esto fue planteado en el primer taller subregional de diversificación económica.

con buenos ojos la forma como se están entregando los recursos naturales. Una situación similar sucede con los cabildos indígenas: en algunos casos, no reconocen la autoridad de las alcaldías municipales sobre la base del supuesto de que son entidades autónomas de acuerdo con la normatividad vigente en el país.

En las condiciones descritas, el margen de maniobra de las administraciones locales para fomentar procesos económicos se dificulta aún más. Comparten varias reivindicaciones comunes: la vulneración del territorio, la defensa del derecho propio, las prácticas ancestrales y la autonomía para garantizar su desarrollo y existencia, la participación de los consejos comunitarios y los cabildos indígenas en escenarios de diálogo conjunto es mínima. Sin embargo, a pesar de esas demandas comunes, en general, predomina la desconfianza y la acción individual de la base comunitaria en búsqueda de beneficios particulares. Esto es reconocido por el líder comunitario de Unión Panamericana, quien señala: “Cada organización va por su lado, con sus propósitos y sus actividades. Hay bajo interés en sentarnos y mirar que hacemos con nuestro territorio entre todos y mirar lo que podemos aportar desde cada uno. Este ha sido el principal problema del Chocó para que estemos como estamos, olvidados y pobres”<sup>6</sup>.

En el campo de la institucionalidad, la gobernación y las alcaldías han perdido iniciativa y liderazgo en el manejo de la actividad económica en su territorio. La mayoría de ellos no logran coordinar acciones en los instrumentos de planeación territorial o en políticas de gestión del sector con la gobernación, las autoridades ambientales o el gobierno nacional. Además, la corrupción en el departamento es endémica. Las cifras de la Procuraduría General de la Nación señalan que, entre el año 2000 y el 2017, se han proferido condenas disciplinarias y penales en contra de 6 gobernadores del Chocó; en los últimos 5 años, el departamento ha contado con 12 mandatarios y 6 elecciones atípicas relacionadas con estos hechos. Las acusaciones contra estos servidores públicos van desde peculado por apropiación de dineros públicos, desvío de recursos para fines particulares, compra de votos o alianza con grupos al margen de la ley para llegar al poder, alianzas con la minería ilegal, o participación en redes dedicadas a desfaltar el presupuesto del Chocó y los municipios.

Estas dinámicas de corrupción, además de generar costos sociales relacionados con la pobreza y la exclusión social en el departamento con menor desarrollo del país, también, tienen implicaciones para la economía. Las cifras del DNP indican que, entre 2010 y 2015, las transferencias del presupuesto general de la nación al Chocó y sus municipios pasaron de COP\$ 390.846 a COP\$ 873.179 millones de pesos. Igualmente, esta entidad reporta que, en los últimos 10 años, la gobernación y las alcaldías han recibido COP\$ 7 billones de parte del Gobierno central para inversiones en áreas estratégicas de infraestructura, diversificación productiva, modernización de la actividad minera, ampliación de servicios sociales y comunitarios, y gestión ambiental de las reservas ecosistémicas. Sin embargo, buena parte de ellos han terminado en redes políticas, y en agentes que no están en el territorio y que no producen ningún beneficio para la población. La Contraloría afirma que, por cuenta de estas prácticas, se han perdido COP\$ 5 billones en los últimos 7 años, monto que difícilmente se recuperará. No obstante, la corrupción no es solo local. Las cifras de este organismo de control fiscal indican que, del monto total de recursos extraviados, COP\$ 3,5 billones se quedan en el nivel nacional, principalmente, por la acción de contratistas y agentes públicos o privados a los que se adjudican contratos para ejecutar en el territorio

6. Esto fue planteado en el primer taller subregional de diversificación económica.

chocoano, bajo diferentes figuras administrativas, que no se realizan o se implementan bajo escasas condiciones de calidad y de sostenibilidad.

También, en relación con el tema institucional, se debe considerar la falta de iniciativa y de voluntad política de las entidades nacionales para comunicarse con la gobernación del Chocó, las alcaldías municipales, los consejos comunitarios y los cabildos indígenas, y establecer escenarios de diálogo en los que se defina un plan de largo plazo que le añada valor a la economía local. Históricamente, se aplican políticas asistencialistas que han sido pensadas como factores subsidiarios a la minería, que sirven de paliativos, pero que son insostenibles fiscalmente en el mediano y largo plazo. En parte, esta visión ha sido el resultado de la mirada reinante en gran parte del país sobre el departamento. Pese a que ha sido concebido como aportante de materias primas y recursos naturales para el desarrollo de la nación, no hay un compromiso claro frente a la integración de la población chocona con las dinámicas productivas de las demás regiones. Lo que predomina es el abandono estatal y la indiferencia de una parte significativa de los colombianos y colombianas que ven en estos municipios un Estado fallido ante el cual es muy poco lo que se pueda hacer.

Sobre este problema, un funcionario de Istmina afirma:

Nosotros creemos que una solución estructural a la problemática chocona involucra iniciar una senda de crecimiento sostenible que le permita jalonar actividades productivas como la agricultura y la biodiversidad, pero no encontramos el apoyo del Gobierno nacional para implementar medidas en esta dirección. Parece que el Chocó no le interesa a nadie o no es importante para el país si no es para sacar los minerales de aquí. Nosotros seguimos pensando que diversificar nuestra economía no es una situación imposible, en especial, cuando conocemos que el Chocó ha tenido períodos de auge en su economía, pero necesitamos que nos ayuden y que el Estado haga presencia en el territorio de manera permanente, y no solo cuando se realizan los paros para prometerle a la gente cosas que no pueden cumplir<sup>7</sup>.

La ausencia de gobernabilidad incentiva la presencia de los agentes violentos en el departamento, representados por grupos de guerrilla y bandas delincuenciales. Estos grupos buscan acumular los medios necesarios para destruir o subordinar a sus rivales, a partir de lo cual la población es la más afectada. En general, la violencia se ha consolidado como un mecanismo de regulación que determina las posibilidades de seguir o no en el territorio. Hay líderes de consejos comunitarios amenazados que no pueden regresar. La “limpieza social” es uno de los fenómenos más recurrentes. De hecho, la tasa de homicidio presenta un comportamiento alarmante: en 2016, las cifras de homicidios en el departamento se incrementaron en un 38,4 % con respecto al año anterior con una tasa por cada 100.000 habitantes de 43,25% (Fiscalía General de la Nación, 2017). Este resultado muestra un comportamiento contrario a los efectos del posconflicto en el resto del país.

En este escenario de violencia, la movilización de la población se ha convertido en un fenómeno que adopta varias formas. Por un lado, se refleja en la migración de las familias nativas que buscan mejores oportunidades o que huyen de la amenaza de los grupos armados. Las estadísticas del DANE señalan que, aproximadamente, 49.000 personas han salido de los municipios choconos entre 2010 y 2016. Por otro, el desplazamiento de los habitantes, además de generar desarraigo hacia el territorio, constituye una problemática adicional para consolidar un modelo económico diversificado, en tanto la mayoría de las

---

7. Esto fue planteado en el segundo taller subregional de diversificación económica.

personas van recorriendo el camino de las dragas, y, en su imaginario, no está el emplearse en otras actividades o participar en acciones que tienen como objetivo promover otras áreas productivas.

Por último, las deficiencias institucionales han contribuido a la profundización de circuitos ilegales en la economía subregional. Es claro que se han configurado redes ilegales de comercialización y distribución de insumos, productos, minerales y recursos. De este modo, se ha generado un para-Estado en cabeza de actores externos al departamento, grupos armados ilegales y al margen de la ley, así como entidades públicas que han sido cooptadas por el poder del extractivismo depredador, que no acepta otras formas de producción económica. Lo preocupante de esta situación es que el Gobierno nacional no ha entendido que la informalidad e ilegalidad en la minería están unidas a la inequidad, la pobreza y la falta de oportunidades, lo que lleva a las comunidades a aceptar y tolerar estas prácticas como medio de subsistencia, de generación de recursos y de organización social. “La acción del Estado tampoco ayuda; se siguen implementado políticas que no tienen relación con las particularidades étnicas, de biodiversidad y de organización territorial presentes en estos municipios”<sup>8</sup>.

#### **4.5.2 Las experiencias de diversificación económica en el Chocó**

Como respuesta a la situación desfavorable en materia económica y social que vive el Chocó, diferentes entidades y organizaciones han implementado estrategias y programas para variar la producción departamental. A continuación, se presentan las más importantes como un aporte en la comprensión de las dinámicas de diversificación presentes en el territorio. Estas experiencias se dividen en tres campos: acción institucional, articulación con la cooperación internacional e iniciativa comunitaria.

##### ***a. Acciones institucionales***

En cuanto a la acción institucional, encontramos tres documentos de política pública departamental que han buscado desarrollar estrategias de diversificación económica en el departamento.

##### **Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad**

La Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad forma parte de una serie de políticas regionales que determinan las acciones estratégicas necesarias para la inserción del país en la economía mundial de cara a la firma de los tratados de libre comercio, y a partir del consenso entre el Gobierno nacional, las entidades territoriales, los representantes políticos, la sociedad civil y el sector privado (DNP, 2007). Se trata de una iniciativa dirigida a la diversificación económica implementada en el departamento, que parte de considerar que el territorio requiere políticas y estrategias de desarrollo económico que tengan en cuenta las peculiares condiciones geográficas y socioculturales de la región. Identifica tres sectores estratégicos: i) la agroindustria ligada a la pesca, la producción de achiote orgánico y el banano bocadillo; ii) la conformación de un clúster minero, principalmente, en oro, plata y platino; y iii) los servicios de turismo y desarrollo ambiental (biodiversidad y captura de CO<sup>2</sup>). Por último, propone una red de actores y estrategias para la implementación de los sectores identificados en el corto, mediano y largo plazo.

---

8. Esto fue planteado por un funcionario de Tadó en el segundo taller subregional de diversificación económica.

**Tabla 6**  
**Estrategias de la Agenda Interna para la Competitividad del Chocó**

SECTOR	PRODUCTO	APUESTA	ACTORES RELACIONADOS
Agroindustria	Pesca	En el 2020, los municipios del departamento serán líderes en la producción de pescado en el occidente del país.	Ministerio de Comercio Industria y Turismo Ministerio de Agricultura Departamento Nacional de Planeación (DNP) Agencias de Cooperación Internacional Gobernación del Chocó CODECHOCÓ Alcaldías municipios que conforman las subregiones del Atrato y el río San Juan Consejo comunitarios Asociaciones de productores
Agroindustria	Achiote	Se convertirá en el principal productor de achiote orgánico en la costa pacífica colombiana.	Ministerio de Agricultura SENA Departamento Nacional de Planeación (DNP) Agencias de Cooperación Internacional Gobernación del Chocó Universidad Tecnológica del Chocó UTCH CODECHOCÓ Alcaldías municipios que del río San Juan Consejos Comunitarios Asociaciones de productores
Agroindustria	Banano bocadillo	Será el primer exportador de banano bocadillo de Colombia	Ministerio de Agricultura SENA Departamento Nacional de Planeación (DNP) Agencias de Cooperación Internacional Gobernación del Chocó Universidad Tecnológica del Chocó UTCH CODECHOCÓ Alcaldías municipios del departamento Consejos Comunitarios Asociaciones de productores
Minería	Oro, plata y platino	En el año 2020, se consolidará como productor responsable ecológicamente de metales preciosos (oro, plata y platino), con alta demanda internacional.	Ministerio de Agricultura Ministerio de Minas y Energía Agencia Nacional de Minería Gobernación del Chocó Universidad Tecnológica del Chocó UTCH CODECHOCÓ Alcaldías municipios del departamento Consejos Comunitarios Asociaciones de pequeña minería
Servicios	Turismo	En 2020, será el primer destino ecoturístico de Colombia (turismo científico, natural, de aventura, de agua dulce, de patrimonio cultural, religioso y etnográfico).	Ministerio de Comercio Industria y Turismo Ministerio de Cultura Departamento Nacional de Planeación (DNP) Agencias de Cooperación Internacional Gobernación del Chocó CODECHOCÓ Alcaldías municipios Consejo comunitarios Asociaciones de mujeres Organizaciones sociales
Servicios	Captura de gases efecto invernadero (GEI)	En 2020, el departamento será experto en la emisión de certificados negociables de captura y reducción de gases efecto invernadero.	Ministerio de Comercio Industria y Turismo Ministerio de Agricultura Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) Departamento Nacional de Planeación (DNP) Agencias de Cooperación Internacional Gobernación del Chocó CODECHOCÓ Alcaldías municipios Consejos Comunitarios Asociaciones de mujeres Organizaciones sociales

Fuente: DNP, 2014.

En cuanto al sector agrícola, en la Agenda, se propone desarrollar la producción bajo modelos agroforestales tecnificados y certificados como orgánicos que cumplan con la calidad requerida para la exportación a los mercados internacionales. Este aspecto de la política fue duramente criticado por los funcionarios asistentes al Taller, quienes expresaron que esta estrategia, en relación con el banano bocadillo, no fue exitosa porque implicaba adoptar métodos agrícolas que desconocen la idiosincrasia de los chocoanos y las condiciones biológicas del territorio.

### Plan de Gestión Ambiental del Chocó 2012-2022

El Plan de Gestión Ambiental establece la visión ambiental del departamento, que incluye diferentes estrategias y líneas de negocios compatibles con la biodiversidad ambiental del departamento y su desarrollo sostenible. El plan propone la creación de un observatorio de mercados verdes y biocomercio que genere información y conocimientos para la toma de decisiones acerca de los productos y los negocios amigables con el medio ambiente que pueden desarrollarse en el Chocó. Además, establece unas líneas de negocio viables en el departamento con una prevalencia en la agricultura de frutales y maderables, zooturismo y ecoturismo.

**Tabla 7**  
Líneas de negocio: Plan de Gestión Ambiental del Chocó

TIPO DE RECURSOS	NEGOCIOS	PRODUCTOS
Flora	Bionegocios	Ingredientes naturales, frutales, maderables, fibras y semillas obtenidas en proceso de producción sostenible Biocombustibles
Fauna	Bionegocios	Zooturismo, partes de animales obtenidas en proceso de producción sostenible
Atractivos y espacios naturales	Turismo sostenible	Ecoturismo
Residuos	Econegocios	Ecoproductos: Biocompostaje, energía
Flora	Econegocios	Ingredientes naturales, frutales, maderables, fibras y semillas obtenidas bajo un proceso de certificación orgánica/ecológica.
Conocimientos	Servicios Ambientales	Consultoría/asesorías ambientales, educación ambiental, MDL, <i>outsourcing</i> ambiental, remediación ambiental, biocomercio, bonos ambientales, protección del bosque
Agua, sol y aire	Econegocios	Energías limpias y renovables
Tecnologías medio ambiente	Ecotecnologías	Artefactos, equipos, maquinarias cuya funcionalidad es amigable con el medio ambiente
Aprovechamiento de residuos	Econegocios	Ecoproductos industriales: productos obtenidos a partir de elementos reciclados, reusados y reutilizados
Flora	Biotecnologías	Productos biológicos generados a partir de desarrollos científicos
Conocimientos	Servicios ambientales	

Fuente: CODECHOCÓ, 2012.

### **Plan de Acción de CODECHOCÓ 2016-2019**

Este plan introduce la perspectiva del posconflicto en la “construcción, articulación conceptual, y programática de una estrategia de producción ambiental para el Chocó” (CODECHOCÓ, 2016). Bajo este concepto, se pretende generar estrategias que permitan la implementación y el cumplimiento de los acuerdos de paz, al mismo tiempo que se avanza en “la planificación, gestión y puesta en práctica de modelos de sostenibilidad ambiental al servicio de la calidad y nivel de vida de sus habitantes” (CODECHOCÓ, 2016).

El plan involucra las siguientes iniciativas:

- Consolidar la gobernanza ambiental adaptativa mejorando la planificación, control, vigilancia y monitoreo de los recursos naturales
- Promover la generación y el desarrollo de modelos de economía verde, para lo cual propone desarrollar los siguientes proyectos:
  - Uso sostenible del patrimonio natural a través de la promoción de prácticas tradicionales
  - Fomentar la piscicultura continental
  - Desarrollar y promocionar el ecoturismo
  - Conformar grupos de guardianes comunitarios del bosque y evaluar la viabilidad de implementar la estrategia Reed+ y el mecanismo de pago por servicios ambientales (PSA)

Este plan de acción está vinculado, además, con la estrategia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), diseñada para algunos de los municipios del departamento. Dicha estrategia contempla como uno de sus pilares de acción la reactivación económica y la producción agropecuaria. Para lograr esto, se proponen esquemas de infraestructura vial relacionada con la producción campesina, la creación de sistemas de riego, la ampliación de la conectividad energética y de tecnologías de la información, los estímulos y subsidios diferenciados para pequeños productores, la formalización de la propiedad y el acceso al Fondo de Tierras. Este programa apenas inició y tiene un horizonte de implementación de diez años desde 2017.

### **Aplicación en los Planes de Desarrollo**

Los últimos gobiernos han establecido programas estratégicos para el Chocó en el marco de la regionalización de la inversión. Estas medidas tienen en común que obedecen a acciones ligadas a la dinámica de la minería más que a un proceso de planificación del desarrollo con una visión integral del territorio. En particular, el Plan Nacional de Desarrollo vigente para el período 2014-2018 ha establecido un monto de recursos asignados para este departamento y sus municipios por un valor de COP\$ 5 billones. De este monto, COP\$ 1,3 billones se asignaron para la infraestructura dedicada a la competitividad, principalmente, la construcción de un corredor vial para comunicar a Colombia con Panamá; la adecuación de las vías que comunican al territorio chocoano con el interior del país a través de Antioquia y el Eje Cafetero; la modernización del aeropuerto de Quibdó y el aeropuerto regional Mandinga, que sirve al municipio de Istmina; y la generación de sistemas de información y de apoyo para actividades agropecuarias y de economía verde. Este plan se encuentra articulado con dos instrumentos pioneros de agregación de valor en el Chocó. El primero de ellos es la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, elaborada por el DNP en el 2007, y el segundo está compuesto por los Programas de Desarrollo con Enfoque

Territorial (PDET), liderados por la Agencia de Renovación del Territorio en el marco del posconflicto<sup>9</sup>.

En el nivel departamental, el Plan de Desarrollo vigente parte de una premisa básica, bajo la cual, en las últimas décadas, ha imperado en la economía chocoana la continua exportación de recursos naturales sin que los productos que se extraen sean sometidos a transformaciones generadoras de valor agregado y sin que los capitales asociados a la comercialización de tales productos se integren en procesos de desarrollo regional. Para superar esta situación, el plan propone cuatro acciones estructurantes en el período 2016-2019. La primera acción consiste en organizar y dirigir la producción y la oferta de los subsectores agrícola pecuario y pesquero, ligadas a la calidad en aspectos de sanidad vegetal y animal, inocuidad de alimentos, y certificaciones exigidas por los mercados locales, nacionales e internacionales. La segunda es formular y orientar las políticas, los planes y los programas tendientes a la investigación, la conservación, el mejoramiento, la promoción, la valoración, y el uso sostenible de los recursos naturales y los servicios ambientales. Como tercera acción, se plantea desarrollar programas de promoción de la riqueza minera del departamento con el fin de atraer recursos técnicos y de capital de empresas mineras, nacionales y extranjeras dentro del marco de las políticas y las estrategias de conservación ambiental y respeto a los derechos de las comunidades étnicas. La cuarta implica adelantar acciones para el desarrollo empresarial de las empresas de turismo en concordancia con las políticas nacionales.

A pesar de la variedad de apuestas implementadas por el Estado para fomentar la producción diversificada en el Chocó, su ejecución ha tenido varios problemas. Uno de ellos ha sido la débil articulación de las acciones, los actores y las inversiones realizadas. Esto se ve reflejado en la formulación de políticas que nada se ajustan a las condiciones del territorio y, en este caso particular, al contexto chocoano; el Gobierno nacional considera al territorio colombiano como homogéneo y no ha dado cabida a consideraciones particulares como lo ameritan los derechos colectivos de las comunidades étnicas, sus prácticas culturales y ancestrales. Así, desde Bogotá, se han promovido diferentes monocultivos como el caucho, la palma africana, el cacao, el banano bocado, entre otros, que no han funcionado porque no tuvieron en cuenta las características de las tierras del departamento. Tampoco, contaron con la asistencia técnica debida, ni consolidaron mercados para estos productos, "lo que llevó a muchos de los campesinos a tener que tumbar los procesos de producción implementados"<sup>10</sup>. Además, en los últimos años, se han promovido proyectos de achote, arroz, cacao, plátano y aguacate sin capacidad de sostenibilidad, "porque no tienen cómo competir con el precio de los productores del interior del país o los bienes importados"<sup>11</sup>.

Adicionalmente, las fallas en la comunicación institucional explican en buena parte la baja inversión en el departamento. El sistema de seguimiento a los avances del Plan Nacional de Desarrollo, liderados por el DNP, muestra que, de la inversión proyectada de COP\$ 1,3 billones para el fomento de la competitividad en este territorio, solamente se han asignado recursos por un valor de COP\$ 356.000 millones. Lo preocupante de esta situación es que al Gobierno le queda poco tiempo de gestión, en el que tendrá que definir las áreas en las que asignará el presupuesto faltante.

9. Estos son Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El Litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Medio San Juan, Nóvita, Ríosucio, Sipí, Unguía y dos municipios compartidos con Antioquia: Murindó y Vigía del Fuerte.

10. Esto fue planteado por un funcionario de Istmina en el segundo taller de diversificación económica.

11. Esto fue planteado por un funcionario de Tadó en el segundo taller de diversificación económica.

En cuanto a la Agenda de Competitividad, a pesar de que fue realizada con la participación de diferentes actores y entidades del departamento, no ha tenido una implementación efectiva, porque su desarrollo dependía de la comunicación entre las entidades involucradas en cada eje estratégico y las comunidades. Esto nunca ocurrió: los cultivos de banano bocadillo no fueron exitosos, debido a que no se tuvieron en cuenta los requerimientos de tecnificación requerida (“por ejemplo, los comercializadores solo aceptan un tamaño específico de la fruta, convirtiendo en deshecho la mayor parte de la producción”)<sup>12</sup>. Tampoco, se consideró que el ecosistema y la biodiversidad del Chocó imponen unos retos diferentes para sacar productos orgánicos. Finalmente, el turismo se dejó a la suerte de las acciones aisladas que implementan los gobiernos municipales y las comunidades, sin el apoyo de entidades como el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo como entidad llamada a liderar el trabajo interinstitucional.

En el caso de los PDET, su implementación ha generado dudas en las comunidades y las alcaldías municipales. La principal preocupación refiere a la manera como se han priorizado las acciones y las inversiones para los diferentes pilares que tienen estos planes. Al respecto, un funcionario de Istmina señala: “Nos llegan documentos ya elaborados que no tienen nada que ver con el territorio y nos dicen que eso es lo priorizado por el gobierno nacional y que, si no lo aceptamos, nos quedamos por fuera del proceso. Nos toca mirar cómo adecuamos eso a lo que verdad necesitan los municipios y ahí están los problemas”<sup>13</sup>. En estas circunstancias, es muy difícil pensar que estos planes generen cambios en las condiciones productivas de las comunidades.

### ***b. Articulación a la cooperación internacional***

Las agencias de cooperación también han implementado estrategias productivas en varios municipios del departamento. En general, estas acciones presentan tres características. En primer lugar, más que integrarse a los objetivos de los planes de desarrollo territoriales, han sido diseñadas para apoyar programas de pequeño tamaño organizados por mujeres, jóvenes, víctimas de la violencia o población campesina. En segundo lugar, tienen diferentes mecanismos de trabajo como apoyo a emprendimientos, identificación y preparación de proyectos de inversión o vinculación con sectores y áreas productivas de la nación. En tercer lugar, tienen una duración de corto y mediano alcance, que no supera los dos años de apoyo para que la población beneficiaria cuente con las capacidades suficientes para continuar de manera autónoma.

No hay una cifra exacta sobre el número de agencias de cooperación internacional en el Chocó; sin embargo, de acuerdo con estadísticas de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), para el 2015, eran aproximadamente de 70 y movían recursos cercanos a los US\$ 7,6 millones anuales. De ellas, la mayoría tienen como sede a Quibdó, como capital del departamento, y dieciocho tienen presencia en los cuatro municipios analizados en este informe. Son escasos los canales de comunicación entre ellas, en la mayoría de los casos obedecen a lineamientos establecidos por los gobiernos, organizaciones o asociaciones extranjeras que las apoyan, y realizan su trabajo directamente o a través de ONG nacionales o locales. Algunas de las iniciativas más importantes de este tipo se presentan en la tabla 7.

12. Esto fue planteado por un funcionario de Quibdó en el segundo taller subregional de diversificación económica.

13. Esto fue planteado en el segundo taller subregional de diversificación económica.

**Tabla 8**  
**Iniciativas de cooperación internacional en materia de diversificación productiva 2015-2017**

INICIATIVA	AGENCIA FINANCIADORA	OBJETIVO	ESTRATEGIA	ALIANZAS ESTABLECIDAS
Microempresas y emprendimientos apoyados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)	WWF	Ofrecer una alternativa de producción e ingresos basada en el uso sostenible de los recursos naturales y en áreas diferentes a la minería	Inició con una convocatoria en 2015 a organizaciones interesadas en este campo de acción a lo largo del departamento del Chocó. Como resultado, se identificaron 120 propuestas de negocio y, finalmente, se identificaron 15 con mayor potencial de implementación. Con las propuestas finalistas, se trabajó en procesos de fortalecimiento interno, en la estructuración de planes de acción y en la implementación de la estrategia de producción con una inversión promedio de COP\$ 150 millones.	Alianzas con la Universidad Tecnológica del Chocó (UTCH), CODECHOCÓ y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para facilitar los trámites requeridos para la fabricación y la venta de los bienes producidos
Invest in Chocó	USAID	Atraer y retener inversión privada en los territorios del departamento, mejorar el clima de negocios en áreas estratégicas y asesorar a las entidades municipales en el diseño de políticas públicas de competitividad	Desarrolló un plan estratégico para aumentar la inversión pública o privada en el departamento. Asimismo, elaboraron materiales de información sectorial de alta calidad, así como de requerimientos en materia de infraestructura adecuada. En paralelo, se estableció una red de apoyo local, regional, nacional y algunos internacionales, que ha permitido a la agencia marchar a una gran velocidad. Se identificaron tres líneas estratégicas de trabajo de la agencia, que incluyen gestión de la inversión, mejoramiento del clima de inversión, y fortalecimiento y articulación institucional.	Articulación con la gobernación del Chocó, la alcaldía y la Cámara de Comercio de Quibdó
Construyendo capacidades empresariales rurales, confianza y oportunidad	AECID - FIDA	Mejorar las condiciones de las familias rurales en extrema pobreza apoyando iniciativas productivas rurales relacionadas con las artesanías, la producción y la transformación agropecuaria, el turismo, y otros servicios rurales	Se promueve la asociatividad de las familias rurales. Además, se ofrece apoyo en la creación de condiciones para que se fortalezcan emprendimientos locales en áreas diferentes a la minería y se patrocinen los proyectos que se acogen a las siguientes condiciones: acogerse a los términos de la convocatoria; entregar una contrapartida en dinero, trabajo o tierra; cumplir un plan de ahorro; y firmar un compromiso de garantías.	Alianza con el Ministerio de Agricultura, la Unidad de Víctimas y la gobernación del Chocó
Negocios verdes	Unión Europea	Apoyar la formulación de los Programas de Desarrollo Integral con Enfoque Territorial (PDET) en el componente de competitividad productiva sostenible con el potencial ambiental del departamento	A través de la implementación de mercados verdes, se apoya la Política de crecimiento liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la implementación de esquemas productivos con comunidades ubicadas en áreas de parques nacionales naturales, reservas naturales protectoras y sistemas de páramo.	Busca crear alianzas con el Ministerio de Agricultura Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Ministerio de Posconflicto Gobernación del Chocó Alcaldías municipales

Fuente: Elaboración propia, a partir de los resultados del primer y segundo taller de diversificación económica, septiembre y octubre de 2017.

Aunque las autoridades municipales reconocen la importancia del apoyo ofrecido por las entidades de cooperación internacional, solicitan mayor comunicación y articulación con los programas y los planes de desarrollo vigentes para potenciar las perspectivas de diversificación económica que manejan actualmente: “Desde la alcaldía hemos pedido a las agencias y las organizaciones se unan y que no se repita siempre lo mismo. Uno les entrega información y no vuelven, después no se sabe qué pasó con eso”<sup>14</sup>.

Los consejos comunitarios señalan que no se tiene en cuenta que el Chocó es un territorio colectivo y que ellos son la autoridad responsable de su administración. Plantean, además, que en ocasiones las agencias de cooperación y sus socios entran al territorio sin pedir el permiso de los órganos de gobierno, lo cual genera conflictos con la población que no las reconoce y con los grupos armados que tienen influencia en el departamento. En ese contexto, se observa la tendencia de un sector a percibir estas agencias como una fuente de ingresos adicional. “Algunos consejos comunitarios han vuelto las acciones que hacen las ONGS como un negocio: les sacan plata hasta por entrar en el municipio y para contactar a la gente. No entienden que son personas que vienen a hacer un trabajo por la comunidad; los mueve la plata. Así, es difícil hacer algo”<sup>15</sup>.

Las agencias y las organizaciones no gubernamentales, por su parte, afirman que el departamento no cuenta con una estrategia para articular las acciones de cooperación internacional. Este es un aspecto básico para definir las áreas de intervención y el énfasis de los programas previstos para impulsar acciones en campos tan importantes como la diversificación de la economía. “Sin embargo, no se observa un interés de la autoridad departamental por establecer un escenario de diálogo que permite articular los diferentes proyectos e iniciativas que actualmente existen en el Chocó”<sup>16</sup>.

### ***c. Iniciativas comunitarias***

El último mecanismo de acción en materia de diversificación se relaciona con las apuestas elaboradas por las propias comunidades en búsqueda de ingresos. A pesar de las complejidades mencionadas, en los municipios de Istmina, Nóvita, Tadó y Unión Panamericana, algunos consejos comunitarios, cabildos indígenas y asociaciones productivas están enfocando su trabajo en actividades alternativas que, luego, han encontrado financiación en agencias de cooperación o entidades del Estado (Tabla 8).

## **4.5.3 Propuestas de diversificación subnacional**

Estas propuestas tienen como punto de referencia la información suministrada por los actores comunitarios, funcionarios y funcionarias que asistieron a los tres talleres sobre este tema, realizados por Foro Nacional en los meses de septiembre a octubre de 2017 y marzo de 2018.

### ***Fomentar la minería sostenible***

Un elemento importante para cualquier política de diversificación en este departamento es entender que la minería es el motor de la economía y que se debe aprovechar este papel

---

14. Esto fue planteado por un funcionario de Istmina en el segundo taller de diversificación económica.

15. Esto fue planteado por un líder comunitario de Unión Panamericana en el primer taller de diversificación económica.

16. Este es un planteamiento de un líder comunitario de Tadó en el primer taller de diversificación económica.

**Tabla 9**  
**Proyectos de diversificación económica liderados por las comunidades en el departamento del Chocó entre 2015 y 2017**

PROYECTO	OBJETIVO	ACTORES INVOLUCRADOS	RESULTADOS
Comercialización de los productos de la cadena de pesca artesanal en Istmina	Mejorar el ingreso de la población a través de la cadena pesquera en el municipio	Consejos comunitarios, pastoral social, Ecofondo, Alcaldía	Aumentó la producción local pesquera a través de iniciativas asociativas sostenibles.
Estrategia de cultivo de frutales para mejorar la seguridad alimentaria en Unión Panamericana	Buscar una alternativa de producción para que se convirtiera en una oportunidad de producción y comercialización de bienes orgánicos	Consejos comunitarios, Alcaldía Municipal, asociaciones campesinas	Se mejoraron los ingresos de las comunidades campesinas y se generó mayor interés de la población por implementar proyectos productivos diferentes a la minería.
Promoción del municipio de Tadó como un lugar de interés arqueológico y cultural en el departamento del Chocó y la región Pacífica	Vincular a las familias del municipio en la prestación de servicios y la creación de empresas relacionados con el sector turístico y las artesanías	Consejos comunitarios, asociaciones de mujeres, Alcaldía Municipal	Se vincularon a mujeres cabeza de familia en la generación de ingresos y el fortalecimiento de procesos asociativos para aprovechar las oportunidades que ofrece el municipio en turismo.
Fortalecimiento de la cadena del cacao por parte de pequeñas unidades de producción agropecuaria ubicadas en el Municipio de Tadó	Aprovechar los conocimientos tradicionales de las familias campesinas para crear una unidad de negocio que procesara el chocolate pajarillo y el achiote, un arbusto cuya semilla se ha usado durante generaciones como colorante en las comidas	Familias campesinas, asociaciones campesinas, asociaciones de mujeres, Alcaldía Municipal	Una unidad productiva les compra el cacao a unos treinta productores de Tadó, a orillas del río San Juan, y a cuarenta pequeños cultivadores de achote en ese municipio y en El Atrato. Se trata en su mayoría de familias campesinas de escasos recursos, víctimas del conflicto armado y desplazadas que han retornado a sus tierras.
Bioinnova - fortalecimiento de la ciencia y la tecnología para la producción en el departamento del Chocó	Articular actores y actividades científico-tecnológicas para el desarrollo de unidades productivas y/o iniciativas empresariales que trabajan con recursos de la biodiversidad con la finalidad de mejorar la productividad y la competitividad de los municipios que integran el departamento del Chocó	Consejos comunitarios, asociaciones de mujeres, asociaciones productivas, alcaldías municipales	Realiza la articulación local y el diagnóstico socioempresarial, organizativo y productivo de las iniciativas de doce municipios del departamento del Chocó. Por otro lado, veinte emprendimientos identificados para el desarrollo de bienes y servicios en áreas agrícolas, comerciales y de biodiversidad.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los resultados del primer y segundo taller de diversificación económica, septiembre y octubre de 2017.

para impulsar el desarrollo local asegurando que su práctica se realice en cumplimiento con la ley, y como una alternativa y no la única fuente de ingresos. Para ello, es preciso fortalecer los espacios de diálogo y articulación de actores para la construcción de una visión conjunta sobre la minería. Sus principales objetivos deben ser avanzar en mecanismos de formalización; mejorar las condiciones técnicas, laborales, empresariales y legales de la pequeña minería tradicional; impulsar políticas de producción complementaria; promover la implementación de tecnologías limpias, y estrategias de protección y conservación ambiental. Esta visión debe tener un carácter diferenciado y con una perspectiva de derechos, de acuerdo con las particularidades étnicas, ambientales y comunitarias, como elemento básico para generar cambios en el territorio.

### ***Dar valor a otros sectores económicos***

La Agenda de Competitividad de Chocó (UTCH, 2016) señala que, en el 2019, el Chocó debe ser reconocido entre los 15 departamentos más productivos y competitivos de Colombia con un modelo de desarrollo propio y autónomo, basado en el aprovechamiento sostenible de la diversidad ecosistémica, étnica, cultural y de su posición geoestratégica. Para ello, se proponen cinco apuestas productivas: turismo, madera, minería sostenible, servicios ambientales (agua) y artesanías. Estas apuestas todavía no tienen una implementación real luego de diez años<sup>17</sup>. En este escenario, son dos las propuestas para reactivar esta agenda: por un lado, evaluar su importancia actual en el territorio, y, por otro, diseñar un plan de acción para implementarlas mediante alianzas estratégicas nacionales e internacionales. Igualmente, se debe definir el esquema de seguimiento, y los procesos de transparencia y de información pública. De manera complementaria, para aprovechar las potencialidades económicas del departamento, es importante fortalecer la CARCE del Chocó como instancia encargada de trabajar con los pequeños productores en la estructuración de proyectos productivos, y en la contribución con la identificación y el acceso a mercados. Aquí también es necesario que el Gobierno nacional apoye estas iniciativas garantizando la asistencia técnica permanente concertada con los actores sociales e institucionales.

Del mismo modo, la estrategia de diversificación económica requiere mejorar las vías y la infraestructura existente, y, por esa vía, elevar la competitividad y el conocimiento asociado a los servicios turísticos y ambientales, que pueden generar cambios productivos en condiciones técnicas, sociales y ambientales adecuadas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el turismo y los servicios ecosistémicos son asuntos regionales, y, como tales, requieren de acuerdos entre municipios, políticas de incentivos específicos, mejora en los problemas de seguridad que tiene el departamento e implementación de procesos de sensibilización dirigidos a la población para que pueda participar en las oportunidades generadas.

### ***Espacios de articulación***

Las relaciones sociales e institucionales en el departamento, en su mayoría, están ligadas a la desconfianza entre las entidades estatales. Las prácticas clientelistas implican que el gobierno de turno no trabaje con las personas y/o municipios que no apoyaron su campaña. Estas prácticas, también, se observan a nivel de algunos consejos comunitarios, lo que impide que se pongan de acuerdo para generar acciones conjuntas. En este escenario, es

---

17. La Agenda Regional de Competitividad para el Chocó se formuló en el 2007.

imprescindible propiciar escenarios de encuentro y de trabajo con los actores académicos, institucionales, sociales y políticos para avanzar en rutas de trabajo y en planes conjuntos que contribuyan a crear mayor articulación de los municipios, el Gobierno departamental, la autoridad ambiental regional (CODECHOCÓ) y el Gobierno nacional. Este paso, además, es un prerrequisito para pensar en la unificación de políticas en materia productiva, de modo que las decisiones no vayan en contravía del interés colectivo. En ese proceso, también, hay que incluir a los consejos comunitarios y las organizaciones indígenas para incrementar la gobernanza de estas acciones.

Un asunto ligado a la articulación de actores es la información actualizada sobre los instrumentos nacionales que incentivan los procesos de competitividad municipal. En los talleres realizados en el marco de este proceso, muy pocos actores sociales y funcionarios conocían que existía una Política Nacional de Competitividad, la Agenda Regional sobre este tema para el Chocó o la Política de Desarrollo Productivo. Tampoco, reconocieron los instrumentos que promueven estos instrumentos, como el Comité Departamental de Competitividad, Ciencia y Tecnología, o los incentivos vigentes para el fortalecimiento de actividades en áreas y sectores diferentes a la minería. Frente a ello, se debe avanzar en la socialización de las políticas existentes en materia de diversificación económica, unificación de sistemas de datos y de registro, parámetros de seguimiento y monitoreo ciudadano, conocimiento completo y actualizado de las potencialidades productivas, y caracterización de unidades presentes en el territorio. En función de lo último, no solo basta con conocer en detalle el número de unidades y su localización; también, es importante considerar la base social que está detrás de estas operaciones. Del mismo modo, es clave la divulgación pública de estudios que buscan identificar las inversiones realizadas por el Estado para la promoción del desarrollo en el departamento.

Asimismo, se requiere fortalecer los liderazgos para aumentar la capacidad de la población de crear espacios de articulación e iniciativas de diversificación. Al respecto, un asunto fundamental refiere a la creación o ampliación de plataformas y redes de trabajo con el objetivo de generar sinergias institucionales, económicas, de pensamiento, y de acción departamental y regional. Es preciso fortalecer la estructura interna de los Consejos Comunitarios para que tengan un lugar más visible e incidente en la discusión de la política productiva del departamento. Por último, es importante crear espacios de encuentro para vincular a los centros de educación superior, las agencias de cooperación y las organizaciones no gubernamentales que tienen presencia en el espacio local. En especial, se proponen tres fines esenciales para estos espacios: i) definir apuestas conjuntas de intervención y de coordinación, pero también de vinculación de la ciencia, la tecnología y la innovación en los procesos de competitividad territorial; ii) identificar áreas y sectores de inversión; y iii) avanzar en la formulación e implementación de estrategias para integrar el Chocó a las dinámicas de desarrollo económico de la nación.

### ***Fomento a la educación***

Es evidente que la educación en el Chocó atraviesa una crisis institucional y de calidad, que se observa en los indicadores de cobertura y deserción, y las pruebas del Estado para evaluar los conocimientos adquiridos por los alumnos, en los cuales el departamento ocupa los últimos lugares del país. Esta situación no es ajena al desarrollo productivo, cuya característica es la falta de organización, capacidad técnica y operativa.

La realidad que vive el departamento en materia educativa es grave por varias razones. En primer lugar, son pocos los procesos de capacitación para el fortalecimiento de la

economía en el departamento útiles para comprender la concepción de las capacidades y las potencialidades existentes, mejorar las actividades productivas y aumentar la capacidad de administración de los ingresos generados. En consecuencia, las actividades productivas generan recursos, pero no tienen una relación con el bienestar de la población, ni con sus capacidades y oportunidades para el desarrollo propio. En segundo lugar, los problemas educativos se reproducen en los escenarios de diálogo y de concertación existentes, pues las personas desconocen la importancia de construir políticas y programas productivos de largo plazo que involucren a todos los actores. En tercer lugar, hacen falta procesos educativos que incentiven el cuidado del territorio y su integración con los procesos económicos en el territorio. En cuarto lugar, un proceso de enseñanza baja y con alta deserción genera mayor desigualdad en el acceso a oportunidades y en la construcción de apuestas económicas diferenciales que contribuyan con el desarrollo del departamento.

Ante esta realidad, la estrategia de competitividad y de diversificación económica para el Chocó debe contar con un componente educativo que integre cuatro medidas. La primera corresponde a la política decenal de educación formulada por el Gobierno nacional bajo enfoques flexibles, diferenciados y generadores de capacidades. La segunda consiste en un sistema de ciencia, tecnología e innovación que promueva el conocimiento y la investigación, así como su aplicación en el territorio y su vinculación con escenarios, redes y plataformas que incentivan la generación de valor. La tercera implica las estrategias que vienen implementando agencias de cooperación, organizaciones y entidades públicas para mejorar el acceso y cobertura escolar, incluida la educación superior. La cuarta corresponde a las modalidades de relacionamiento entre el conocimiento y el sector productivo para impulsar apuestas y estrategias económicas de largo aliento con un soporte muy fuerte de innovación y de diferenciación económica.

### ***Articulación de los objetivos de desarrollo sostenible y la competitividad***

La ruta de diversificación económica en el Chocó no solo debe abordar las necesidades productivas del departamento y locales de manera focalizada en función de las características e idiosincrasia de cada zona, sino que también ha de ser complementada mediante inversiones sociales con énfasis en primera infancia, educación primaria y salud pública con el objetivo de generar un círculo virtuoso en materia de competitividad (PNUD, 2015). En este sentido, el Chocó tiene un rezago importante en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en particular, aquellos relacionados con el trabajo decente y el desarrollo productivo inclusivo, la reducción de las desigualdades, la violencia de género, la sostenibilidad ambiental y la violencia.

Corresponde, entonces, establecer una agenda de competitividad que incluya un pacto social e institucional para fortalecer las acciones que promueven la inclusión social, el enfoque de derechos en la población y la sostenibilidad del territorio. En este pacto, también, se debe incluir el papel del sector privado tanto en sus inversiones directas como en los programas de responsabilidad social que ejecuta en el departamento. El propósito final es vincular a las poblaciones que tradicionalmente han estado en condiciones de vulnerabilidad a la formulación y generación de escenarios productivos que permitan mejorar su calidad de vida, su aporte a la economía chocona y su capacidad de innovación social como instrumento de movilización social. Este pacto debe vincularse a los planes de desarrollo y las políticas del departamento.

### **Posconflicto**

El Chocó ha sido uno de los territorios del país más afectados por la violencia y el conflicto armado, lo que, en parte, explica las bajas condiciones de desarrollo y productividad departamental. En un escenario de paz territorial, existe la oportunidad de construir una economía incluyente y sostenible. Para que esto suceda, es imprescindible aumentar las capacidades de las autoridades territoriales y la sociedad en la perspectiva de ampliar la presencia del Estado y consolidar una base adecuada para la implementación de programas de desarrollo rural, la biodiversidad y el turismo, tal como está planeado en los PDETS. Igualmente, se requiere empoderar a la población, de modo que se evite que se consolide una nueva forma de paternalismo estatal. En función de ello, es preciso apoyar a la población campesina, desplazada, las comunidades indígenas y las afrocolombianas, y las mujeres y los hombres reinsertados(as) para que desarrollen sus propias estrategias, accedan a oportunidades y puedan ejercer plenamente sus derechos económicos.

## **5. Propuesta de políticas**

Se describe, a continuación, la propuesta para fomentar la diversificación de la economía colombiana en dos momentos. Por un lado, se plantearán las alternativas para mejorar la aplicación de las tres políticas nacionales referenciadas en este documento. Por otro, se señalarán estrategias de incidencia desde la sociedad civil para promover su inclusión en la agenda pública.

### **5.1. Propuestas**

No se requiere la formulación de una política nueva para diversificar la economía, en tanto las tres que se han mencionado en este documento tiene el potencial para suplir las necesidades del país en este campo: el Plan Vallejo como herramienta tributaria y de acompañamiento estatal para producir bienes agregados; la PNPC 1999-2006 como hoja de ruta hacia la competitividad, que involucra la ciencia, la tecnología y la innovación; y la PDP 2016-2025 como esquema integral para avanzar en la variación de las exportaciones. Por tanto, las recomendaciones tienen que ver más con la reorientación de algunos componentes para suplir vacíos identificados en estas iniciativas.

#### **Plan Vallejo**

En la actualidad, los desequilibrios producidos por la actividad extractiva vuelven a poner en el debate público la necesidad de retomar el énfasis inicial del Plan Vallejo con algunas variaciones. No se trata de abandonar la producción de materias primas. Sin duda, recursos como el petróleo, la minería o la energía continuarán teniendo un papel relevante en el desempeño y la integración económica mundial durante los siguientes años. El objetivo es hacer bien esta actividad con una planeación que garantice el equilibrio entre la visión de la renta, la sostenibilidad del medio ambiente y las aspiraciones de la sociedad, además de garantizar encadenamientos que fomenten el contenido local de la economía.

Tampoco, se trata de ligar el tema de diversificación con la industria como única fuente para agregarle valor a las exportaciones. Hoy en día, se ha comprobado que la variación en

el agregado bruto de los países se puede lograr aprovechando las ventajas competitivas que existen en diferentes áreas: la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, el comercio, el turismo o la agricultura, entre otros. Por último, es claro que no solo con incentivos y acompañamiento se producen cambios en una economía reprimarizada. Es importante avanzar en la articulación de las entidades de gobierno relacionadas con el fomento de la competitividad como prerrequisito básico para generar cambios efectivos en la producción nacional.

En la práctica, se propone implementar el Plan Vallejo a escala regional, ligado a instrumentos de planificación del desarrollo, el ordenamiento del territorio, la gestión ambiental y el esquema financiero del país. En este último caso, están los aportes de una parte del Sistema General de Regalías (SGR), que tiene dos fondos: Compensación y Desarrollo Regional, con un presupuesto superior a los COP\$ 8 billones anuales para inversión en los territorios (DNP, 2017). Se trata de que estos fondos pasen de financiar un cúmulo de proyectos mal estructurados, sin un control claro, que no generan transformaciones en los territorios, a iniciativas que fomentan la competitividad en áreas y sectores estratégicos.

Asimismo, se propone articular estos planes regionales con el escenario de posconflicto. En total, el Gobierno nacional ha priorizado 170 municipios para incentivar instrumentos que contribuyan a cambiar las condiciones que han causado la violencia a lo largo del país. Una de ellas es la estructura económica desigual, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Para ello, se encuentran los incentivos establecidos en la Reforma Tributaria de 2017, que define el no pago de impuestos en el caso de las micro y pequeñas empresas ubicadas en los municipios priorizados hasta el 2021; a partir de ese año en adelante, pagarán una cuarta parte de la tarifa hasta el 2024 y el 50% de la tarifa hasta el 2027. En el caso de las grandes y medianas empresas, se señala que pagarán un 50% de la tarifa general de renta desde este año hasta el 2021 y el 75% de la tarifa hasta el 2027. Por último, la propuesta no busca otorgar beneficios sin ningún control como se ha realizado con la minería y los hidrocarburos. En este caso, se deben cumplir tres obligaciones de los operadores interesados: la oferta de empleo decente a los habitantes del territorio, la reinversión de una parte de la utilidad en el país, y la trazabilidad de la actividad para asegurar su sostenibilidad social y ambiental.

Además, están los recursos públicos para fomentar la movilización de la producción nacional. Las cifras oficiales del Ministerio de Hacienda señalan que, en el período 2014-2018, el gobierno actual se comprometió a invertir un poco más de US\$ 4260 millones para fomentar la competitividad del sector minero energético, mientras que, para la ciencia, la tecnología y la innovación, apenas estableció US\$ 1931 millones, y el desarrollo productivo y rural juntos no superan los US\$ 3500 millones. Frente a ello, es necesaria una reconversión del presupuesto, que asigne mayor valor a las áreas que tienen potencial de generar empleo y mejorar la participación del país en las exportaciones con algún tipo de agregado tecnológico.

## **Política Nacional para la Productividad y Competitividad (PNPC) 1999-2006**

La apuesta de contar con un sector ancla (minería e hidrocarburos) para dinamizar otros sectores y agregarles contenido, tal como lo propone la PNPC no funcionó; incluso, el país retrocedió en la variabilidad y competitividad de su producción de acuerdo con mediciones internacionales sobre el tema. Un ejemplo de ello es el índice global de

competitividad<sup>18</sup>, en el que Colombia ha oscilado entre el puesto 66 y 74 durante la última década, un resultado por debajo de un número significativo de países que lograron mejorar su posición en esta medición durante el período 2005-2016: Chile del puesto 48 al 35, Panamá del puesto 58 al 50, Costa Rica del puesto 44 al 36, México del puesto 66 al 57 y Brasil del puesto 64 al 59. Para hacerse una idea del entorno competitivo nacional, los países que están por debajo del promedio nacional son Haití, Bolivia, Paraguay y Venezuela que vive la peor crisis política de su historia reciente.

Para superar este problema, se propone reorientar la PNPC en cuatro frentes. En primer lugar, están los CARCE<sup>19</sup>. Ya existen estos comités en la mayoría de departamentos del país; sin embargo, su funcionamiento ha sido precario. El Informe Anual 2015 de la Contraloría General de la República señala que, de los treinta comités creados, solamente funcionaban tres (Antioquia, Bogotá y Atlántico), y la pretensión de que se convirtieran en entornos de asesoría para los mandatarios locales en productividad, políticas de desarrollo y apoyo para el fortalecimiento empresarial tampoco ha tenido lugar. Esta entidad señala que, hasta el momento, no se ha priorizado ninguna política regional de competitividad en Colombia.

En parte, la realidad de los CARCE responde a la baja gobernanza del sistema de competitividad colombiano, que se manifiesta en escasos niveles de integración, la aglomeración de medidas incompletas y las debilidades en la medición de los resultados y en la divulgación de la información. Para solucionar este problema, se propone fortalecer la Comisión Nacional de Competitividad como órgano asesor del Gobierno nacional y como escenario de enlace con las entidades territoriales y la sociedad civil en temas de desarrollo productivo. Esta comisión debe ser el escenario de definición conceptual y de acción para la promoción de entornos económicos adecuados para mejorar las condiciones de productividad y los procesos de variabilidad de las exportaciones. Un instrumento que puede contribuir a este fin es el artículo 186 de la Ley 1753, que ordena reglamentar la integración del Sistema de Competitividad e Innovación con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para consolidar un único Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. En otras palabras, se debe fomentar la integración del conocimiento y la investigación con la generación de valor y la productividad.

Adicionalmente, la Ley 1753 en el mismo artículo ofrece otro insumo para el rediseño de las CARCE al señalar que esta es la instancia integradora de las distintas iniciativas o plataformas departamentales que promueven agendas de competitividad, productividad, ciencia, tecnología e innovación, tales como los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI); los Comités Universidad-Empresa-Estado; los Comités de Biodiversidad; las Redes Regionales de Emprendimiento; los Consejos Regionales de PYME; los Consejos Ambientales Regionales; los Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad; y las instancias que sean promovidas por el Gobierno nacional. Igualmente, se establecen tres responsabilidades para las CARCE: ajustar su estructura garantizando la participación de todos los agentes relacionados con la competitividad; establecer los canales de comunicación directos con el Gobierno nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación; y definir los sistemas de información y de seguimiento a las acciones implementadas.

18. Este índice es elaborado por el Foro Económico Mundial. Su ponderación tiene en cuenta la estructura de la economía, la vinculación de la tecnología al proceso productivo, el tamaño y la sofisticación del mercado, la innovación, la mejora en el proceso educativo de la población y la eficiencia del mercado laboral.

19. Estos son los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior.

La integración nacional y territorial tiene la potencialidad de complementar la visión regional propuesta para el Plan Vallejo, especialmente, en la generación de un plan de acción institucional con participación ciudadana y de largo plazo para mejorar la competitividad. Al mismo tiempo, es necesario consolidar una base sólida de ciencia, tecnología, innovación y desarrollo que contribuya a superar la dependencia de las materias primas. Finalmente, es un insumo para pensar en medias diferenciadas de apoyo a sectores productivos por territorios y condiciones de inserción en el mercado internacional.

Sin embargo, no basta con mejorar la institucionalidad y su capacidad para construir agendas de largo aliento. Se requiere retomar la idea de crear 15 planes de acción para la competitividad nacional, establecida en el CONPES 3527 de 2008. La prioridad para una economía pequeña con recursos limitados como la colombiana es concentrar los esfuerzos en el apoyo decidido a sectores promisorios del sector productivo. Se trata de buscar un balance entre estrategias neutrales y selectivas, destinando a estas últimas una proporción significativa de los recursos públicos, y, en definitiva, de contar con una hoja de ruta para potenciar el desarrollo del país. Es necesario, por tanto, realizar una evaluación de los planes establecidos y vincularlos con la estrategia de competitividad, así como realizar un esfuerzo que permita articular los sectores de productivos a clústeres específicos a nivel nacional y regional con el fin de resolver fallas de coordinación que impiden el desarrollo de actividades dinámicas de alto potencial.

### **Política de Desarrollo Productivo (PDP) 2016-2025**

Esta política apenas tiene un año de implementación. Para su efectiva aplicación, se debe comenzar por articular su primer objetivo: mejorar las capacidades de innovar y de absorber, y transferir conocimiento y tecnología de las unidades productoras a partir del liderazgo de la Comisión Nacional de Competitividad y los CARCE. El propósito es evitar la duplicidad de acciones que generen desgaste de la intervención institucional y corregir las fallas del mercado ocasionadas por el énfasis extractivo de los últimos años.

En cuanto a la eficiencia y efectividad en la provisión de capital humano y capital financiero como factores de agregación económica, se debe abandonar la tesis implementada en América Latina en las décadas pasadas y parte de este siglo de producir y, luego, preocuparse por la distribución. Este es uno de los factores que explican el estancamiento de la diversificación económica en el país como consecuencia de la entrada masiva de inversiones para el sector primario sin ningún tipo de control. Como resultado, se hizo más fácil importar bienes ya fabricados que elaborarlos en el país y esto no puede pasar de nuevo. Para ello, se propone incluir en el Plan Vallejo incentivos tributarios a empresas que inviertan una parte de su capital en la generación o la transformación de productos, tal y como se presenta en la tabla 10.

Por otro lado, para generar un entorno que promueva los encadenamientos, la calidad y la exposición de los bienes y servicios nacionales a los mercados internacionales, tal como lo plantea la PDP 2016-2025, también es necesario articular el trabajo con los 15 planes de acción establecidos en la Política Nacional de Competitividad. Estos funcionan como ejes estructurantes que aportan elementos integrados para fortalecer la participación del país en el mercado internacional. Como se mencionó anteriormente, el énfasis de la acción debe estar en identificar el avance de cada plan, formular correctivos y establecer recursos adecuados para su funcionamiento. Del mismo modo, sucede con la idea de definir un procedimiento para la priorización de apuestas productivas, que facilite la transformación y

**Tabla 10**  
**Propuesta de incentivos para la promoción del desarrollo productivo**

VALORACIÓN FISCAL	CONCEPTO	NORMA A LA QUE SE DEBE APLICAR
Exención: Impuestos sobre la renta (IR) de actividades económicas	Por un período de 10 años a partir de la fecha en que el operador privado declare el inicio de las operaciones. 80% de IR; 90% IR solo si el proyecto se ubica en una zona especial de posconflicto; y un 100% IR si el proyecto califica y es aprobado por el Ministerio de Industria y Comercio como un programa que genera encadenamientos con programas de ciencia, tecnología e innovación.	Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y reformas posteriores
Exención derechos e impuestos a la importación	Materiales de construcción y accesorios fijados al edificio. Pertenencias, mobiliario, equipamiento, embarcaciones, vehículos, vehículos de carga, que son necesarios para operar dentro de la actividad industria o agropecuaria, lo que incluye también los equipos que ayudan en el ahorro de agua y energía, así como los equipos de seguridad.	Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y reformas posteriores Ley 1607 de 2012
Exención: Impuesto sobre el valor añadido (IVA)	Servicios de transformación de productos básicos en bienes con agregación tecnológica. Servicios de ciencia, tecnología e investigación aplicados a la producción de bienes y servicios. Servicios de asesoría a empresas pequeñas para aumentar su productividad.	Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y reformas posteriores Ley 1819 de 2016
Exención: Impuesto a la renta (IR)	Por un período de diez años a partir de la fecha en que el operador declare el inicio de las operaciones, aplicable a las propiedades que pertenecen a la compañía, las cuales deben ser utilizadas exclusivamente para la producción de bienes en el país con mano de obra nacional.	Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y reformas posteriores

Fuente: Elaboración propia, a partir de OIT, 2016.

la diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes más sofisticados. Aquí el objetivo es incorporar el criterio de selectividad en la decisión sobre las áreas en las que se aplicará la mayor carga del Estado, sobre la base de la concertación con todos los sectores para avanzar hacia un proceso de diversificación ordenado, progresivo y sistemático.

Un asunto final se refiere a la infraestructura. La PDP involucra este tema como uno de los pilares para el cambio productivo en el país. De manera concreta, señala que la infraestructura impacta en el crecimiento mejorando la productividad de la economía, disminuyendo los costos de producción, ayudando a diversificar la estructura productiva, y generando empleo a través de la demanda de los bienes y servicios utilizados en su provisión. A medida que las economías van alcanzando niveles mayores de desarrollo y su dotación de infraestructura crece, los retornos a la infraestructura aumentan, con lo cual se crea un círculo virtuoso (BID, 2016). Asimismo, sugiere que Colombia debería invertir como mínimo el 5% de su PIB en un lapso de 20 años para reducir la brecha económica.

Aunque el país en los últimos años ha generado cerca de COP\$ 27 billones para carreteras de tercera y cuarta generación mediante la modalidad de alianzas público-privadas, COP\$ 4 billones para obras públicas, COP\$ 2,8 billones para aeropuertos y COP\$ 6 billones para saneamiento, según datos del Departamento Nacional de Planeación (2016), es claro que aquí se encuentra uno de los principales cuellos de botella del desarrollo colombiano, no por la falta de recursos, sino por la incapacidad de desarrollar obras efectivas. Por ello, frente a otras naciones, el país está atrasado particularmente en las comunicaciones viales

que mantienen fraccionado el territorio y dificultan la consolidación del mercado interno, y en los niveles de corrupción que no permiten aumentar la calidad de las mismas.

En las condiciones descritas, para no repetir la historia de fracasos que el país ha experimentado hasta ahora, con altas pérdidas económicas y sociales, es preciso dar un viraje a la manera como se ha manejado hasta ahora el tema de la infraestructura. Ello implica un manejo institucional más responsable, pero también una participación ciudadana más comprometida no solo en el desarrollo de los proyectos, sino también en el control de los mismos, mediante esquemas de veeduría ciudadana.

## 5.2 Estrategia de incidencia

La aplicación de las propuestas mencionadas no tiene un camino fácil en el actual contexto colombiano, principalmente, porque el Gobierno y el Congreso se encuentran en la etapa final de su mandato y en el escenario departamental persisten las debilidades institucionales y el escaso tejido social, lo que significa poca gobernabilidad y voluntad política para fomentar cualquier cambio en la asignación del presupuesto, la inversión, y la definición de una estrategia de diversificación nacional y subnacional. La ruptura de la coalición oficial ha generado el estancamiento en la aprobación de las decisiones, los programas y las normas de importancia para el posconflicto, incluidos los programas que tienen como objetivo impulsar cambios en la actividad productiva de los territorios. Con ello, se han generado serias dudas sobre la posibilidad de encontrar un camino estable hacia la construcción de un modelo económico con alternativas reales de desarrollo. Seguramente, este tema será parte del debate para las elecciones presidenciales del 2018, que definirá la continuidad de la exploración de recursos naturales como principal fuente de ingresos o si el país le apostará en los próximos años a iniciativas que contribuyan a ampliar la base exportadora nacional.

En ese sentido, las organizaciones sociales, las instituciones académicas y los dispositivos creados por las comunidades tienen el reto de articularse y seguir promoviendo una agenda pública en dos niveles de acción. El primero se vincula con el análisis sobre lo que ha dejado la bonanza minero-energética y debe considerar su papel en la estructura de la economía y el desarrollo. El segundo se relaciona con la generación de propuestas para pensar un esquema de diversificación que articule los sectores de la economía, que establezca apuestas para recuperar la dinámica perdida de la industria y la agricultura, y que cree alternativas para ampliar la base exportadora y los términos de intercambio en el mercado internacional. Estas propuestas deben visibilizar la articulación con el territorio, la participación ciudadana y la transparencia en su discusión.

Se requiere mejorar la sensibilización, la acción y la innovación social. En el primer caso, es evidente que el conocimiento implica a su vez una construcción socio-cultural e información sobre los instrumentos existentes sobre competitividad y los escenarios creados para su ejecución. Es necesario integrar la academia y la sociedad en las decisiones acerca de la política nacional y local de competitividad. En el segundo caso, es importante construir un nuevo ideario cultural, basado en el estilo de competencias que mire de adentro hacia fuera y reconozca el enorme potencial que tiene el país. Incluso, el posconflicto es una oportunidad para construir alternativas sociales viables de desarrollo. Se trata de un conocimiento enfocado hacia la construcción de una nueva sociedad en la que la ciencia y la tecnología sean factores de paz y desarrollo sostenido. Este es un mecanismo para la capacidad de las comunidades y los territorios de producir, aplicar y exportar conocimiento

socialmente conveniente (Pineda, 2015). Finalmente, así como la competitividad tampoco es un asunto exclusivo del gobierno y del sector privado, se requiere el compromiso de la sociedad para innovar en la manera de dar respuestas a necesidades de grupos humanos mejorando su situación y calidad de vida, o, al menos, creando las condiciones para el logro de estos propósitos.

Del mismo modo, se debe avanzar en la integración de las agendas de competitividad departamental y la regionalización de la inversión. En este caso, el DNP establece las prioridades de inversión y las potencialidades de cada territorio, y define el monto de recursos asignados. Las entidades territoriales, por su parte, las integran en sus objetivos estructurantes como parte de la complementariedad en el logro de mayores niveles de diversificación productiva. Como en los casos anteriores, la implementación de estas apuestas está sujeta al cambio de gobierno y la nueva agenda que establezca para los próximos cuatro años. En este caso, corresponde a la sociedad incidir para que esta iniciativa no quede relegada como un asunto de la administración saliente, y sea incorporada en el siguiente plan de desarrollo para asegurar su continuidad programática y de recursos. Adicionalmente, les corresponde a los gremios, a los sectores sociales y de la academia difundir los contenidos de la política, y avanzar en propuestas para su aplicación en el territorio nacional con el concurso de las autoridades locales.

Finalmente, en el caso específico de Chocó, una de las acciones de incidencia desde las organizaciones sociales y comunitarias debe estar ligada a la creación de sinergias, grupos de trabajo y redes de apoyo con centros de investigación y organismos especializados en el tema de diversificación económica para obtener información y apoyo en la formulación de apuestas productivas diferentes a la minería. En este campo, es importante impulsar la creación de estrategias de acción integral para el trabajo en el territorio que definan niveles de complementariedad y coordinación, con el propósito de evitar la duplicidad de procesos y lograr los impactos deseados. De manera complementaria, es preciso establecer alianzas con observatorios en la región para ampliar el conocimiento sobre competitividad e innovación: participar en eventos de discusión, foros de trabajo, intercambio de información, construcción de bases de datos y acciones de incidencia en aspectos de importancia para el desarrollo del territorio.

## 6. Conclusiones

Este trabajo partió de una hipótesis central, según la cual, en los últimos años, el país decidió enfocarse en la implementación de un modelo de desarrollo económico sustentado en la minería y los hidrocarburos. El resultado de esta decisión, en términos de relación costo/beneficio es ambiguo. Por un lado, si bien se amplió la renta pública, no tuvieron en cuenta los conflictos y las consecuencias sociales de considerar los demás sectores productivos como subsidiarios de la estrategia implementada. Por otro lado, en la actualidad, el país se enfrenta a una situación de incertidumbre ante el fin de precios altos de los recursos naturales. Con una economía volcada hacia el extractivismo, la tarea de encontrar alternativas competitivas se hace más difícil en el contexto internacional, lo que se siente aún más en el crecimiento económico a la baja del país.

Además, el análisis nacional demuestra que sí existen políticas para enfrentar el reto de reconfigurar el aparato productivo. El principal desafío está en superar la desarticulación institucional del Gobierno central y de las entidades de apoyo técnico encargadas. La

proliferación de actores con intereses y formas de actuar disímil y la debilidad de los espacios de diálogo existentes explican la baja aplicabilidad de estas políticas y su escasa capacidad de integrar la organización productiva, las inversiones y las estrategias definidas para agregarle valor a la economía en los próximos años.

En materia de indicadores de dependencia, calidad de la producción y sofisticación de productos, el país es un buen ejemplo de lo que sucede cuando se implementa una política extractiva sin una perspectiva integral en cabeza del Estado, solo en busca de la explotación intensiva de los recursos naturales, a cualquier costo y en cualquier lugar. Esa decisión ha abierto la puerta en los últimos años a fenómenos como la desintegración del aparato agrícola e industrial; la llegada masiva de inversión extranjera que no genera encadenamientos, y que, en algunos casos, está ligada a la especulación y el blanqueo de dineros; la configuración de un escenario laboral excluyente para la mayor parte de la población; la pérdida de valor de las exportaciones; y la concentración de las actividades económicas en pocas empresas con sistemas de producción ineficientes. A pesar de estas evidencias, la respuesta del Gobierno ha sido profundizar el modelo con menores controles ambientales, tributarios y de gestión social, lo que constituye “una carrera hacia el fondo” con consecuencias negativas para los ingresos, la calidad de vida y la equidad territorial. En este escenario, el país se enfrenta a una jornada electoral para decidir el modelo de intervención económica en el corto y mediano plazo. Lo que está en juego es la posibilidad de encontrar alternativas para salir del enfoque primario exportador, o seguir por la senda de la minería y los hidrocarburos como principal fuente de encadenamientos y de ingresos, medida que no ha funcionado en años recientes.

El escenario nacional también se refleja en el territorio. En el departamento del Chocó, se ha profundizado la dependencia de la minería como fuente productiva. El problema no solo reside en que esta actividad ha aumentado su participación en la economía local. Lo más preocupante es que, en la mayoría de los casos, las unidades productivas ejecutan su acción por fuera de la ley, lo cual genera un quiebre en el tejido organizativo, el diálogo y la concertación, y una debilidad notoria en los mecanismos de representación establecidos por la institucionalidad y las comunidades. La dinámica de construcción social se ha cambiado por la reivindicación de intereses fragmentados, bajo la lógica del dinero fácil que produce la explotación de minerales, y de relaciones de poder que vulneran los derechos y las tradiciones de la población.

En el campo económico, se evidencia la pérdida de la base agrícola, desarrollada en algunos casos como complemento de la minería. También, hay evidencia de la destrucción del potencial pesquero de autoconsumo, afectado por los drenados de ácidos, la transposición de metales pesados, la contaminación química producida por sustancias como cianuro y mercurio (sustancias tóxicas para la fauna que habita los ríos). Asimismo, se percibe la fragmentación de las comunidades, la desintegración familiar, y el desplazamiento por causas económicas y de violencia. A ellos se suma la corrupción, que se lleva la mayor parte de los recursos públicos asignados a los municipios para ampliar la base productiva y la continuidad en el abandono del Estado. Como consecuencia lógica, la dinámica de economía ilegal avanza en el territorio, y se consolida como la base de regulación y de organización productiva con altos costos sociales.

En medio de esta situación, se destaca la implementación de programas y experiencias relacionados con la diversificación económica en tres campos: la acción institucional a través de planes de desarrollo y agendas de competitividad; el trabajo que realizan

agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales, mediante programas y fondos que financian emprendimientos locales; y la iniciativa de las comunidades bajo procesos de innovación social que buscan aprovechar las potencialidades del territorio y el saber de la población. A pesar de la importancia que tienen estas actuaciones, son evidentes los problemas de desarticulación, la repetición de actividades y el bajo impacto de las inversiones establecidas. Sin embargo, el hecho a destacar está en que, en medio de un ambiente poco proclive al desarrollo de actividades diferentes a la minería, existen procesos que, superando las debilidades planteadas, tienen el potencial de generar transformaciones positivas en la economía de los municipios analizados.

Finalmente, un asunto relevante es el escenario de oportunidad para las economías de estos municipios con el posconflicto, especialmente, con la inclusión de programas que buscan fortalecer el campo y el diseño de estrategias de apoyo para avanzar en oportunidades sostenibles de desarrollo productivo. No obstante, en las alcaldías y en el departamento, no existe un plan establecido para aprovechar ese escenario. Por ello, es preciso, en el corto plazo, fortalecer la institucionalidad local y la comunidad para identificar estrategias que contribuyan a definir apuestas colectivas en el territorio para mejorar las condiciones de competitividad; ampliar la base de apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación; y establecer procesos de planificación productiva con alto valor social, económico y ambiental. Solo de esta manera se puede pensar en la superación de las condiciones que han propiciado el círculo vicioso de la violencia imperante en estos municipios.

## 7. Referencias

- Alcaldía de Istmina (2016). "Construyamos juntos la Istmina que queremos". *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019*. Alcaldía de Istmina.
- Alcaldía de Nóvita (2016). "De la mano con el campo y en paz". *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019*. Alcaldía de Nóvita.
- Alcaldía de Tadó (2016). "Tadó productivo, educado y saludable". *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019*. Alcaldía de Tadó.
- Alcaldía de Unión Panamericana (2016). "Construyendo bienestar". *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019*. Alcaldía de Unión Panamericana.
- Banco de la República (2017). "Estadísticas Sector Externo. Importaciones y exportaciones. Balanza de pagos, TRM". *Banco de la República. Colombia*. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/-estadisticas>
- Banco de la República (2014). Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012. Recuperado en: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/publicacion/vision-general-politica-comercial-colombiana-1950-y-2012>
- Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2016). La política de innovación en América Latina y el Caribe: Nuevos caminos. Recuperado en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7705/La-politica-de-innovacion-en-America-Latina-y-el-Caribe-nuevos-caminos.pdf>
- Bekerman, M. y Dalmasso, G. (2014). "Políticas productivas y competitividad industrial. El caso de Argentina y Brasil". *Revista de Economía Política*, 34 (134), pp. 158-180. Recuperado en: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n1/v34n1a10.pdf>

- CEPAL (2015). *Escalafón de la Competitividad de los Departamentos de Colombia 2015*. Bogotá: CEPAL - Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/escalafon\\_2015\\_bogota.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/escalafon_2015_bogota.pdf)
- CEPAL (2017). *Estudio económico de América Latina y el Caribe: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los desafíos de financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40326-estudio-economico-america-latina-caribe-2016-la-agenda-2030-desarrollo>
- CEPAL (2017). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017 (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, 2017. Recuperado en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/159/S1700700\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/159/S1700700_es.pdf)
- CODECHOCÓ (2012). *Plan de gestión Ambiental del Chocó 2012-2022*. Recuperado en: [http://codechoco.gov.co/portal/archivos/planes/PGAR\\_2021.pdf](http://codechoco.gov.co/portal/archivos/planes/PGAR_2021.pdf)
- CODECHOCÓ (2016). *Plan de Acción CODECHOCO 2016-2019*. Recuperado en: [http://codechoco.gov.co/portal/archivos/planes/PLAN\\_2016\\_2019.pdf](http://codechoco.gov.co/portal/archivos/planes/PLAN_2016_2019.pdf)
- Contraloría General de la República (2015). *Informe Anual 2015*. Recuperado en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/eam/boletin\\_eam\\_2015.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/eam/boletin_eam_2015.pdf)
- DANE (2017). "Estadísticas por tema. Cuentas nacionales y comercio internacional". *DANE Información Estratégica*. Recuperado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>
- DANE (2016). *Encuesta Anual Manufacturera 2016*. Versión digital. Recuperado en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/eam/boletin\\_eam\\_2016.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/eam/boletin_eam_2016.pdf)
- DANE (2015). "Anexos". *Encuesta Anual de Manufactura 2015*. Versión digital. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-anual-manufacturera-enam>
- DANE (2017). *Exportaciones e Importaciones por departamento Colombia 2016*. Recuperado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones> Versión digital
- DANE (2005). Estadísticas sociales. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- DANE (2017). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>
- DNP (2007). *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Documento Regional del Chocó*. Bogotá: DNP.
- DNP (2016). *Documentos Consejo de Política Social. Competitividad y Productividad en Colombia*. Bogotá: DNP.
- DNP (2014). Regionalización del presupuesto de inversión - ajusta. Recuperado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/2014%20-%20Regionalizacion%20AjustadaDef.pdf>
- DNP (2012). Indicadores sociodemográficos. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Fiscalía General de la Nación (2016). *Boletín Censo Delictivo*. Recuperado en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Boletín-censo-delictivo-2016-Final.pdf>

- Gobernación del Chocó (2016). "Oportunidades para todas la subregiones". *Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019*. Recuperado en: <http://choco.gov.co/apc-aa-files/39636366663438353663646466323738/plan-de-desarrollo-departamental-del-choco-2016-2019.pdf>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC (2016). Mapas Departamentales Físico Políticos. Recuperado en: [https://geoportal.igac.gov.co/sites/geoportal.igac.gov.co/files/geoportal/fisico\\_politicos/2016/CHOCO.pdf](https://geoportal.igac.gov.co/sites/geoportal.igac.gov.co/files/geoportal/fisico_politicos/2016/CHOCO.pdf)
- Jaramillo y Parra (2012). *Evolución de la concentración y especialización industrial en Colombia, 1975-2005*. Ens. Econ., Volumen 22, Número 40, p. 81-102, 2012. ISSN electrónico 2619-6573.
- Milesi, D., Moori, V. y Yoguel, G. (2007). *Estudio comparado sobre el éxito exportador PYME en Argentina, Chile y Colombia*. Cochabamba: Fundes.
- Ministerio de Hacienda (2018). Consolidador FUT-CHIP. Recuperado en: [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)
- Ministerio de Hacienda (2017). Cifras y estadísticas. Recuperado en: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PoliticaFiscal/CIEFP/EstadisticasFinanzasPublicas/CUINEstadisticas?\\_adf.ctrl-state=e03vvxI\\_4&\\_afLoop=824832182987206&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=null](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PoliticaFiscal/CIEFP/EstadisticasFinanzasPublicas/CUINEstadisticas?_adf.ctrl-state=e03vvxI_4&_afLoop=824832182987206&_afWindowMode=0&_afWindowId=null)
- Ocampo, J. (2015). *Una década de grandes transformaciones económicas, 1986-1995*. Bogotá: Banco de la República. Recuperado en: <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/economia/histecon/histecon9a.htm>
- OIT (2016). Políticas de desarrollo productivo en América Latina: Discusiones recientes, creación de empleo y la OIT. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2016. 64 p. (OIT Américas, Informes Técnicos, 2016/5). Recuperado en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_536568.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_536568.pdf)
- Pineda (2015). Procesos de innovación social (IS) como fuente de transformación social de comunidades rurales. Vol 8, No 2. Recuperado en: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ravi/article/view/1425/1139>
- PNUD (2015). Objetivo de desarrollo sostenible, Colombia. Recuperado en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-ODSColombiaVSWs-2016.pdf>
- PNUD (2017). Informe Anual 2011/2012, el futuro sostenible que queremos. Recuperado en: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP-in-action/2012/Spanish/undpAR\\_2012-06-21\\_v3\\_SPANISH-final.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP-in-action/2012/Spanish/undpAR_2012-06-21_v3_SPANISH-final.pdf)
- Roca, M. (2016). *El Banco de la República y la política macroeconómica, período comprendido entre 1955 y 1962*. Bogotá: Banco de la República.
- Sistema de Información Minero Colombiano - SIMCO (2017). "Cifras y estudios sectoriales. Series estadísticas". *Unidad de Planeación Minero Energético - UPME*. Recuperado en: <http://www1.upme.gov.co/simco/Paginas/default.aspx>
- Torres, D. y Gilles, E. (2013). *Análisis de la política comercial y su impacto en las exportaciones industriales colombianas (1990-2011)*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Recuperado en: [http://www.utadeo.edu.co/files/node/publication/field\\_attached\\_file/pdf\\_analisis\\_de\\_la\\_politica\\_comercial\\_-\\_pag-\\_09-10-15.pdf](http://www.utadeo.edu.co/files/node/publication/field_attached_file/pdf_analisis_de_la_politica_comercial_-_pag-_09-10-15.pdf)
- UPME (2016). Información y cifras sectoriales. Recuperado en: <http://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/default.aspx>

**Anexo 1**  
**Tabla-resumen de políticas de diversificación económica en Colombia**

POLÍTICA	TIPO	APORTE A LA DIVERSIFICACIÓN	INSTRUMENTO DE ACCIÓN	PROPUESTAS DE MEJORA	VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS	ESTRATEGIA DE INCIDENCIA
Plan Vallejo (1968-2017)	Política de planificación del desarrollo	Promoción de la incorporación tecnología y mejoras en la productividad empresarial para ampliar la base exportadora del país, dirigiéndola hacia bienes que incorporan la agregación de conocimiento y valor agregado	Incentivos tributarios para la producción y exportación de bienes de capital Importación de maquinaria y equipos destinados a generar productos exportables con agregación de tecnología / Descuento totalidad de las obligaciones arancelarias y de renta por 12 meses Importación de materia prima utilizada en al menos el 40% de la producción agregada exportable / Descuento del 70% en las obligaciones arancelarias y de renta por 12 meses Reposiciones de equipos y maquinaria para la producción de bienes exportables / Descuentos en impuestos diferenciados por tipo de unidad y nivel de los valores exportados	Implementar una estrategia regional para el Plan Vallejo articulada a los planes e instrumentos de planificación territorial Establecer una modalidad de incentivos tributarios para las empresas que se ubiquen en los municipios priorizados del posconflicto Destinar una parte de los recursos de regalías a implementar estrategia de productividad destinada a la exportación de bienes con algún agregado de capital de trabajo Cambiar la destinación de la inversión pública para el fomento del desarrollo productivo para dirigirla a actividades que fomenten la variabilidad en las exportaciones	Existen dos temas que generan algún tipo de dificultad para la implementación de las propuestas señaladas: el final del gobierno y las elecciones que se avecinan, y la baja aplicación de las medidas establecidas en los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC.	Producción de información y sensibilización sobre la importancia de diversificar la economía Generación de propuestas de diversificación relacionadas con el Plan Vallejo en las próximas elecciones y el Plan Nacional de Desarrollo
Política Nacional de Competitividad PNPC 1999-2006	Política ligada a la dinámica de la actividad extractiva	Definición de una hoja de ruta para vincular la competitividad y la diversificación de la economía con la ciencia, la tecnología y la innovación	Promoción de la Red Colombia Compite para implementar la productividad de los emprendimientos Creación de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE) para articular los territorios a la estrategia de competitividad CONPES 3820 de 2004 establece las acciones para aumentar el desarrollo empresarial Definición de CONPES 3439 de 2006 de la manera como el país puede aprovechar el boom extractivo para generar encadenamientos con otras ramas de actividad Definición de CONPES 3527 de 2008 de 15 planes de acción para aumentar la competitividad del país involucrando la ciencia, la tecnología y la innovación	Crear el Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación para promover la generación de conocimiento, la investigación y la apropiación social de la ciencia Mejorar la capacidad de los CARCE para trabajar en la identificación y la implementación de apuestas regionales de competitividad Realizar una evaluación de los planes de acción establecidos en esta política para evaluar su alcance y su grado de ejecución, y reorientarlos para que contribuyan a los propósitos de la diversificación	La estructura, las normas y la política para mejorar la competitividad ya están creadas; se debe reorientar su acción y mejorar la estructura del Estado para aplicar sus principios y estrategias.	Promover escenarios de diálogo y concertación con participación del Estado, el sector productivo y la sociedad para ampliar el alcance y la aplicación de la PNPC Sensibilizar a los actores públicos, privados y a la sociedad sobre la importancia de apostarle a la ciencia, la tecnología y la innovación como instrumento de desarrollo social

POLÍTICA	TIPO	APORTE A LA DIVERSIFICACIÓN	INSTRUMENTO DE ACCIÓN	PROPUESTAS DE MEJORA	VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS	ESTRATEGIA DE INCIDENCIA
Política de Desarrollo Productivo PDP 2016-2025	Política de planificación del desarrollo	Plantea un conjunto de acciones que abarcan los estímulos a la producción de bienes agregados, la innovación y la competitividad como instrumentos de acción y reafirma el papel de la institucionalidad creada para fomentar aumentos en los niveles de productividad nacional.	Ratificación del papel de la ciencia, la tecnología y la innovación en el proceso de diversificación mediante programas destinados a mejorar las capacidades de innovar y de absorber, y transferir conocimiento y tecnología de las unidades productoras Definición de la aplicación de mecanismos de análisis y de gestión para priorizar apuestas productivas facilitando la transformación y diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes más sofisticados Planteamiento de nuevos instrumentos de acción para la articulación del entorno institucional, y la coordinación entre actores, recursos y estrategias, ligados al desarrollo colombiano en el largo plazo	Evitar la duplicidad de acciones desintegradas con la identificación de complementariedades con el Plan Vallejo y la PNPC Incluir nuevos incentivos para empresas que se ubiquen en zonas de posconflicto, vinculadas a las agendas regionales de competitividad Desarrollar estrategias de acompañamiento selectivo para incentivar actividades económicas diferentes a la minería y los hidrocarburos para ampliar la base exportadora Vincular a los fondos de pensiones, las cesantías y las alianzas público-privadas para modernizar la infraestructura, y crear o ampliar convenios con otros países de la región en materia de conectividad, y de construcción de redes y carreteras intercontinentales	La política lleva apenas un año de implementación y ha sido incluida como uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Su implementación más allá de este gobierno se definirá en las próximas elecciones.	Difundir el contenido y las estrategias de la política con los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad interesados en el tema Trabajar en la articulación del Plan Vallejo, la PNPC y la PDP para generar acciones integrales en materia de diversificación Ejecutar un plan de incidencia para vincular la implementación de la PDP en los próximos cuatro años



