



INFORME NACIONAL DE
COMPETITIVIDAD
2026-2027

COLOMBIA COMPITE

INFORME NACIONAL DE **COMPETITIVIDAD** **2026-2027**

COLOMBIA COMPITE

MIEMBROS DE NÚMERO



CON EL APOYO DE



MIEMBROS ASOCIADOS



UNIVERSIDADES ASOCIADAS



COLOMBIA COMPITE

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Ana Fernanda Maiguashca, *Presidente*
Sebastián Trujillo, *Vicepresidente técnico*
Paula Escobar, *Vicepresidente de asuntos empresariales y estratégicos*

EQUIPO TÉCNICO

Yesica Fernández, *Investigadora senior*
– *Coordinadora Informe Nacional de Competitividad*
Fabián Bernal, *Investigador – coordinador de índices subnacionales de competitividad*
Lorena Lizarazo, *Investigadora senior*
Maria Alejandra Peláez, *Investigadora senior*
Daniel Cifuentes, *Investigador*
Juanita Chacón, *Investigadora junior*
Gabriela Salazar, *Investigadora junior*
Manuel Martínez, *Comunicador y gestor de estrategia digital*
Natalia Ortiz, *Asistente de investigación*
Santiago Morales, *Asistente de investigación*
Julián Montaña, *practicante de Comunicaciones*
Alejandra Martínez

EQUIPO ADMINISTRATIVO

Carolina Cortés, *Directora financiera y administrativa*
Francy Benítez, *Asistente de presidencia*

CONSEJO DIRECTIVO

Ricardo Sierra, *Presidente*
Germán Bahamón, *Vicepresidente*
Luis Felipe Arrubla
Miguel Pardo
Joaquín Losada
Camilo Bueno
Miguel Cortés

MIEMBROS DE NÚMERO

Luis Alberto Botero, *Alianza Team*
Ernesto Fajardo Pinto, *Alpina*
Roberto Moreno, *Amarilo*
Giovanna Romero, *Aris Mining*
Felipe Torres, *Atrevia*
Juan Carlos Mora, *Bancolombia*
Mario Pardo, *BBVA*
José Vélez, *Bold*
Juan Manuel del Corral, *Cadena*
Manuel del Corral, *Cadena*
Pedro Carvajal, *Carvajal*
César Caicedo, *Colombina*
Manuel Santiago Mejía, *Corbeta*
Milena López Rocha, *Corficolombiana*
Felipe Roldán, *Culligan*
Joaquín Losada, *Fanalca*
Germán Bahamón, *Federación Nacional de Cafeteros*
María Aparicio, *Federación Nacional de Cafeteros*
Mauricio Mesa, *Flores el Trigo*
Juan Carlos Gómez, *Fundación Grupo Social*
Liliana Restrepo, *Fundación Frisby*
Carolina Posada, *Fundación Frisby*
Henry Gallardo, *Fundación Santa Fe de Bogotá*
Santiago Ángel, *General Motors*
Ricardo Sierra, *Grupo Argos – Celsia*
Jaime Murra, *Grupo Diana*
José Alejandro Cortés Osorio, *Grupo Bolívar S. A.*
Miguel Cortés Kotal, *Grupo Bolívar S. A.*
Ricardo Jaramillo, *Grupo Sura*
Germán Rueda, *Habi*
Sergio Martínez, *Keralty*
Juan Gabriel Cendales, *La Cardio*

Carlos Andrés Uribe, *Ladrillera Santa Fe*
Erika Zarante, *Latam*
Harold Eder, *Manuelita Corporativa*
Hernando Rubio, *Movii*
Miguel Pardo, *Organización Corona S. A.*
Juan Manuel Rojas, *Promigas*
Manuel Buitrago, *Puerto Barranquilla*
Luis Javier Arango, *PCP*
Juan Carlos Vargas, *Ramo*
Marieli Alfonso, *Roche*
Marcel Patiño Sedan, *Santander*
Álvaro Puerto, *Sies Salud*
Josefina Agudelo, *TCC Inversiones*
Francisco José Barberi Ospina, *Tecnoquímicas*
José David Montoya, *Termotasajero*
Laura Villa, *Tetra Pak*
Oscar Bravo, *Terpel*
Yonatan Bursztyn, *Totto*
Luis Felipe Arrubla, *Valorem*
Mark Bitton, *Yango*

PUNTOAPARTE EDITORES

Andrés Barragán, *Director editorial*
Juan Mikán, *Corrección de estilo*
Cristine Villamil, *Diseñadora*

Las imágenes de la portada de este informe y de sus capítulos fueron elaboradas con base en la herramienta de inteligencia artificial Envato®

.Puntoaparte
Editores

Íconos cortesía de The Noun Project.



Presentación INC 2026-2027

Hace veinte años publicamos por primera vez el *Informe nacional de competitividad* con una convicción que sigue vigente: el bienestar de Colombia depende de nuestra capacidad para construir acuerdos alrededor de las transformaciones que permiten crecer y elevar la productividad y, sobre todo, llevarlas a todas las personas del país. Dos décadas después, esta edición nos ofrece una oportunidad especial para mirar el camino recorrido, reconocer lo que hemos logrado y, en especial, preguntarnos qué debemos hacer distinto para que los próximos veinte años sean mejores.

En estas dos décadas en Colombia aumentó el ingreso por habitante, la cobertura en salud y educación y el acceso a internet mientras se fortalecieron capacidades institucionales y técnicas que hoy hacen parte del patrimonio del país. Estos avances no ocurrieron espontáneamente. Detrás de ellos encontramos tres elementos comunes: **instituciones y reglas de juego capaces de sostener las transformaciones en el tiempo; capacidades técnicas para diseñar e implementar mejores políticas públicas; y distintas formas de colaboración entre el Estado y el sector privado.**

Sin embargo, mirar veinte años hacia atrás también nos obliga a reconocer aquello que no logramos resolver. La principal deuda sigue siendo la productividad. Colombia ha construido capacidades, instituciones, infraestructura, empresas y talento, pero todavía no logra traducirlos plenamente en una economía capaz de producir más valor, generar mejores empleos y elevar de manera sostenida el bienestar de su población. Esa deuda adquiere hoy mayor urgencia ante un escenario fiscal crítico, una transición demográfica que reduce gradualmente el aporte del crecimiento de la fuerza laboral y un entorno político y social en el que construir consensos es cada vez más complejo.

Este informe busca hacer un balance de los últimos veinte años en la búsqueda de aquellos logros que tenemos que preservar, pero también de lo que debemos transformar. En cada uno de sus capítulos identificamos **los avances más importantes, la gran deuda pendiente y las prioridades que deberían orientar la agenda de competitividad entre 2026 y 2030.** El propósito es aprender de aquello que sí funcionó, reconocer dónde nos quedamos cortos y concentrar nuestros esfuerzos

en las decisiones que pueden modificar la trayectoria del país durante los próximos años.

Esta edición, además, contiene **dos separatas que reflejan de manera especial el momento que atraviesa Colombia.**

La primera, “**¿Que 20 años no es nada?**”, es la reflexión que hemos querido hacer para la celebración de nuestro aniversario. Durante dos décadas el CPC ha defendido el valor del conocimiento técnico, la evidencia y las instituciones para construir mejores políticas públicas. Sin embargo, el país en el que hoy debemos impulsar esas transformaciones es diferente a aquel en el que fuimos creados como organización: han cambiado la tecnología, la forma en que circula la información, las relaciones entre ciudadanos e instituciones y las dinámicas del poder. Por lo tanto, el desafío de los próximos veinte años no consiste en producir diagnósticos y recomendaciones; se trata también de lograr que ese conocimiento técnico pueda **conectarse con las personas, construir confianza, generar consensos y convertirse en decisiones colectivas capaces de transformar la realidad.** Esta primera separata es un ejercicio de reflexión frente a lo que podemos hacer mejor para lograrlo.

La segunda separata responde a una circunstancia que ninguno de nosotros habría querido enfrentar. El terremoto del 10 de agosto cambió las prioridades de cientos de municipios y obligará al país a movilizar durante los próximos años una cantidad extraordinaria de recursos públicos y privados. Precisamente, la magnitud de ese esfuerzo exige aportar ideas sobre cómo enfocar mejor este proceso de transformación y cómo ser exitosos al final de este. **Reconstruir implica reemplazar aquello que perdimos; transformar significa aprovechar esta oportunidad para construir territorios mejores que los que encontró el terremoto.**

Esta transformación debe operar en dos avenidas simultáneamente. Por una parte, debe lograr que los niños regresen rápidamente a las aulas, que los pacientes recuperen la atención, que vuelva la energía y que las empresas puedan producir, conservar empleos y vender nuevamente. Por otra, debe ser capaz de crear territorios más productivos, conectados, equitativos y menos vulnerables. Para dichos objetivos, organizamos nuestras reflexiones alrededor de tres grandes palancas: **movilizar inversión y capacidades públicas y privadas; contar**



con una visión y una gerencia que piensen integralmente el territorio; y utilizar mecanismos de agilidad normativa que permitan hacer en meses lo que normalmente toma años sin sacrificar la seguridad, la transparencia ni la calidad.

Durante estos veinte años, cada edición del *Informe nacional de competitividad* ha sido fruto de un trabajo conjunto. En ellas han participado nuestro equipo, el conocimiento de nuestras empresas miembros de número, expertos y comentaristas que enriquecen los capítulos y múltiples aliados de los sectores público, privado, académico y social. A todos ellos, gracias por contribuir año tras año a esta conversación para hacer de Colombia un mejor país. En este periodo hemos aprendido a ar-

ticular capacidades y unir esfuerzos clave para construir una agenda de competitividad que le entrega palancas de crecimiento y productividad a todo el país.

Nuestros esfuerzos, al igual que los de todo el país, han sido loables pero insuficientes. En todo caso, hoy, como siempre, pensamos con entusiasmo que somos capaces, así que cerramos este ciclo pensando en las herramientas, los interlocutores y las ambiciones con los que vamos a acompañar la historia del país en los siguientes veinte años y que, desde ya, les decimos: serán extraordinarios. Hoy los invitamos a que contemos esa historia juntos y nos sintamos orgullosos de la transformación que logramos.



1 Introducción

Entre 2005 y 2024, Vietnam multiplicó por 2,7 su producto interno bruto (PIB) per cápita real. En ese mismo periodo, Venezuela logró menguarlo en una proporción casi igual (en 2005 su PIB per cápita real era 2,6 veces el que tendría en 2024) (Banco Mundial, 2026a). **En 20 años la historia de un país puede cambiar:** pueden ser dos décadas de transformación y crecimiento, o de empobrecimiento y desesperanza.

Las trayectorias de los países no están predeterminadas por el destino; son el resultado de las decisiones que toman sus ciudadanos, sus empresas, sus instituciones y sus líderes, de las reformas que logran sostenerse y de las capacidades que se construyen. Por lo tanto, al conmemorar los 20 años del Consejo Privado de Competitividad (CPC), esta edición del *Informe nacional de competitividad (INC) 2026-2027* hace algo más que mirar hacia atrás: se pregunta qué aprendimos de estas dos décadas y qué debemos hacer hoy para cambiar la historia que Colombia contará dentro de 20 años.

La respuesta exige reconocer las dos caras de nuestro recorrido. Colombia ha avanzado construyendo instituciones y capacidades, ampliando oportunidades y tomando decisiones que contribuyeron a mejorar el bienestar. Esos logros importan y debemos protegerlos. Sin embargo, persisten brechas y desafíos que siguen esperando respuesta después de 20 años. **Cuidar lo que hicimos bien es tan importante como reconocer aquello que debemos corregir y acelerar las transformaciones que el país necesita.**

Con esa mirada, este informe identifica **tres grandes palancas que ayudaron a Colombia a avanzar y una gran deuda que limita nuestro desarrollo**. Esta publicación no se limita a hacer un balance del pasado. Nos encontramos en el inicio de un nuevo cuatrienio de Gobierno y aun decantando el impacto de la gran tragedia del terremoto del 10 de agosto, que no solo

acabó con muchas vidas sino que también amenaza la senda de desarrollo de una zona importante del territorio nacional. Por ello el INC propone una hoja de ruta para 2026-2030, con recomendaciones orientadas a recuperar la inversión, elevar el crecimiento potencial y traducirlo en mayor bienestar para todos, e incorpora un capítulo dedicado a la reconstrucción, con ideas que deben estar presentes en este proceso, para lograr convertirlo en una oportunidad de reactivación e inclusión de territorios marginados.

Cada capítulo recoge los avances de las últimas dos décadas, identifica la gran deuda pendiente y plantea prioridades para los próximos cuatro años. Esta edición incorpora, además, una pregunta incómoda y necesaria: **¿qué ocurre cuando el conocimiento técnico deja de ser suficiente para transformar la realidad?**

La separata aborda la pérdida de legitimidad e influencia de las estructuras tecnocráticas. El cambio tecnológico, las transformaciones culturales y la transición demográfica han modificado la forma en que las sociedades se informan, construyen confianza y ejercen el poder. Hoy, producir buenos diagnósticos ya no basta: necesitamos que el conocimiento vuelva a conectar con las personas, construya consensos y contribuya a orientar decisiones colectivas. **Ese es el propósito de este informe: aprender de los últimos 20 años para transformar los próximos 20;** que en 2046 Colombia pueda contar una historia de crecimiento, productividad e inclusión, y no la de otras dos décadas de oportunidades perdidas. El terremoto reciente nos ofrece la misma oportunidad: aprender de lo que hicimos en el pasado y de lo que funcionó en otros países para reconstruir, y en el caso particular del Chocó, cambiar la dinámica de progreso del departamento.



2 ¿Que 20 años no es nada?

El CPC cumple 20 años desde su creación en el año 2006. Desde entonces, el INC ha acompañado al país con un diagnóstico técnico e independiente sobre lo que se necesita para crecer más y mejor. Al cumplir dos décadas de estos ejercicios, decidimos hacer una invitación a mirar nuestra historia con dos lentes simultáneamente: los grandes avances que hemos logrado como sociedad y la gran deuda que todavía tenemos pendiente.

Durante las últimas dos décadas Colombia registró avances importantes en distintas dimensiones del desarrollo: mejoró las condiciones sociales de la población, amplió el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos, aumentó el ingreso por habitante y redujo significativamente la tasa de homicidios. La Tabla 1 resume algunos de los principales indicadores que reflejan esta transformación y muestran mejoras transversales en las condiciones de vida de los colombianos.

Tabla 1. Colombia en 20 años: evolución de indicadores seleccionados de desarrollo y bienestar

Dimensión	Indicador	Hace 20 años	Hoy	Cambio
Desarrollo social	Cobertura en salud	86,6 %	>98 %	Cobertura prácticamente universal
Desarrollo social	Mortalidad infantil	18,2 por 1.000 nacidos vivos	10,5 por 1.000 nacidos vivos	Reducción cercana al 42 %
Desarrollo social	Esperanza de vida	74 años	78 años	+4,0 años
Capital humano	Escolaridad promedio (>25 años)	6,9 años	9,3 años	+2,4 años
Infraestructura y servicios	Cobertura Efectiva de Gas por Red y Gas Licuados	69 %	84 %	+15 puntos porcentuales (pp)
Infraestructura y servicios	Personas que usan internet	15 %	79 %	Expansión masiva
Desarrollo económico	PIB per cápita	USD 3.494	USD 8.623	Creció 2,47 veces el valor de 2005
Seguridad	Tasa de homicidios	40,5 por 100.000 hab.	26,5 por 100.000 hab.	Reducción cercana al 34,6 %

Fuentes: Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud): cobertura en salud; Banco Mundial: mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer, uso de internet y PIB per cápita; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): escolaridad promedio; Ministerio de Minas y Energía (Minenergía): cobertura de gas natural; Ministerio de Defensa Nacional (Mindefensa): tasa de homicidios. Los datos corresponden al último año disponible para cada indicador.



3 Tres palancas para 20 años de avances

Estos avances no ocurrieron de manera espontánea. El CPC identifica tres transformaciones que, en conjunto, fortalecieron la capacidad del Estado y el poder del sector productivo para generar crecimiento, atraer inversión y ampliar el bienestar de la población: instituciones sólidas, fortalecimiento técnico del Estado y una mayor articulación entre los sectores público y privado.

Cuidado y fortalecimiento de las instituciones. En estas dos décadas Colombia logró consolidar instituciones, reglas del juego estables y contrapesos de poder. Estos equilibrios han sido fundamentales para garantizar la estabilidad política y económica del país y, por ello, constituyen uno de los principales avances en materia de competitividad. Un ejemplo de estos progresos ha sido el papel de la Corte Constitucional como garante del Estado de derecho.

Si bien en muchas ocasiones las decisiones de los diferentes poderes pueden no ser compartidas por todos, a lo largo de los 20 años se ha hecho evidente la importancia del balance de poderes y de tener contrapesos a todas las ramas del poder. **El control judicial, el contrapeso del Congreso al Poder Ejecutivo y la fortaleza de las organizaciones independientes son ejemplos de cómo el tejido institucional fortalece la confianza en las reglas del juego, reduce la incertidumbre y genera un entorno más favorable para la inversión, el crecimiento y la competitividad.**

Fortalecimiento técnico del Estado. Colombia también avanzó en la sofisticación de su aparato estatal y en la construcción de capacidades técnicas para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas. El Banco de la República es uno de los ejemplos más claros: su independencia, consagrada en 1991, y la adopción del esquema de inflación objetivo en 2000 contribuyeron a consolidar una institucionalidad técnica capaz de preservar la estabilidad monetaria incluso frente a choques importantes. El país pasó de registrar inflaciones promedio

cercanas al 21 % a niveles cercanos al 5 % (Banco de la República, 2026). Esta construcción de capacidades también se observa en otros ámbitos, como el sector eléctrico y la incorporación de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que amplió las posibilidades de comparar el desempeño del país, identificar brechas y adoptar mejores prácticas internacionales.

Asociación público-privada en todas sus formas. La tercera palanca fue la capacidad de combinar las fortalezas del Estado con los recursos, la gestión y la capacidad de ejecución del sector privado para ampliar y mejorar la provisión de bienes y servicios. Esta articulación se dio en distintos frentes; entre ellos, la protección social, la educación y, de manera especialmente visible, la infraestructura de transporte.

En salud, la cobertura pasó del 86,6 % de la población en 2006 a más del 98 % en la actualidad (Minsalud, 2026), mediante un modelo de aseguramiento en el que entidades privadas administran recursos y prestan servicios bajo la regulación y la vigilancia del Estado. Este esquema también permitió trasladar parte de la gestión operativa y administrativa a actores especializados. En pensiones, la reforma de 1993 abrió la puerta a la participación de fondos privados, ampliando las opciones de ahorro para la vejez y fortaleciendo la gestión de procesos como el registro de la historia laboral y los aportes de los trabajadores.

Sin embargo, es en infraestructura donde los resultados de esta articulación han sido más visibles. Los esquemas de concesión permitieron movilizar capital y capacidad de gestión privados para desarrollar proyectos estratégicos. Entre ellos se encuentra el Túnel de Oriente —el segundo más largo de América Latina, con 8,2 kilómetros y una inversión de COP 1,1 billones—, así como sistemas de transporte masivo como TransMilenio y la red de autopistas que hoy conecta buena parte del país.

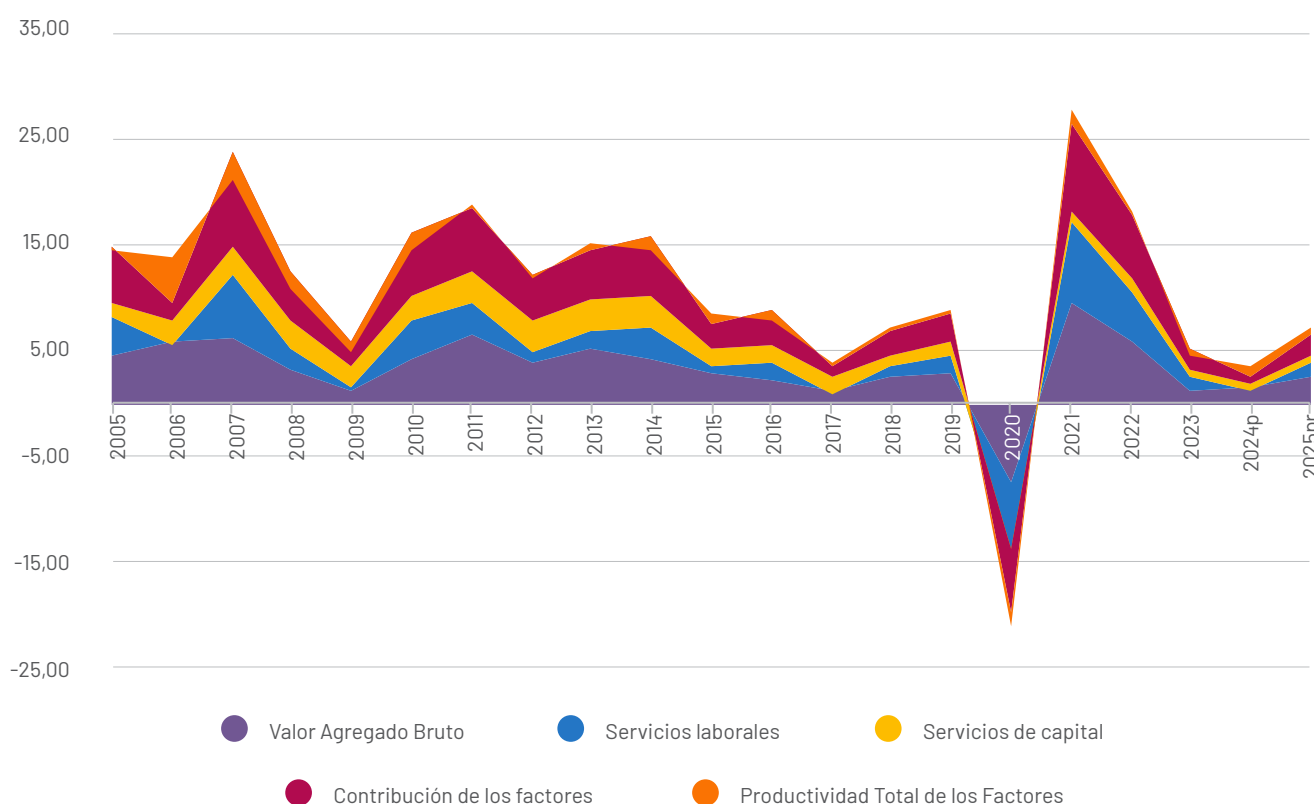


4 La gran deuda: trabajamos más, pero no somos más productivos

A pesar de los avances de las últimas dos décadas, Colombia mantiene una gran deuda: **la productividad**. Entre 2005 y 2025, la productividad total de los factores (PTF) restó en promedio 0,2 pp al crecimiento anual del PIB (DANE, 2026). Este comportamiento significa que el crecimiento del país se explicó principalmente por la incorporación de más trabajo y capital, y no por una mayor eficiencia en el uso de esos recursos.

Este desafío será aún mayor en los próximos años. La transición demográfica reducirá progresivamente el crecimiento de la población en edad de trabajar y, con ello, la contribución del trabajo al crecimiento potencial. Como muestra la Gráfica 1, hacia 2040 Colombia tendrá que depender cada vez más de la productividad y la inversión para sostener su crecimiento y mejorar las condiciones de vida de su población.

Gráfica 1. Contribuciones al crecimiento del PIB potencial (promedios anuales)



Fuente: cálculos propios con base en datos del DANE (serie histórica 2005-2025 de PTF y proyecciones de población 2018-2070) y evidencia internacional de la OCDE (*The Sources of Economic Growth in OECD Countries* y *OECD Compendium of Productivity Indicators*).

La Gráfica 1 evidencia la magnitud del reto. Durante los últimos 20 años, la expansión de la fuerza laboral y la acumulación de capital sostuvieron buena parte del crecimiento. Hacia 2040, sin embargo, la contribución del trabajo será considerablemente menor. Esto implica que Colombia ya no podrá depender de incorporar más trabajadores para crecer:

tendrá que **producir más y mejor con los recursos disponibles y procurar atraer cantidades superiores de capital que las que recibió en el pasado**.

La baja productividad tiene múltiples causas. Una de las más importantes es la estructura empresarial del país. El 98 % de las empresas colombianas son micro y pequeñas (Confe-



cámaras, 2026) y generan cerca del 40 % del empleo formal (DANE, 2025). Sin embargo, su reducido tamaño limita su capacidad para acceder a financiamiento, incorporar tecnología, innovar, capacitar a su talento humano y competir en mercados nacionales e internacionales. Crear condiciones que les permitan crecer y ganar escala es, por tanto, fundamental para elevar su productividad.

A lo anterior se suma la elevada informalidad empresarial y laboral. Cerca del 60 % de las unidades productivas operan por fuera de la formalidad, lo que restringe su acceso a crédito, tecnología, programas de apoyo y mercados más amplios. Al mismo tiempo, la informalidad laboral afecta a alrededor del 55 % de los ocupados y se concentra especialmente entre los trabajadores por cuenta propia y las microempresas (DANE, 2025), donde predominan empleos de baja productividad y menores posibilidades de acumulación de capital humano.

Las brechas de productividad también se manifiestan entre sectores y territorios. Mientras algunas actividades modernas y empresas de mayor tamaño alcanzan niveles de productividad cercanos a estándares internacionales, una parte importante del aparato productivo permanece rezagada. En departamentos como Chocó y La Guajira, por ejemplo, más del 70 % del empleo es informal, mientras que en Bogotá esta proporción es cercana al 30 % (DANE, 2025).

La educación y la formación para el trabajo constituyen otro cuello de botella. Aunque Colombia ha ampliado significativamente la cobertura educativa, persisten brechas importantes en calidad, pertinencia y conexión con las necesidades del sector productivo. En las pruebas PISA 2022, el 71 % de los estudiantes no alcanzó el nivel mínimo de desempeño en matemáticas y el 49 % no lo hizo en lectura (OCDE, 2023). Al mismo tiempo, cerca del 61 % de las empresas reporta dificultades para encontrar el talento que necesita, particularmente en habilidades técnicas, digitales y socioemocionales (ManpowerGroup, 2026).

La gran deuda de Colombia, por tanto, no es cuánto trabajamos, sino cuánto valor logramos generar con nuestro trabajo, nuestro capital y nuestras capacidades. Durante las últimas dos décadas, el país pudo crecer apoyándose en una fuerza laboral en expansión; hacia adelante, esa posibilidad será cada vez menor. Incrementar la inversión y elevar la productividad deben ser nuestras obsesiones. Esto exigirá empresas capaces de crecer, trabajadores con las habilidades que demanda la economía, mayor formalización, adopción tecnológica e innovación, y un entorno que permita trasladar recursos hacia las actividades donde generan mayor valor. El terremoto del 10 de agosto, si algo refuerza, es la necesidad de que estas dos palancas —la inversión y la productividad— se fortalezcan, y que en ambos casos este fortalecimiento se piense desde la lógica regional de nuestro país.



5 20 años de cambio en la dinámica del poder

Además de los 13 capítulos temáticos, esta edición del INC incluye un capítulo dedicado a la reconstrucción de la zona suroccidental del país, la más afectada por el terremoto del 10 de agosto, y una separata especial que plantea una pregunta fundamental: **¿por qué los expertos y las estructuras técnicas han perdido capacidad para influir en decisiones estratégicas, especialmente en materia de política pública?**

Este interrogante es particularmente relevante para agendas como la de productividad: si no logramos que una parte amplia de la población reconozca su importancia y demande políticas que la promuevan, será cada vez más difícil construir el respaldo necesario para que las reformas transiten por los canales democráticos. El desafío, entonces, no consiste únicamente en producir buenos diagnósticos, sino también en transformar la manera en que el conocimiento técnico se relaciona con la sociedad para recuperar su capacidad de incidir.

La separata desarrolla esta reflexión en cuatro momentos.

Primero, describe el movimiento pendular mediante el cual, en democracia, la ciudadanía delega decisiones complejas en instituciones y grupos de expertos —como bancos centrales, reglas fiscales y altas cortes— mientras percibe que actúan en su beneficio, pero les retira su respaldo cuando esa confianza se rompe.

Segundo, identifica cinco razones por las cuales reformas bien diseñadas desde la perspectiva técnica y respaldadas por la evidencia pueden dejar de conectar con las personas: (1) producen resultados que pueden percibirse como marginales

frente al esfuerzo que exigen; (2) concentran sus costos en grupos fácilmente identificables mientras sus beneficios se distribuyen entre toda la sociedad; (3) se diseñan pensando en un ciudadano promedio que no siempre representa las realidades individuales; (4) pueden caer en excesos regulatorios que, en la búsqueda del estándar perfecto, terminan excluyendo a quienes no pueden cumplirlo; y (5) suelen comunicar con precisión sus beneficios mientras sus costos reciben menor atención, hasta que estos terminan erosionando la confianza.

Tercero, muestra cómo ha cambiado la naturaleza misma del poder. Este se ha vuelto más accesible para ciudadanos menos expertos pero más representativos; al mismo tiempo, es más difícil de ejercer, más fácil de perder y está cada vez más disperso entre actores que disputan espacio a las estructuras tradicionales. En este nuevo escenario, las redes sociales amplifican dinámicas como el populismo, la política identitaria y la polarización.

Finalmente, la separata propone cuatro tareas para que las disciplinas técnicas recuperen su capacidad de contribuir a la transformación del país: (1) aprender a convivir con la alternancia entre movimientos que favorecen las soluciones de mercado y aquellos que las cuestionan; (2) **enamorar en lugar de sermonear**; (3) reconocer genuinamente las necesidades de las personas; y (4) abrir el diseño de la política pública a otras disciplinas que permitan comprender mejor cómo las personas construyen sentido sobre su propia vida.



6 Lo urgente

En esta edición, y a raíz de la erosión que en los años recientes han tenido ciertos pilares fundamentales de la competitividad, aparte del análisis histórico que se realiza en el INC y de las recomendaciones que hace cada capítulo para los próximos cuatro años, se identifican también cuatro frentes que el país debe atender de forma urgente. Lo ideal sería que al emprender estos esfuerzos exista la voluntad de asumir transformaciones costosas en el corto plazo pero que logren cambiar nuestra senda de crecimiento en un periodo más amplio.

El primero es el fiscal: El indicador de deuda pública como porcentaje de lo que producimos hoy tiene niveles que no solo consumen una porción muy importante del presupuesto anual (Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF], 2026, p. 17), sino que genera una dinámica nociva que mantiene el costo de dicha deuda en niveles muy altos, haciendo que el esfuerzo de pago deba ser persistente. Para poder realizar un proceso de ajuste fiscal, el país tendrá que trabajar en diversos frentes.

Por una parte, habrá que **recortar gastos improductivos del Estado**, con las dificultades que ofrece el tejido normativo; por otro, **tendremos que revisar contratos sociales que hoy generan sendas explosivas de gasto**, como lo es el sistema de protección social u otros que han resultado frustrantes tanto por su costo como por su beneficio como el Sistema General de Participaciones. Ahora bien, aun estos ajustes también serán insuficientes, por lo que tendremos que **revisar nuestra estructura tributaria**, de nuevo. Este proceso deberá, en primer lugar, lograr una fuente importante de nuevo recaudo para, en segundo lugar, aliviar la carga de la producción y la inversión. Si estos objetivos se alcanzan, podremos aspirar a empezar un proceso de ajuste fiscal virtuoso donde la reducción en ciertas cargas tributarias genera ingreso y, por esa vía, nuevo recaudo.

El segundo es la salud: el sistema requiere medidas de estabilización financiera de corto plazo que nos den oxígeno para las reformas más profundas, que son además complejas desde el punto de vista de la discusión social pero impostergables. **Debemos transitar a un sistema cuyos gastos tengan límites razonables que puedan financiarse sosteniblemente en el tiempo sin descalabros fiscales o mayores presiones para la generación formal de empleo.** Para dicho fin, debemos tener información precisa e integrada de todo el sistema (y que se ar-

ticule con otros sistemas de información) para dejar de operar a ciegas y sin los beneficios de la tecnología.

Debemos preservar el sistema de aseguramiento con los ajustes que requieren su legitimidad, su eficiencia y su transparencia. Esto incluye un esquema en el que el goce efectivo del derecho a la salud en regiones apartadas del país sea tan eficiente como el de la región central. Finalmente, debemos incorporar el futuro en la discusión: el envejecimiento de la población y la inclusión de nuevas tecnologías que ponen presión financiera sobre el sistema son problemas que debemos saber resolver.

El tercer desafío es el minero energético. Debemos priorizar y destrabar la ejecución de los proyectos estratégicos de generación y transmisión eléctrica. Para dicho fin, es preciso reactivar la figura de los proyectos de interés nacional estratégico (Pines) puesto que es fundamental que estos tengan un esquema de gerencia eficaz. Asimismo, conviene establecer reglas claras y ágiles para las licencias ambientales y sociales que garanticen la viabilidad de esos proyectos en armonía con las comunidades y el medio ambiente, pero sin poner en riesgo el bienestar colectivo. También sería necesario alinear mejor los incentivos de los funcionarios a cargo de todo proceso de licenciamiento y garantizar subastas efectivas con precios que promuevan la inversión de largo plazo a la vez que cuiden al consumidor presente. Finalmente, se recomienda incentivar la exploración que le asegure al país autosuficiencia, confiabilidad de suministro en el largo plazo y mayores fuentes fiscales de inversión para el bienestar.

El cuarto desafío urgente es poder llevar a cabo una limpieza regulatoria transversal que libere potencial productivo. En comercio exterior, esto significa simplificar los trámites aduaneros que hoy encarecen la inserción de las empresas colombianas en los mercados internacionales; en lo sanitario y fitosanitario, unificar la vigilancia de la cadena agroalimentaria y reconocer los estudios técnicos que ya avalan agencias internacionales, en lugar de exigir que se repitan localmente; en lo ambiental, simplificar y armonizar el licenciamiento para reducir tiempos sin sacrificar la protección del entorno; en lo inmobiliario, revisar los trámites y procesos que encarecen la construcción formal; en educación, modernizar la regulación para que responda a la velocidad de la



transformación tecnológica; y en lo laboral, actualizar las normas que hoy dificultan la contratación formal de los jóvenes y la operación de nuevas formas de trabajo, como el que ocurre a través de plataformas digitales.

Estos cuatro frentes son la agenda más apremiante, pero no agotan la tarea: cada uno de los trece capítulos que siguen trae, además, su propia hoja de ruta para el periodo 2026-2030 derivados de la iniciativa Colombia Progres 2630 (Colombia Progres 2630, s. f.).



7 Los capítulos

A continuación, se encuentra un breve resumen de los capítulos del presente INC. Para cada uno de ellos mencionamos los avances más importantes en las dos décadas desde el naci-

miento del CPC hasta hoy, la gran deuda vigente y las prioridades para el próximo Gobierno 2026-2030.

Condiciones habilitantes

Eficiencia del Estado

Los avances más importantes de estas dos décadas incluyen la adopción de una estructura de política de mejora regulatoria —con hitos como el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) y la reglamentación del análisis de impacto normativo—, el fortalecimiento de las capacidades de gobierno digital hasta ubicar a Colombia entre los países con mejor desempeño en el índice respectivo, y la modernización de la contratación pública mediante plataformas transaccionales y mecanismos de transparencia.

La gran deuda es que el país todavía no ha logrado transitar de un modelo de intervención basado en controles preventivos

hacia uno de gestión de riesgos. Por lo tanto, buena parte de los avances sigue concentrada en lineamientos y plataformas que no han mejorado sustancialmente la relación cotidiana entre el Estado y la ciudadanía y definitivamente no han logrado generar un Estado que apalanque una mejor gestión productiva.

Las prioridades para 2026-2030 son avanzar en los cambios normativos identificados en el marco de la iniciativa Colombia Progresa 2630; incorporar herramientas de inteligencia artificial en el funcionamiento del sector público; y optimizar el tamaño y las capacidades del Estado.

Justicia y seguridad

Los avances más importantes son la acción de tutela, consagrada en la Constitución de 1991, que democratizó el acceso a la justicia constitucional; el Sistema Penal Oral Acusatorio de 2004, que redujo los tiempos procesales de 890 a 120 días en promedio (Corporación Excelencia en la Justicia [CEJ], 2012); la transformación digital de la Rama Judicial, que ha empezado a reducir las barreras geográficas y administrativas de acceso a la justicia (Consejo Superior de la Judicatura [CSDJ], 2025); y en seguridad, la caída de la tasa de homicidios de más de 80 por cada 100.000 habitantes en los 90 a 24 en 2020, el nivel más bajo desde 1975.

La gran deuda tiene dos caras: en justicia, la congestión judicial persistente —el índice de evacuación de procesos cayó a 84

de cada 100 en 2025 (CSDJ, 2025), y Colombia es el quinto país más congestionado de América Latina (Centro de Estudios de Justicia de las Américas [CEJA], 2025)—; y en seguridad, un entorno de seguridad ciudadana real y cotidiana. Las muertes por conflicto interno casi se duplicaron entre 2023 y 2024 y Colombia sigue siendo, por quinto año consecutivo, el país menos pacífico de la región (Instituto para la Economía y la Paz [IEP], 2025).

Las prioridades para 2026-2030 son delegar tareas administrativas en inteligencia artificial para liberar capacidad judicial hacia las funciones jurisdiccionales; implementar tribunales de flagrancia que descongestionen la justicia penal; transformar los modelos de reclusión de alta seguridad; y adoptar una ley integral contra el crimen organizado.



Infraestructura, transporte y logística

Los avances más importantes fueron tres. Primero, la reducción del rezago histórico en infraestructura, resultado del fortalecimiento del marco institucional y regulatorio que rige al sector, lo que ha permitido atraer inversión y mejorar la distribución de responsabilidades, riesgos e incentivos entre los sectores público y privado. Segundo, la planeación de la infraestructura de transporte en Colombia evolucionó desde esquemas fragmentados y de corto plazo hacia una visión estratégica de largo plazo, cuyo principal referente es el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2021-2051. Tercero, el rol cada vez más relevante del sector privado en la construcción, el mantenimiento y la operación de proyectos de infraestructura (Fedesarrollo, 2023).

La gran deuda que el país aún enfrenta está relacionada con retos estructurales en materia de conectividad territorial, multimodalidad, sostenibilidad financiera y eficiencia logística. Superar estas brechas será fundamental para fortalecer la competitividad del país, promover una mayor integración regional y garantizar un crecimiento más equilibrado entre los territorios.

Las prioridades para el periodo 2026-2030 también son tres: revivir la figura de los Pines para avanzar en la implementación del PMTI; facilitar la aprobación de los proyectos de iniciativa privada para la construcción de infraestructura de transporte; y modernizar el sector de transporte de carga por carretera bajo criterios de transformación tecnológica, sostenibilidad y eficiencia.

Energía

Los avances más importantes fueron el desmonte del monopolio estatal, lo que permitió la estructuración de un ecosistema institucional con roles técnicos especializados (Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME], Comisión de Regulación de Energía y Gas [CREG], Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH], Agencia Nacional de Minería [ANM] y XM); la implementación del cargo por confiabilidad, el cual aseguró marcos estables que evitaron apagones, disparó la capacidad renovable y habilitó la autogeneración ciudadana; finalmente, la modernización de la infraestructura mediante esquemas de riesgo compartido, que logró alcanzar cober-

turas récord (luz: 93 %, gas: 67 %) y regalías sin asfixiar las finanzas del Estado (Ministerio de Minas y Energía [Minenergía], s. f.; XM, 2026).

La gran deuda se manifiesta en la desconexión entre entidades, lo que frena proyectos estratégicos y crea incentivos perversos, como la minería ilegal y la falta de acceso a servicios.

Las prioridades para 2026-2030 son reactivar y blindar los Pines para objetivos estratégicos; implementar un licenciamiento ambiental proporcional al riesgo; habilitar vías rápidas que agrupen y destraben los procesos de consulta previa; y restaurar la confianza inversionista.

Economía digital

Los avances más importantes fueron la articulación de mecanismos público-privados para el despliegue de la infraestructura digital, como las obligaciones de hacer, que permiten a los operadores destinar parte de sus contraprestaciones por el uso del espectro a proyectos de conectividad rural; el ajuste del marco regulatorio del espectro con la Ley 1978 de 2019, que permitió la modernización institucional del sector de tecnologías de la información y la comunicación (TIC); y el fortalecimiento de las capacidades de gobierno digital hasta ubicar a Colombia entre los líderes del índice respectivo de la OCDE.

La gran deuda es que Colombia es uno de los países de la OCDE con menor penetración de internet de banda ancha, tanto fija como móvil.

Las prioridades para 2026-2030 son revisar las barreras de última milla que impiden el despliegue de redes; extender el enfoque de transformación digital al programa Fábricas de Productividad; y sistematizar la identificación de brechas de talento digital.



Capital humano

Educación

Los avances más importantes fueron la expansión de la cobertura educativa en todos los niveles, la construcción de sistemas de evaluación y aseguramiento de la calidad que hoy permiten comparar estudiantes e instituciones, y la consolidación de la primera infancia como prioridad de política pública a través de la estrategia De Cero a Siempre.

La gran deuda es que Colombia no ha construido un sistema integrado de trayectorias educativas y laborales

capaz de conectar la formación con la empleabilidad y la productividad.

Las prioridades para 2026-2030 son convertir las cualificaciones existentes en oportunidades reales de movilidad educativa y laboral; modernizar la regulación educativa para que responda a la velocidad de la transformación tecnológica; y evolucionar hacia un sistema de calidad centrado en los aprendizajes, la empleabilidad y el desarrollo de talento.

Protección social

Los avances más importantes fueron la ampliación de la cobertura en salud bajo un modelo de aseguramiento con participación privada hasta superar el 98 % de la población (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud [Adres], 2026); la reducción sostenida de la pobreza mediante esquemas de transferencias como Familias en Acción y, más recientemente, la renta ciudadana; y el reconocimiento del cuidado en la agenda de política pública.

La gran deuda es que el sistema no se ha adaptado a las transformaciones demográficas, laborales y fiscales del

país, dejando vacíos profundos en la protección a la vejez — solo 1 de cada 4 adultos mayores que debería recibir pensión efectivamente la recibe— y preguntas abiertas sobre su financiamiento.

Las prioridades para 2026-2030 son sanear las deudas del sector salud manteniendo el aseguramiento con participación privada; definir con claridad el alcance y los límites del derecho a la salud; y corregir las fallas microeconómicas que afectan su eficiencia y calidad.

Eficiencia de mercados

Mercado laboral

Los avances más importantes fueron la construcción de un sistema de información laboral robusto al articular la Gran Encuesta Integrada de Hogares con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes; el aumento sostenido de la participación laboral femenina; y el fortalecimiento del marco de derechos laborales y sindicales, alineándolo con los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la OCDE.

La gran deuda es la informalidad laboral, que en 2025 alcanzó el 55,1 % a nivel nacional y supera el 83 % (DANE, 2025)

en zonas rurales, reflejo de un sistema de protección social diseñado para trayectorias laborales estables que la mayoría de los colombianos no tiene.

Las prioridades para 2026-2030 son avanzar hacia esquemas de cotización proporcional, complementando la Ley 2466 de 2025 con instrumentos como la unidad de trabajo especial; corregir la desnaturalización del contrato de aprendizaje; y establecer definiciones normativas claras para el trabajo en plataformas digitales.



Internacionalización

Los avances más importantes fueron la apertura económica de los años 90 y la firma de 17 tratados de libre comercio, que multiplicaron por siete las exportaciones de bienes en 35 años; los avances en facilitación de comercio, incluida la adhesión al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y el incremento sostenido de la inversión extranjera directa hacia la economía nacional.

La gran deuda es el moderado desempeño del país en los principales indicadores de internacionalización en comparación con otras economías del mundo. En 2024, el comercio exterior de bienes y servicios representó el 37,0 % del PIB co-

lombiano, un valor inferior al de economías de la región como México (74,6 %) y Costa Rica (71,3 %) e incluso el promedio de los países de la OCDE (57,2 %)(Banco Mundial, 2026b).

Las prioridades para 2026-2030 son continuar y escalar los programas de inserción y supervivencia exportadora, como Fábricas de Productividad y Sostenibilidad; fortalecer los procesos institucionales de calidad y aduaneros con el fin de reducir los costos de internacionalización de las empresas y lograr un acceso real a mercados; e impulsar una estrategia regional de atracción de inversión extranjera de eficiencia, aprovechando las oportunidades que ofrecen el *nearshoring* y la *silver economy* en Colombia.

Sistema tributario

Los avances más importantes fueron el aumento del recaudo tributario como proporción del PIB, de niveles cercanos al 14-16 % a comienzos de los 2000 a 19,9 % en 2024 (OCDE *et al.*, 2026); la consolidación de la facturación y la nómina electrónica; y la adopción de estándares internacionales de transparencia tras el ingreso a la OCDE.

La gran deuda es un sistema de baja progresividad, con una base gravable estrecha; la elevada dependencia del impuesto

corporativo; y distorsiones derivadas de beneficios tributarios y de la complejidad normativa.

Las prioridades para 2026-2030 son ampliar la base tributaria avanzando hacia una declaración universal; racionalizar los beneficios tributarios mediante un marco de evaluación permanente; y construir un pacto tributario que impulse la formalización, la progresividad y la productividad empresarial.

Financiación empresarial

Los avances más importantes fueron el desarrollo de política e institucionalidad microfinanciera como parte de la recuperación de la crisis financiera de finales de los 90; el aprovechamiento de la transformación digital para ampliar la inclusión financiera con el aumento del acceso a productos financieros de 55,5 % en 2008 a 96,4 % en 2024 (Banca de las Oportunidades [BdO] y Superintendencia Financiera de Colombia [SFC], 2025); y la construcción de la capacidad estadística para informar la política y orientar los negocios y la política pública.

La gran deuda es que el tejido productivo colombiano sigue sin utilizar los instrumentos financieros formales a la escala que necesita para crecer.

Las prioridades para 2026-2030 son impulsar el *open data* como palanca para nuevas soluciones de financiamiento; adelantar una reforma integral a la regulación financiera que flexibilice el entorno de licenciamiento y modernice los instrumentos de gestión de riesgos; y rescatar la misión del mercado de capitales colombiano.



Sofisticación e innovación

Ciencia, tecnología e innovación (CTI)

Los avances más importantes fueron entender que el apalancamiento público en CTI es insuficiente pero necesario para sostener investigaciones cuyos beneficios no son inmediatos para el sector productivo; construir una institucionalidad y una gobernanza para el sector, con desarrollos como el Marco de Inversión en CTI reglamentado en 2021; y destinar recursos de las regalías a la CTI, financiando más de 1.250 proyectos desde 2012 (Departamento Nacional de Planeación [DNP]-Sistema General de Regalías [SGR], 2026).

La gran deuda es que Colombia ha adquirido capacidades, pero no ha logrado traducirlas en resultados tangibles que se reflejen en productividad y bienestar.

Las prioridades para 2026-2030 son conectar la CTI con el mercado; medir tanto las capacidades como los resultados de la inversión en investigación y desarrollo; y realizar ajustes regulatorios que detonen la competitividad del sector.

Crecimiento verde

Los avances más importantes son la construcción de una arquitectura institucional ambiental que ha empezado a integrarse a la discusión de productividad, financiamiento e inserción internacional; el reconocimiento estratégico del capital natural como ventaja competitiva —Colombia tiene el subíndice de capital natural más alto de América Latina después de Perú (Solability, 2025)—; y la existencia de ejemplos, aunque poco divulgados, de gestión empresarial sostenible.

La gran deuda es que el país no ha logrado construir colectivamente un discurso que deje de enfrentar el desarrollo con la sostenibilidad ambiental, en parte porque el marco jurídico ambiental ha estado históricamente orientado a la sanción más que a la gestión de riesgo.

Las prioridades para 2026-2030 son simplificar y armonizar el sistema de licenciamiento ambiental; contar con datos interoperables y actualizados; y migrar del discurso de la mitigación hacia uno de gestión de riesgo y adaptación.

Productividad rural

Los avances más importantes fueron el rediseño del andamiaje institucional para la ruralidad, separando la planificación técnica (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA]) de la gestión de tierras (Agencia Nacional de Tierras [ANT]) y la ejecución de proyectos (Agencia de Desarrollo Rural [ADR]); la diversificación de la canasta productiva y exportadora agropecuaria, que casi duplicó su volumen en 30 años; y la maduración del financiamiento y la gestión del riesgo agropecuario.

La gran deuda es la falta de regularización de la propiedad rural, que sigue siendo el mayor obstáculo para la seguridad

jurídica, la inversión y la productividad del campo, en un país donde la informalidad de la tierra supera el 50 % del área rural (UPRA, 2023).

Las prioridades para 2026-2030 son unificar en el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) la competencia sobre toda la cadena agroalimentaria adoptando un modelo de control de la granja a la mesa; transitar de la titulación individual a barridos prediales masivos con un catastro multipropósito interoperable; y operativizar la jurisdicción agraria.

Desarrollo empresarial

Los avances más importantes fueron el impulso del ecosistema de emprendimiento tecnológico, que captó USD 857 millones, el equivalente al 20 % del capital invertido en América

Latina (KPMG, 2026); el inicio de la consolidación de una arquitectura de asistencia técnica a empresas que combina escala y mejora continua; y la implementación de 157 iniciativas clúste-



res en 28 departamentos, con más de 400.000 empresas y una supervivencia a cinco años de 71,5 % (Confecámaras, 2025).

La gran deuda es que seguimos atrapados en una estructura empresarial dual: pocas firmas modernas y competitivas frente a una base masiva de microempresas de baja productividad. La productividad de una microempresa equivale apenas al 16 % de la de una gran empresa; en pequeñas, la proporción es de 43 %, y en medianas, de 51 % (OCDE *et al.*, 2019). Esto pesa más porque, de 1,8 millones de empresas formales activas en

2025, el 91,8 % son microempresas y solo el 0,4 % se clasifican como grandes (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCIT], 2025).

Las prioridades para 2026-2030 son crear una agenda nacional de extensionismo y evaluación empresarial; reactivar el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) desde Presidencia para coordinar mejor la agenda de competitividad; y reglamentar e implementar la Ley 2254 de 2022 y su Escalera de la Formalidad.



8 Cierre

A 20 años de su primer informe, el CPC no cambia el diagnóstico de fondo: Colombia sabe construir instituciones, fortalecer capacidades técnicas y asociarse con el sector privado. Lo pendiente es traducir esa capacidad en productividad que la gente perciba, y que hoy tiene mucha menos latitud que hace dos décadas debido a los deterioros evidentes del último cuatrienio: con una deuda pública que limita el margen de maniobra del Estado, con alternancia de poder que exige mayores complejidades en la construcción de consensos, y muchas recomendaciones técnicas que han perdido licencia y deben encontrar otras formas para recuperar su legitimidad.

Agradecemos a nuestros miembros de número y asociados por su respaldo a la misión del CPC; a nuestro equipo técnico; a nuestros aliados en el sector público, académico y productivo; y a quienes hacen parte de las ramas del poder público y aspiran a serlo, con quienes seguimos sosteniendo esta conversación de país. Esperamos acompañar a la ciudadanía en la construcción de una historia emocionante de crecimiento e inclusión en los siguientes 20 años.



9 Referencias

- 1 Adres. (2026). *Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) del Sistema General de Seguridad Social en Salud*.
- 2 Banco de la República. (2026). *Inflación anual*. <https://www.banrep.gov.co/>
- 3 Banco Mundial. (2004). *Argentina at a glance*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/153901468768273371/pdf/27892.pdf>
- 4 Banco Mundial. (2026a). *GDP per capita (constant 2015 US\$)* [Conjunto de datos]. World Development Indicators. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD>
- 5 Banco Mundial. (2026b). *World Development Indicators* [Base de datos]. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- 6 BdO y SFC. (2025). *Reporte de Inclusión Financiera 2024*. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-06/BDO_RIF%202024_20062025.pdf
- 7 CARF. (2026). *Informe al Congreso de la República: abril de 2026*. Comité Autónomo de la Regla Fiscal. <https://www.carf.gov.co> – Informe al Congreso abril de 2026
- 8 CEJ. (2012). *Las tres fallas que aquejan al sistema penal acusatorio*. <https://cej.org.co/sala-de-prensa/articulos-de-prensa/las-tres-fallas-que-quejan-al-sistema-penal-acusatorio/>
- 9 CEJA. (2025). *Índice de congestión judicial en las Américas. Estudio comparado de poderes judiciales 2025*.
- 10 Colombia Progres 2630. (s. f.). *Colombia Progres 2630*. <https://alianza2630.com/>
- 11 Confecámaras. (2025). *Tejiendo redes de éxito: Un análisis integral del desempeño de las iniciativas clúster de Colombia*.
- 12 Confecámaras. (2026). *Sector empresarial en cifras*. <https://confecamaras.org.co/sector-empresarial-en-cifras/>
- 13 CSDJ. (2025). *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*.
- 14 DANE. (2025). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Mercado laboral*. <https://www.dane.gov.co>
- 15 DANE. (2026). *Anexo: Productividad Total de los Factores (PTF), 2025pr*.
- 16 DNP-SGR (2026). *Visualizador del Balance de Seguimiento a las Inversiones del SGR*. <https://2025.sgr.gov.co/Vigilancia/ResultadosInformes.aspx>
- 17 Fedesarrollo. (2023). *El aporte de las concesiones mediante APP en infraestructura de transporte al crecimiento y el bienestar de Colombia*.
- 18 IEP. (2025). *Global Peace Index 2025*.
- 19 KPMG. (2026). *Colombia Tech Report 2025-2026: El momento de la redefinición*.
- 20 ManpowerGroup. (2026). *Escasez de talento 2026: Colombia*. <https://www.manpowergroupcolombia.co/cases/escasez-de-talento-2026/>
- 21 MinCIT. (2025). *Informe de tejido empresarial 2025*. Oficina de Estudios Económicos.
- 22 Minenergía. (s. f.). *Estadísticas Gas Combustible*. <https://www.minenergia.gov.co/es/misional/hidrocarburos/funcionamiento-del-sector/estad%C3%ADsticas-gas-combustible/>
- 23 Minsalud. (2026). *Base de Datos Única de Afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud (BDUA-SGSSS)*. <https://www.minsalud.gov.co/Proteccion-Social/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>
- 24 OCDE. (2003). *The sources of economic growth in OECD countries*. <https://doi.org/10.1787/9789264199460-en>
- 25 OCDE. (2023). *PISA 2022 Results (Volume I and II) – Country notes: Colombia*. <https://doi.org/10.1787/dd5f34d9-en>
- 26 OCDE. (2025). *Revenue Statistics 2025*. <https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics>
- 27 OCDE. (2026). *OECD compendium of productivity indicators 2026*. <https://doi.org/10.1787/734a5e68-en>
- 28 OCDE, Naciones Unidas y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Unido). (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*.
- 29 Solability. (2025). *Global Sustainable Competitiveness Index (GSCI) 2025*. <https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index#downloads>
- 30 UIT. (2024). *Suscripciones de banda ancha fija*. DataHub. <https://datahub.itu.int/data/?e=COL&i=19257&u=per+100+people>
- 31 UPME. (2026). *Índice de Cobertura de Energía Eléctrica (ICEE) 2024*. Minenergía.
- 32 UPRA. (2023). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad de la tenencia de la tierra*. https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/indice_de_informalidad.pdf
- 33 XM. (2026). *Demanda no atendida del Sistema Interconectado Nacional* [Conjunto de datos]. Portal Nacional de Datos Abiertos XM.

TABLA DE CONTENIDO

CONDICIONES HABILITANTES Pág. 24



Eficiencia del Estado
Pág. 24



Justicia y seguridad
Pág. 39



Infraestructura,
transporte y logística
Pág. 60



Energía
Pág. 81



Economía digital
Pág. 101

CAPITAL HUMANO Pág. 120



Educación
Pág. 120



Protección social
Pág. 138

EFICIENCIA DE MERCADOS Pág. 156



Mercado laboral
Pág. 158



Internacionalización
Pág. 178



Sistema
tributario
Pág. 198



Financiación
empresarial
Pág. 217

SOFISTICACIÓN E INNOVACIÓN Pág. 240



CTI
Pág. 240



Crecimiento verde
Pág. 259



Productividad rural
Pág. 282



Desarrollo empresarial
Pág. 299



EFICIENCIA DEL ESTADO





EFICIENCIA DEL ESTADO

Introducción

1

Grandes éxitos

2

La gran deuda: cambio del enfoque de
intervención del Estado a gestión de riesgos

3

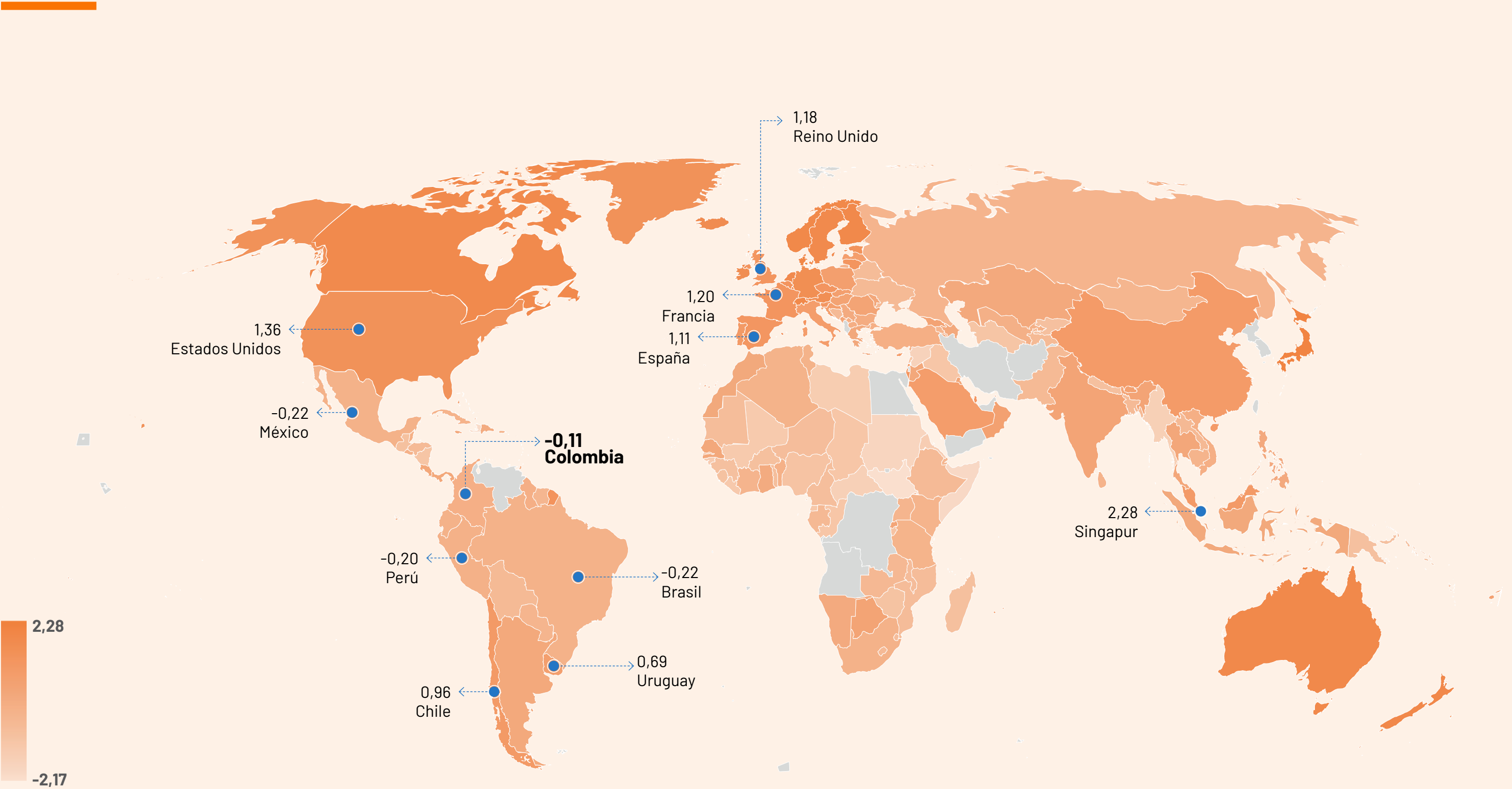
¿Qué urge?

4

Referencias

5

EFFECTIVIDAD DEL GOBIERNO



Fuente: Worldwide Governance Indicators (2025).



Perfil de Colombia

Tema	Indicador	Valor en Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Confianza en el Gobierno	Confianza en el Gobierno nacional	30 %	10 de 14	Costa Rica (60 %)	47,5 %	OCDE (2024)	Se refiere a la proporción de encuestados que respondieron "sí" a la pregunta "¿Tiene usted confianza en su Gobierno nacional?".
	Confianza alta y moderadamente alta en el Gobierno local	33,9 %	5 de 9	México (48,4 %)	45 %	OCDE (2025)	La proporción con confianza alta o moderadamente alta corresponde a aquellos que seleccionan una respuesta de 6 a 10 en la escala de respuesta de 0 a 10 a la pregunta "¿Cuánto confía usted en...?".
	Confianza alta y moderadamente alta en servidores públicos	27,1 %	5 de 9	México (55,1 %)	45,4 %	OCDE (2025)	
Política regulatoria	Evaluación ex post de leyes primarias (de 0 a 4)	0,6	3 de 4	México (1,5)	1,3	OCDE (2025)	Se refiere al análisis sistemático y objetivo que se realiza después de la implementación de una ley para determinar si esta ha logrado los objetivos previstos y si ha tenido los efectos deseados, tanto esperados como no esperados.
	Evaluación ex post de regulaciones subordinadas (de 0 a 4)	1,1	3 de 4	México (2,6)	1,4	OCDE (2025)	
	Calidad de la regulación (de -2,5 a 2,5)	0,01	5 de 17	Chile (0,8)	1,1	Worldwide Governance Indicators (2024)	Evalúa la percepción de la capacidad del Gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones efectivas.
	Indicador de carga regulatoria (de 1 a 7)	3,7	2 de 16	Uruguay (4,2)	3,9	WEF (2024)	Mide cuán gravosa o compleja es la regulación para las empresas, según la percepción del sector privado.
Gobierno digital, abierto y transparencia	Índice de percepción de la corrupción (de 0 a 100)	37	4 de 17	Uruguay (73)	64,7	Transparency International (2025)	Refleja la percepción del nivel de corrupción en el sector público según expertos y empresarios.
	Índice de transparencia del presupuesto (de 0 a 100)	49,8	9 de 15	Brasil (82,9)	67,2	International Budget Partnership (2023-2025)	Refleja el grado de disponibilidad pública de información clave sobre el presupuesto gubernamental.
	Gobierno digital (de 0 a 1)	0,8	9 de 17	Uruguay (0,9)	0,9	ONU (2024)	Índice que mide el desarrollo y la disponibilidad de servicios gubernamentales digitales, infraestructura digital y políticas de gobierno electrónico.



1

Introducción

En los últimos 20 años, Colombia ha avanzado en la construcción de herramientas para contar con mayor eficiencia en el Estado. Por ejemplo, la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) ha significado contar con información más precisa y centralizada sobre las compras de entidades públicas, además de haber permitido ahorros considerables al Gobierno nacional y a los Gobiernos territoriales. En lo referente a política regulatoria, el CONPES 3816 de 2014 definió los lineamientos para adoptar mejores prácticas, lo que ha permitido avanzar en materia de consulta pública para contar con retroalimentación de ciudadanos y empresas en la emisión de normas.

A pesar de contar con más herramientas digitales y regulatorias, gran parte de la acción estatal continúa concentrada en controles preventivos, trámites y requisitos *ex ante* en lugar de esquemas de supervisión basados en gestión de riesgos, análisis de datos y evaluación de resultados. Lograr un Estado más eficiente requiere avanzar hacia un modelo de gestión pública más orientado a resultados, apoyado en estrategias de revisión regulatoria e

incorporación de herramientas de inteligencia artificial (IA) para mejorar la capacidad operativa y analítica del Estado.

Este capítulo se organiza en tres secciones. En primer lugar, se presentan tres grandes avances en materia de eficiencia estatal en Colombia: la adopción de una estructura de política de mejora regulatoria, el fortalecimiento de las capacidades de gobierno digital y la modernización de la contratación pública mediante plataformas transaccionales y mecanismos de transparencia. En segundo lugar, se aborda uno de los principales desafíos estructurales del funcionamiento del Estado, relacionado con la necesidad de transitar desde un modelo de intervención basado en controles preventivos hacia un enfoque de gestión de riesgos. Finalmente, se plantean tres prioridades estratégicas para el próximo Gobierno (2026-2030), orientadas a avanzar en cambios normativos identificados en el marco de la iniciativa Colombia Progresando 2630 (liderada por el Consejo Privado de Competitividad [CPC] en conjunto con cinco centros de pensamiento), incorporar herramientas de IA en el sector público y optimizar el tamaño y las capacidades del Estado.



2 Grandes éxitos

Éxito 1. Adopción de estructura de política de mejora regulatoria

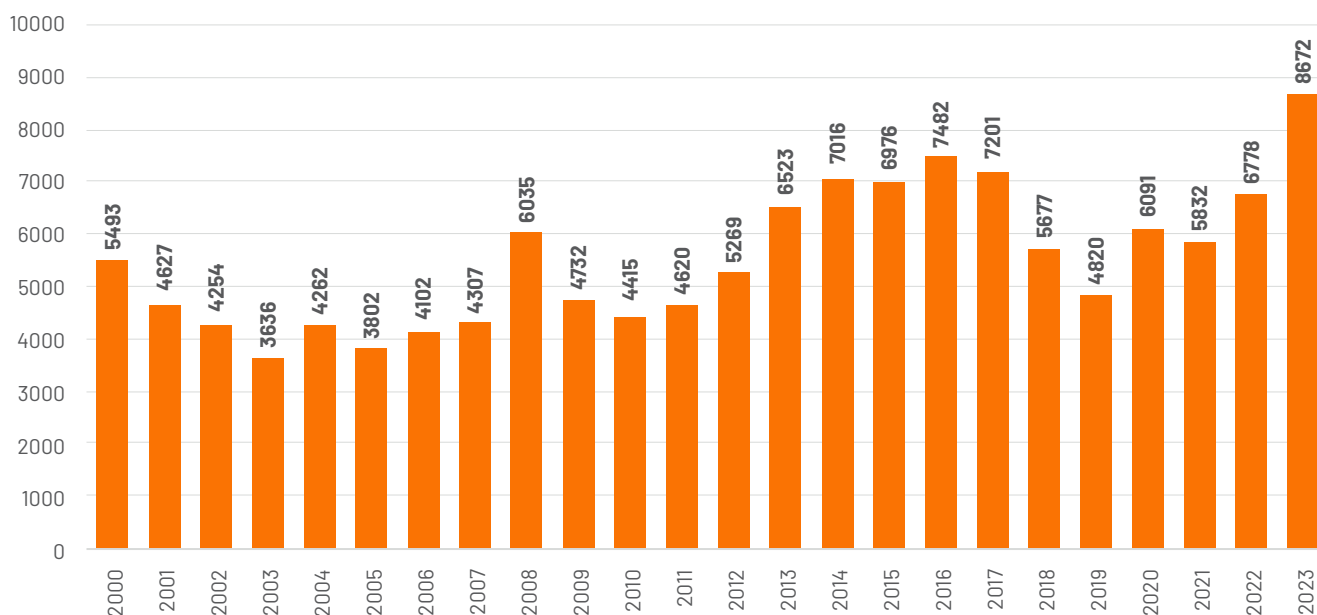
Uno de los principales avances de política pública en asuntos relacionados con el funcionamiento del Estado durante los últimos años ha sido la adopción de una estructura institucional de mejora regulatoria que introdujo mecanismos y lineamientos dirigidos a mejorar la forma en que el Estado diseña, consulta y evalúa sus normas. En este proceso se destacan hitos como la creación de la plataforma Sucop (Sistema Único de Consulta Pública), la exigencia de periodos mínimos de consulta pública para decretos con firma presidencial y la reglamentación del análisis de impacto normativo (AIN), que han incorporado principios de transparencia, participación y análisis basado en evidencia dentro del proceso regulatorio. La literatura sobre mejora regulatoria destaca estos elementos como componentes centrales de los sistemas modernos de gobernanza regulatoria (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2012).

Por ejemplo, los mecanismos de consulta pública permiten mejorar la información disponible para el regulador, identificar

impactos no previstos y reducir riesgos de captura regulatoria. Además de ampliar el acceso a la información, estos instrumentos aumentan la previsibilidad del proceso normativo, un factor asociado con mayor estabilidad regulatoria y menores costos de implementación para ciudadanos, empresas y entidades públicas. También mejoran el cumplimiento de las normas al aumentar la percepción de imparcialidad y transparencia del proceso regulatorio (OCDE, 2019).

Por su parte, el AIN es una herramienta orientada a mejorar la calidad de las normas mediante la evaluación sistemática de sus efectos económicos, sociales e institucionales antes de su expedición. Su objetivo principal es fortalecer la toma de decisiones públicas a partir de evidencia, permitiendo identificar si una intervención regulatoria es necesaria, cuáles son sus alternativas y cuáles pueden ser sus costos y beneficios esperados. Este ejercicio resulta especialmente relevante en contextos caracterizados por alta complejidad regulatoria y acumulación normativa, como el colombiano.

Gráfica 1. Normas emitidas (circulares, decretos, leyes y resoluciones). Colombia, 2000-2023



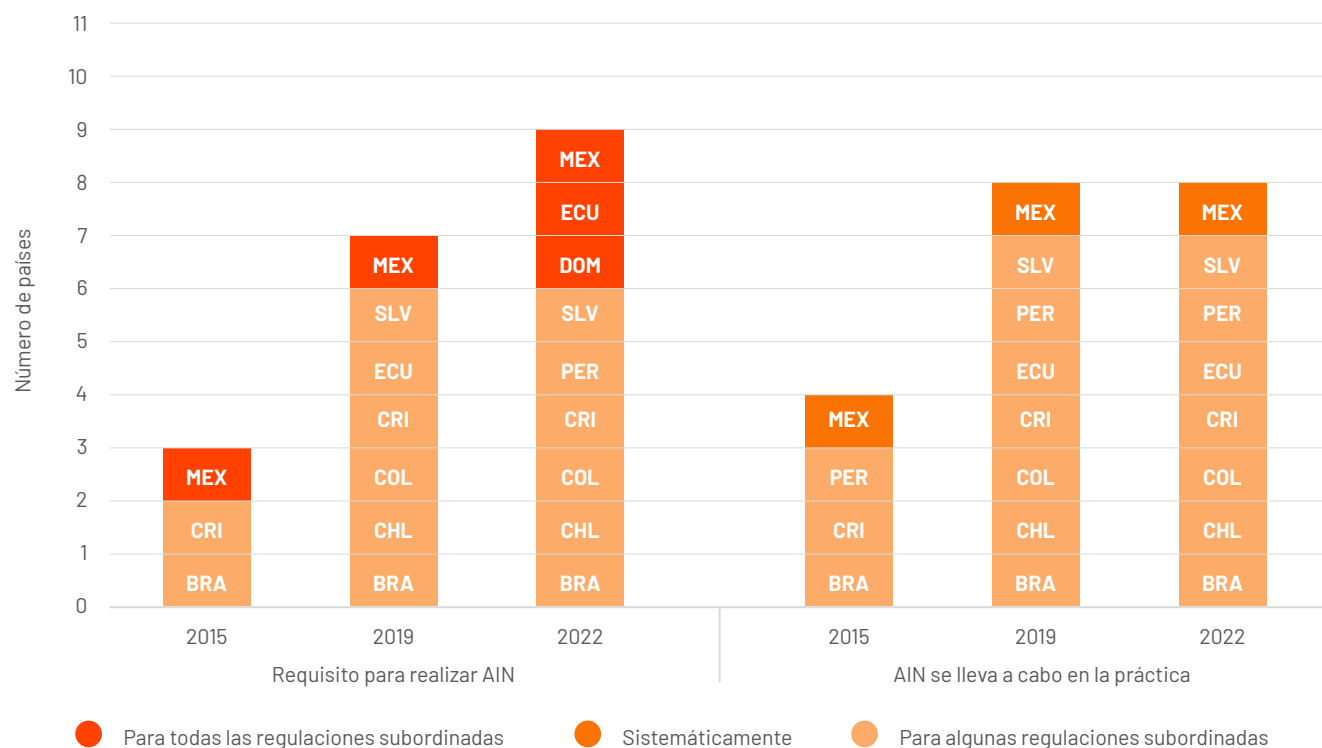
Fuente: Observatorio de Mejora Normativa, Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2026).



Los lineamientos sobre AIN fueron materializados en el documento CONPES 3816, “Mejora normativa: Análisis de impacto”, que definió cinco líneas de acción orientadas a: (1) consolidar la política de mejora regulatoria; (2) fortalecer capacidades institucionales para su implementación; (3) incorporar herra-

mientas de AIN; (4) desarrollar lineamientos y guías técnicas; y (5) promover mecanismos de administración y racionalización del inventario normativo. La Gráfica 2 muestra el estado de adopción del AIN de acuerdo a las regulaciones para las cuales aplica en Colombia y en diferentes países de América Latina.

Gráfica 2. Adopción de AIN. Colombia y países de América Latina, 2015, 2019 y 2022



Fuente: OCDE (2024).

Aunque las acciones previstas fueron ejecutadas hasta 2019, la implementación se concentró principalmente en el desarrollo del AIN y en estrategias de simplificación normativa, sin con-

solidar plenamente un enfoque integral que cubriera todas las etapas del ciclo regulatorio, desde la formulación hasta la evaluación ex post.

Éxito 2. Mayor capacidad de servicio digital en el Gobierno

Desde 2010 Colombia ha avanzado en la implementación de estrategias de gobierno digital orientadas a mejorar la disponibilidad de información y servicios en línea para los ciudadanos. Durante este periodo también se han fortalecido las capacidades digitales del Estado mediante el desarrollo de plataformas transaccionales y estrategias de transformación digital. Así, la implementación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) permitió mejorar la transparencia y la trazabilidad de las compras y las contrataciones estatales (ver éxito 3 a continua-

ción en este documento), mientras que la adopción de políticas sobre big data e IA, a través de los documentos CONPES 3920 y 3975, amplió el enfoque de gobierno digital hacia el uso estratégico de datos y nuevas tecnologías para la gestión pública.

Además de los hitos anteriores, más recientemente Colombia ha venido desarrollando los servicios ciudadanos digitales (SCD), que han buscado migrar de un modelo basado en la digitalización de trámites hacia una estrategia de integración de servicios e información que aborde la fragmentación insti-



tucional y duplicidad de procesos entre entidades que ha caracterizado el panorama colombiano. Uno de los componentes centrales de los SCD es la interoperabilidad, que busca reducir la solicitud repetida de documentos y datos a los ciudadanos, mejorar la trazabilidad de los procesos administrativos y facilitar la prestación de servicios integrados.

Otro componente relevante es la autenticación digital, que permite validar de manera segura la identidad de los usuarios. Este modelo resulta fundamental para avanzar hacia servicios públicos completamente digitales y fortalecer la confianza de ciudadanos y empresas en las plataformas estatales.

El último componente de los SCD es la Carpeta Ciudadana Digital, que constituye un espacio único de acceso a información, certificados, historial de trámites y documentos oficiales en el portal Gov.co. El objetivo último es consolidar una plataforma única de interacción entre ciudadanos y el Estado.

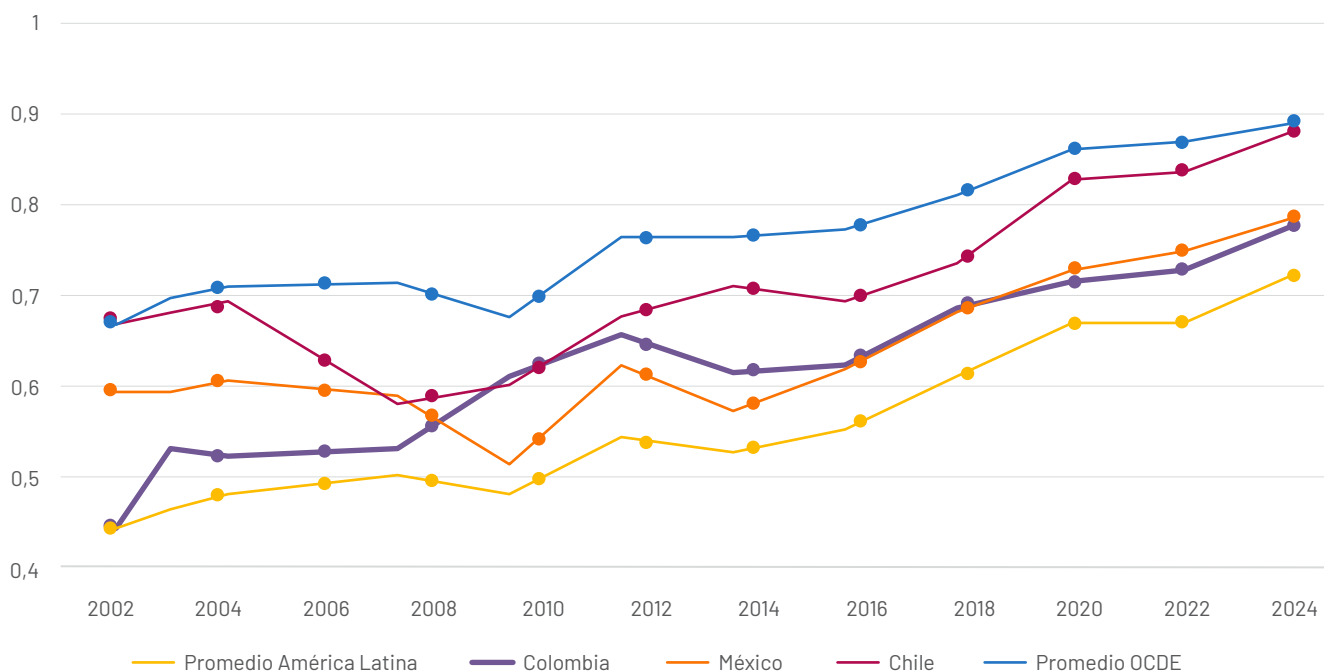
En conjunto, estas iniciativas apuntan a consolidar una transformación gradual de la política de gobierno digital en Colombia: desde un enfoque centrado en digitalizar procedimientos aislados hacia un modelo que busca integrar entidades, compartir información y simplificar la interacción entre ciudadanos y Estado. Estos avances se han reflejado en una mejora continua del puntaje del país en indicadores como el índice de

gobierno digital, que evalúa seis categorías:

- *Diseño digital*: aprovechamiento de tecnologías digitales para repensar y rediseñar los procesos públicos, simplificar procedimientos y canales de comunicación
- *Sector público basado en datos*: valoración de datos como un activo estratégico, un aspecto que incluye mecanismos de gobernanza y acceso para mejorar la toma de decisiones
- *Gobierno como plataforma*: implementación de plataformas y estándares.
- *Gobierno abierto*: disponibilidad de datos del Gobierno hacia el público.
- *Orientación al usuario*: configuración de los procesos y servicios del Gobierno, otorgando un papel central a las necesidades de las personas.
- *Proactividad*: anticipación de las necesidades de las personas.

Colombia ha logrado ubicarse de manera consistente por encima del promedio de América Latina desde 2002, alcanzando en la más reciente medición un puntaje de 0,78 sobre 1. Ahora bien, a pesar de su posicionamiento favorable frente a países referentes de la región como México y Brasil, aún hay una brecha considerable con respecto al promedio de países de la OCDE.

Gráfica 3. Índice de gobierno digital. Colombia y países de referencia, 2002-2024



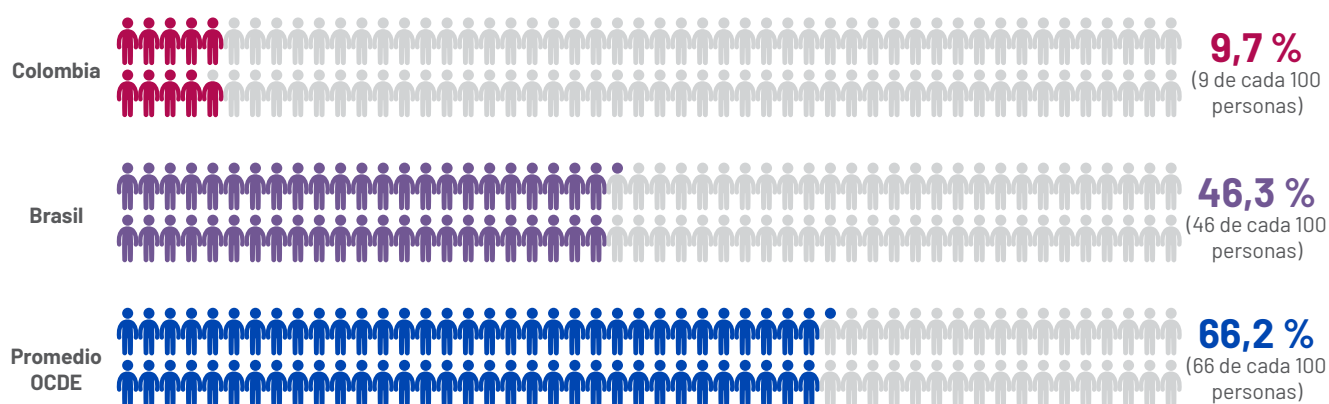
Fuente: Naciones Unidas (2024).



La OCDE ha señalado que las entidades públicas en Colombia han avanzado de manera satisfactoria en su preparación para el gobierno digital, pero recomienda desarrollar mecanismos para articularlas de manera que se generen servicios de valor para los ciudadanos. Si bien se han establecido los modelos institucionales requeridos, “existe todavía una brecha para ampliar el impacto y alcance del gobierno digital más allá de los esfuerzos en gobierno electrónico”, lo cual enfatiza la necesidad

de continuar estos avances para consolidar un Gobierno impulsado por datos y orientado hacia los usuarios (OCDE, 2020). Estos desafíos se evidencian por ejemplo en la interacción entre el Estado y los usuarios: de acuerdo con la OCDE (2026), en 2024 el 9,7 % de las personas usó internet para interactuar con autoridades públicas, en contraste con el 46,3 % en Brasil y el 66,2 % en promedio en los países de la OCDE.

Gráfica 4. Porcentaje de personas que usó internet para interactuar con autoridades públicas. Colombia y países de referencia, 2024



Cada figura
representa el 1 %
de la población

Colombia está **56,5** puntos porcentuales por debajo
del promedio de la OCDE

Fuente: Going Digital Toolkit.

Estas cifras son evidencia de la persistencia de desafíos para consolidar un modelo más integrado y centrado en el ciudadano, especialmente en materia de interoperabilidad entre enti-

dades, aprovechamiento de datos y articulación institucional que permita transformar la información disponible en servicios públicos más eficientes y oportunos.



Éxito 3. Política de *procurement*

Otra dimensión en la que Colombia ha avanzado en la construcción de herramientas para contar con mayor eficiencia en el Estado ha estado relacionada con el proceso de compra pública. La creación de Colombia Compra Eficiente y el despliegue del Secop han permitido contar con información más precisa y centralizada sobre las compras públicas de entidades públicas, además de un ahorro considerable para los Gobiernos nacional y territoriales.

El Secop, como instrumento que centraliza y gestiona la compra pública en el país, cuenta con dos versiones: mientras que el Secop I es un sistema de publicación de los procesos, el Secop II permite presentar y monitorear completamente en línea las observaciones y las ofertas, incentivando la pluralidad, la transparencia y la competencia en los procesos de contrata-

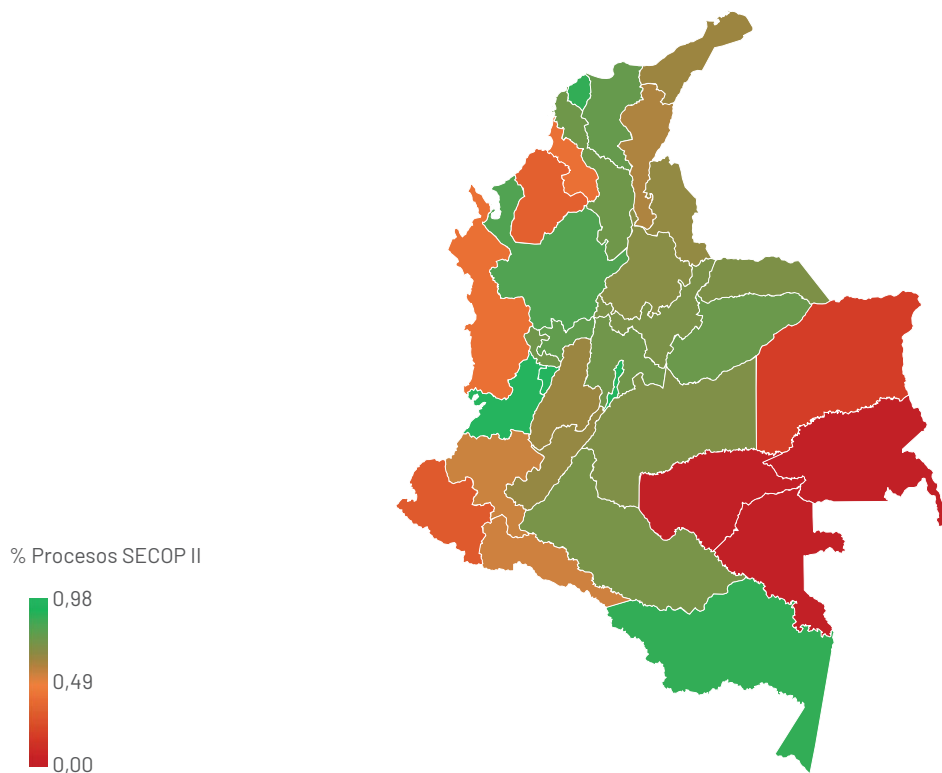
ción. Además, como complemento, a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano las entidades pueden hacer compras a partir de los instrumentos de agregación de demanda (por ejemplo, los acuerdos marco de precios).

Sin embargo, la implementación del Secop II sigue presentando rezagos considerables a nivel regional, como se observa en la Gráfica 5. En 8 de los 32 departamentos menos del 50 % de los procesos se registraron en el Secop II, pero en departamentos como Guainía, Guaviare y Vaupés este porcentaje es de menos del 1%. Además de lograr la implementación del Secop II, es clave desarrollar las capacidades para que los encargados de la compra pública local puedan adoptarlo en su totalidad.

Gráfica 5. Porcentaje de procesos en el Secop II por departamento. Colombia, 2025



En 8 de los 32 departamentos del país menos del 50 % de los procesos de compra pública se gestionan a través del Secop II.



Fuente: Cálculos CPC con información de Colombia Compra Eficiente (2025).



3 La gran deuda: cambio del enfoque de intervención del Estado a gestión de riesgos

A pesar de los logros de política pública abordados, Colombia enfrenta retos importantes en materia de funcionamiento del Estado. La respuesta estatal frente a problemas de la sociedad ha estado determinada sobre todo por la expedición de nuevas regulaciones como principal instrumento de acción. Esta lógica, sin embargo, ha consolidado un panorama de exceso regulatorio caracterizado por acumulación normativa, superposición de competencias y elevadas cargas administrativas sobre ciudadanos y empresas: en 2023 se emitieron 8.672 normas (circulares, decretos, leyes y resoluciones), lo que equivale a 23,7 cada día.

Esta situación es el resultado de un modelo que se concentra en el control preventivo y la verificación de requisitos antes del inicio de actividades a través de licencias, permisos, habilitaciones, conceptos previos y certificaciones. Así, actividades de bajo riesgo enfrentan cargas regulatorias similares a las de alto riesgo, lo que genera ineficiencias regulatorias y asignación subóptima de recursos públicos. La OCDE (2018) señala que los sistemas más efectivos de *enforcement* priorizan la reducción de riesgos reales y no los controles administrativos extendidos y plantea la conveniencia de que las actividades de inspección sean proporcionales y basadas en riesgo.

Algunos países han avanzado en migrar hacia enfoques de gestión de riesgos. En el Reino Unido, por ejemplo, el modelo de *risk-based regulation* impulsado por la *Better Regulation Executive* transformó la lógica de supervisión pública al exigir que agencias regulatorias priorizaran intervenciones según la probabilidad e impacto del daño potencial, reduciendo inspecciones rutinarias sobre actores de bajo riesgo y concentrando capacidades estatales en sectores críticos. De manera similar, los Países Bajos desarrollaron modelos de supervisión basados en análisis de riesgo en los cuales la intervención estatal depende del perfil de riesgo y del historial de cumplimiento del regulado, incorporando herramientas de análisis predictivos.

La evidencia internacional muestra que la gestión de riesgos implica un Estado con mayor capacidad analítica, mejores sistemas de información y mayor sofisticación institucional para distinguir entre riesgos altos y bajos, intervenir de manera proporcional y evaluar resultados de política pública. Un primer paso para avanzar hacia un cambio de enfoque de intervención del Estado es implementar revisiones *ex post* de normas con

carácter obligatorio. Por ejemplo, las llamadas *sunset clauses* establecen que las regulaciones expiren automáticamente luego de haber estado vigentes por un determinado tiempo a menos que se demuestre su vigencia y efectividad.

Además del cambio hacia un modelo de gestión basado en riesgos, Colombia enfrenta otro desafío estructural: transformar los avances institucionales y normativos en mejoras efectivas y perceptibles para ciudadanos y empresas. Durante las últimas dos décadas el país ha construido arquitecturas de política pública relativamente sofisticadas en áreas como mejora regulatoria, gobierno digital y contratación pública. Sin embargo, los resultados muestran que buena parte de estos esfuerzos continúan concentrados en lineamientos, plataformas y procedimientos formales que no necesariamente se traducen en una mejor relación entre el Estado y la ciudadanía.

En política regulatoria, por ejemplo, Colombia avanzó en la implementación de instrumentos asociados con mejores prácticas internacionales como los procesos de consulta pública, el AIN y algunos ejercicios de racionalización normativa. No obstante, el entorno regulatorio continúa caracterizado por alta complejidad, proliferación normativa y cargas administrativas elevadas, lo que se evidencia en el ya señalado dato de 23,7 normas emitidas cada día (leyes, decretos, resoluciones y circulares). En otras palabras, la política de mejora normativa existe formalmente, pero aún no ha logrado modificar de manera sustancial la complejidad regulatoria ni reducir los costos de interacción con el Estado.

Asimismo, en materia de gobierno digital, Colombia ha desarrollado una estructura institucional en torno a la transformación tecnológica, la interoperabilidad y los servicios ciudadanos digitales. El país ha mejorado sostenidamente en indicadores internacionales de este ámbito y ha implementado instrumentos relevantes como Gov.co, la autenticación digital y la Carpeta Ciudadana Digital. Sin embargo, como se observó en la Gráfica 4, los indicadores de uso efectivo y relacionamiento ciudadano muestran resultados considerablemente más débiles. Esto sugiere que el desafío principal no consiste tan solo en digitalizar procesos o construir plataformas, sino en lograr que las herramientas en efecto simplifiquen la experiencia del ciudadano, reduzcan tiempos y eliminen fricciones en la interacción con el Estado.



Por su parte, en lo correspondiente a contratación pública, la creación de Colombia Compra Eficiente, el despliegue del Secop y el fortalecimiento de mecanismos de agregación de demanda representaron avances importantes en transparencia y disponibilidad de información. Sin embargo, persisten problemas estructurales relacionados con competencia limitada, baja capacidad institucional territorial y debilidades en calidad y eficiencia del gasto público.

La modernización del Estado no puede evaluarse únicamente por la creación de plataformas, normas o nuevas estructuras institucionales, sino que debe trasladarse a la generación de resultados concretos en términos de calidad regulatoria, facilidad de interacción con el Estado, reducción de costos de transacción, mejores servicios y mayor confian-

za ciudadana. Cuando los avances se concentran principalmente en el plano formal e institucional pero no modifican de manera significativa la experiencia de ciudadanos y empresas, se produce una brecha entre capacidad estatal formal y efectividad estatal real.

Por lo anterior, uno de los principales retos para el próximo ciclo de reformas consiste en migrar desde un enfoque centrado en la construcción de instrumentos hacia uno orientado a resultados verificables sobre la experiencia ciudadana. Esto implica incorporar métricas de impacto, seguimiento al uso efectivo de las herramientas desarrolladas y mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados sobre calidad de servicios, tiempos de respuesta, competencia y confianza en las instituciones públicas.



4 ¿Qué urge?

Prioridad 1: dar trámite a los proyectos normativos derivados de la iniciativa Colombia Progres 2630

La experiencia internacional muestra que los sistemas regulatorios más eficientes no se limitan a producir nuevas normas, sino que incorporan ciclos permanentes de evaluación, simplificación y eliminación de requisitos obsoletos o desproporcionados. La OCDE ha mostrado que los procesos de revisión regulatoria periódica son un componente central de la calidad regulatoria moderna, especialmente cuando se articulan con mecanismos de evaluación *ex post* y análisis de impacto regulatorio.

La iniciativa Colombia Progres 2630, desarrollada por el CPC junto con la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac), el Centro Regional de Estudios de Energía (CREE), la Fundación para el Estado de Derecho y Así Vamos en Salud, buscó formular propuestas concretas de simplificación, depuración y modernización normativa con enfoque de productividad, competitividad y fortalecimiento institucional. Así, esta iniciativa desarrolló un ejercicio de identificación de oportuni-

dades de modificación normativa en múltiples sectores, a partir de diagnósticos técnicos sobre barreras regulatorias, ineficiencias institucionales y restricciones operativas que afectan la productividad y la competitividad.

Como resultado de su trabajo, Colombia Progres 2630 elaboró un conjunto específico de proyectos de ley, decretos y propuestas de ajuste regulatorio orientados a simplificar procedimientos, reducir cargas administrativas, eliminar duplicidades y mejorar la coordinación institucional. La relevancia de este ejercicio radica en que las propuestas formuladas no corresponden a recomendaciones generales de política pública, sino a iniciativas normativas concretas construidas sobre evidencia sectorial, análisis jurídico y procesos de concertación con actores públicos, privados y técnicos. En consecuencia, se recomienda priorizar la implementación de los proyectos normativos derivados de esta iniciativa mediante el trámite de los proyectos de ley y decretos ya estructurados.

Prioridad 2: implementación de motores de IA en todo el aparataje estatal

Se recomienda adoptar una estrategia transversal de incorporación de motores de IA en las funciones centrales del Estado, como parte de una agenda de modernización del Gobierno, simplificación de procesos y fortalecimiento de capacidades institucionales. Esta medida serviría además como apoyo a la transformación del cambio de enfoque del Estado hacia un modelo de intervención basado en gestión de riesgos.

La literatura muestra que la IA puede incrementar la productividad y la capacidad de respuesta de los servicios públicos, y fortalecer la rendición de cuentas de los Gobiernos. Además, esta herramienta es particularmente relevante en entornos como el colombiano, caracterizado por fragmentación institucional y complejidad de procesos y trámites.

El reporte *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions* analizó una base de 200 casos de uso de inteligencia artificial en go-

biernos nacionales e identificó que aproximadamente el 57 % de estas implementaciones corresponden a la automatización, simplificación o personalización de procesos públicos, principalmente en funciones administrativas (OCDE, 2025a). Ahora bien, además de este rol como facilitador de funciones administrativas, la IA puede contribuir efectivamente al proceso de intervención regulatoria gracias a su capacidad para analizar grandes volúmenes de información, identificar patrones y relaciones entre normas, y generar evidencia para apoyar la formulación y revisión de políticas públicas (OCDE, 2024). De igual forma, estas capacidades pueden facilitar la identificación de inconsistencias en los marcos regulatorios existentes y apoyar procesos de actualización, simplificación y mejora normativa basados en análisis exhaustivos y comparativos (OCDE, 2024).

Para garantizar la implementación efectiva de las herramientas de IA, es fundamental construir capacidades insti-



tucionales para, de un lado, supervisar riesgos asociados a la automatización y, por otro, adoptar la IA transversalmente y de

manera integral; no únicamente como proyectos aislados con alcance puntual.

Prioridad 3: optimización del tamaño del Estado

La literatura muestra que la relación entre tamaño del sector público y el crecimiento económico no es lineal y depende altamente de factores como la calidad institucional (European Central Bank, 2011):

- El efecto negativo de un Estado grande es mucho más fuerte cuando la calidad institucional es baja. Instituciones sólidas ayudan a que el gasto público se use para fines productivos y no se desperdicie en burocracia o corrupción.
- El crecimiento excesivo del Estado genera mayores efectos negativos en sistemas no democráticos que en democráticos. Asimismo, las libertades civiles y los derechos políticos ayudan a atenuar los efectos negativos del tamaño del sector público.

En definitiva, si bien no existe consenso sobre cuál debería ser el punto óptimo y la evidencia apunta a que depende de factores institucionales, es importante avanzar en una estrategia de optimización del tamaño del Estado orientada a racionalizar estructuras administrativas, revisar distribución de funciones públicas y fortalecer capacidad institucional.

El gasto público cumple funciones esenciales para el desarrollo económico a través de la provisión de infraestructura, la seguridad y bienes públicos en general. Sin embargo, el crecimiento del alcance del Estado con una baja capacidad administrativa y la fragmentación institucional pueden generar efectos indeseados como el aumento de cargas regulatorias y la pérdida de eficiencia.

A su vez, cuando el Estado es débil, tiene baja capacidad de control, es fácilmente capturado por grupos de interés o es poco efectivo, se fomentan prácticas por fuera de la esfera institucional formal y legal. Por ejemplo, la regulación onerosa y frágil se ha vinculado con un aumento de la economía sumergida o clandestina (legal e ilegal), y se ha encontrado evidencia de que aquellos Gobiernos con limitada fortaleza institucional tienden a responder con aumentos en las regulaciones¹. Así pues, la optimización del tamaño del Estado debe buscar equilibrar la provisión de bienes públicos esenciales con la necesidad de mantener una carga impositiva y regulatoria que no imponga barreras al crecimiento de la productividad.

1. Ver por ejemplo Singh et al. (2012).



5 Referencias

- 1 Behar-Villegas, E., Sanabria-Pulido, P. y Hasselbrinck-Macias, P. (2022). *Las "ías", entes de control y fiscalía en cifras: politización e ineffectividad en la gestión pública entre múltiples capas de control* (Documento de Trabajo 87). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- 2 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2024). *Mejores gobiernos para mejores vidas: Fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe*.
- 3 Colombia Compra Eficiente. (2025). *Secop I* [Conjunto de datos]. <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-I/xvdy-vvsk>
- 4 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2024). *United Nations E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development (with the addendum on Artificial Intelligence)*.
- 5 DNP. (2026). *Observatorio de Mejora Normativa*. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/observatorio-de-mejora-normativa.aspx
- 6 European Central Bank. (2011). *Economic performance and government size* (Working Paper Series N.º 1399).
- 7 Guío, A. (2024). *Regulatory sandboxes in developing economies: an innovative governance approach* (Project Documents LC/TS.2024/59). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- 8 Gutiérrez, J. D. y Muñoz-Cadena, S. (2023). Adopción de sistemas de decisión automatizada en el sector público: Cartografía de 113 sistemas en Colombia. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 10(267-272), 365-395.
- 9 Nyasha, S. y Odhiambo, N. M. (2019). Government size and economic growth: A review of international literature. *SAGE Open*, 9(3), 1-12.
- 10 OCDE. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. OECD Publishing.
- 11 OCDE. (2018). *OECD regulatory enforcement and inspections toolkit*. OECD Publishing.
- 12 OCDE. (2019). *Better Regulation Practices Across the European Union*. OECD Publishing.
- 13 OCDE. (2020). *Índice de Gobierno Digital OCDE 2019: Resultados y mensajes clave*. OECD Publishing.
- 14 OCDE. (2023). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing.
- 15 OCDE. (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing.
- 16 OCDE. (2025a). *Governing with artificial intelligence: are governments ready?* OECD Publishing.
- 17 OCDE. (2025b). *OECD Licensing and Permitting: How to Manage Risks While Supporting Growth*. OECD Publishing.
- 18 OCDE. (2026). *OECD Going Digital Toolkit*. <https://goingdigital.oecd.org/>
- 19 Singh, A., Berg, J. y Schreyer, P. (2012). *Informality and employment quality: A global perspective*. International Labour Office.
- 20 Vedder, R. K. y Gallaway, L. E. (1998). *Government size and economic growth*. Joint Economic Committee. https://www.jec.senate.gov/public/_cache/files/3169720b-0447-4977-909d-0750e3346e4c/government-size-and-economic-growth-december-1998.pdf



JUSTICIA Y SEGURIDAD

JUSTICIA Y SEGURIDAD

Introducción

1

Grandes éxitos del sistema de justicia y seguridad en Colombia

2

La gran deuda en justicia

3

La gran deuda en seguridad

4

Hoja de ruta estratégica 2026-2030

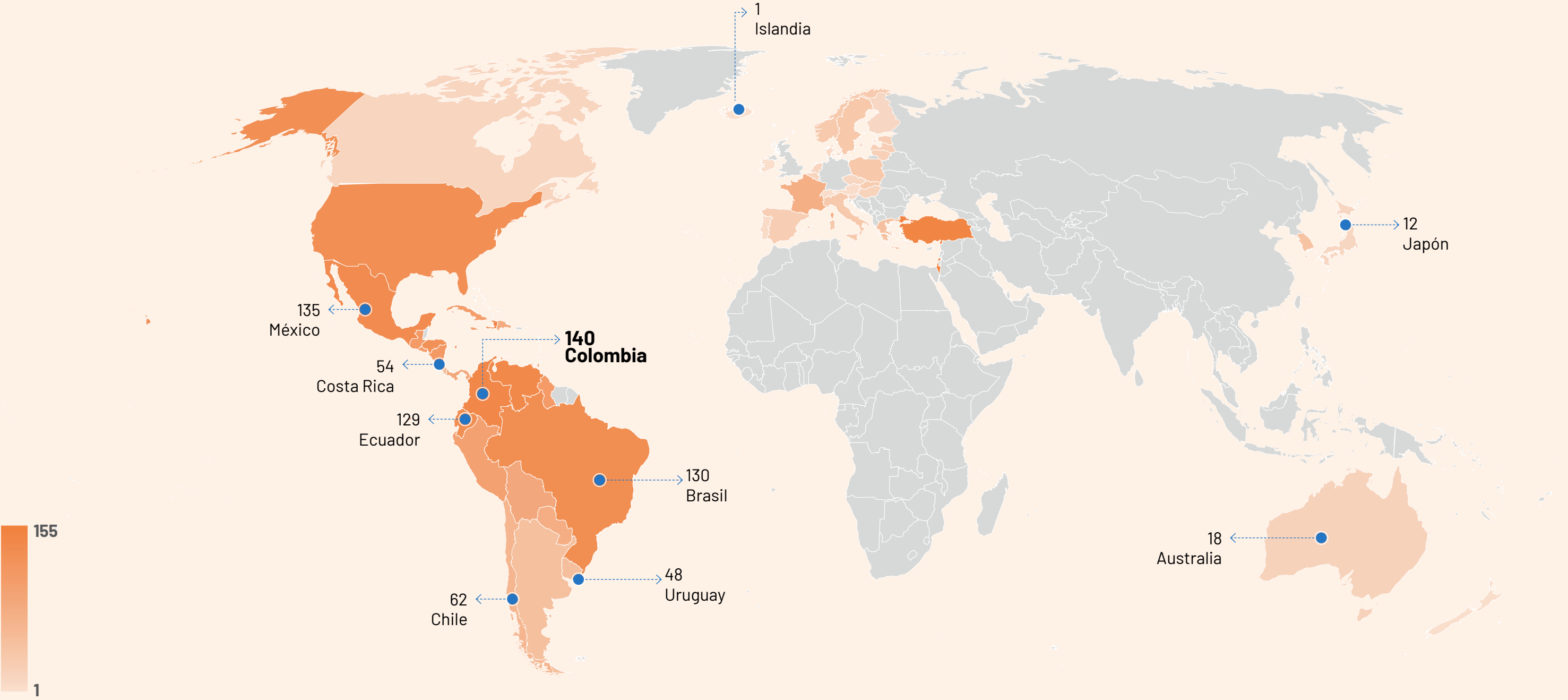
5

Referencias

6

GLOBAL PEACE INDEX

2025 - OCDE + ALC



Fuente: World Justice Project (2024).



Tabla de inicio

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE	Fuente	Descripción
Eficiencia	Índice de Estado de derecho (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,47	8 de 16	Uruguay (0,72)	0,72	World Justice Project (2025)	Mide el sistema de leyes, instituciones, normas y compromiso comunitario en cada país.
	Proporción de soluciones efectivas, rápidas y accesibles (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,45	8 de 16	Uruguay (0,71)	0,68	World Justice Project (2025)	Mide la accesibilidad, la imparcialidad y la eficacia del sistema judicial para resolver disputas civiles.
Credibilidad	Ausencia de corrupción en la Rama Judicial (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,59	6 de 16	Uruguay (0,89)	0,86	World Justice Project (2025)	Evalúa que los funcionarios no utilicen el cargo público para beneficio privado.
	Debido proceso legal y respeto de los derechos de los acusados (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,37	10 de 16	Costa Rica (0,72)	0,72	World Justice Project (2025)	Refleja el cumplimiento de garantías procesales.
	Índice de Estado de derecho (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,76	5 de 17	Chile (0,96)	0,9	V-Dem (2024)	Evalúa el respeto por el Estado de derecho, incluyendo la calidad de las leyes y su aplicación efectiva.
Calidad	Independencia judicial (de 0 a 1, donde 1 es mejor desempeño)	0,64	5 de 17	Costa Rica (0,89)	0,76	World Bank (2022)	Evalúa la autonomía del sistema judicial frente a influencias gubernamentales o privadas.
	Índice global de impunidad 2024 (de 0 a 100, donde 0 es mejor desempeño)	37,76	8 de 16	Uruguay (18,66)	22,32	UDLAP (2024)	Mide la capacidad del sistema de justicia para investigar y sancionar delitos.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE	Fuente	Descripción
Seguridad	Índice global de paz 2025 (de 1 a 5, donde 1 es mejor desempeño)	2,7	16 de 16	Argentina (1,77)	1,7	Institute for Economics & Peace (2025)	Evalúa el nivel de paz en un país, considerando factores como conflictos internos y externos, seguridad social y grado de militarización.
	Homicidios por cada 100.000 habitantes	24,91	11 de 13	Bolivia (4,42)	3,41	Our World in Data (2023)	Mide la tasa de homicidios en relación con la población.
	Gasto militar por país (% del PIB)	3,36 %	14 de 14	Guatemala (0,37 %)	2,18 %	SIPRI (2024)	Representa el porcentaje del PIB destinado a la defensa y seguridad nacional.
	Índice de conflictos armados (de 0 a 4, donde 0 es mejor desempeño)	0,29	3 de 17	Uruguay (0)	0,05	ACLED (2024)	Mide la intensidad y la frecuencia de conflictos armados dentro del país.
	Indicador de mortalidad (de 0 a 1)	0,03	3 de 17	Argentina (0)	0,004	ACLED (2024)	Indica el impacto de la violencia y los conflictos en términos de muertes registradas.
	Indicador de peligro (de 0 a 1)	0,21	3 de 17	Costa Rica (0)	0,03	ACLED (2024)	Evalúa la amenaza que representan los conflictos armados y la violencia para la población.



1

Introducción

El sistema de justicia tiene como propósito fundamental garantizar la protección efectiva de los derechos de todos los ciudadanos. En Colombia, la Constitución Política de 1991 redefinió al país como un Estado social de derecho, situando a la persona en el centro del ordenamiento jurídico. Con este mandato, la Rama Judicial asumió la responsabilidad de materializar, a través de decisiones concretas, la promesa de igualdad, garantía y acceso a la justicia que la nueva Carta Magna extendió a cada colombiano. Tres décadas después, esta promesa se mantiene vigente, pero su cumplimiento efectivo continúa siendo una deuda del Estado.

El contexto en el que opera el sistema de justicia colombiano es estructuralmente complejo y exige adaptaciones para responder a las necesidades jurídicas de los ciudadanos. Esta complejidad se explica, en parte, por condiciones socioeconómicas y sociales que inciden de manera directa en la generación de conflictos, en las formas de resolución de estos y en el acceso efectivo a la justicia.

Colombia se encuentra entre los países más desiguales de América Latina, con un coeficiente de Gini promedio de 0,54 a nivel nacional entre 2012 y 2024 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2025b), lo que evidencia una alta concentración del ingreso en los deciles superiores y persistentes brechas distributivas. A lo anterior se suman bajos niveles de capital social, pues, según el Latinobarómetro 2024 de la Corporación Latinobarómetro (2025), solo el 15 % de los colombianos considera que se puede confiar en la mayoría de las personas, mientras que el 23 % manifiesta confianza en el poder judicial, por debajo del promedio regional (28 %). Adicionalmente, la estructura productiva presenta elevados niveles de informalidad, con un 55,4 % de los trabajadores en esta condición (DANE, 2025a), y el país registra también altos niveles de violencia, reflejados en su posición en el índice global de paz 2025 (puesto 140 de 163 países) (Institute for Economics & Peace [IEP], 2025).

Este capítulo se enmarca en una edición del *Informe Nacional de Competitividad* que analiza la evolución histórica de los determinantes de largo plazo que inciden en la productividad del país. En el caso de justicia y seguridad, se desarrolla una lectura de largo plazo centrada en las capacidades institucionales para atender las necesidades jurídicas de la ciudadanía y garantizar una presencia efectiva en el territorio.

En este contexto, el capítulo identifica tres hitos en la **evolución del sistema de justicia** y uno en el ámbito de la seguridad. En primer lugar, **la acción de tutela**, consagrada en la Constitución de 1991, democratizó el acceso a la justicia constitucional y empoderó al ciudadano frente al Estado de una manera sin precedentes. En segundo lugar, el **Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)**, adoptado mediante la Ley 906 de 2004, modernizó el proceso penal al separar las funciones de investigar y juzgar, y reducir los tiempos procesales de 890 a 120 días en promedio (Corporación Excelencia en la Justicia [CEJ], 2012). En tercer lugar, **la transformación digital**, que ha comenzado a disminuir las barreras geográficas y administrativas que históricamente han limitado el acceso a la justicia.

En materia de seguridad, **en el país se ha reducido la tasa de homicidios de más de 80 por cada 100.000 habitantes en la década de los noventa a 24 en 2020** (Observatorio del Delito en Colombia, 2025), el nivel más bajo desde 1975. Estos avances no son menores: responden a decisiones institucionales costosas, sostenidas en el tiempo y, en muchos casos, políticamente complejas.

Los logros, sin embargo, coexisten con una deuda estructural que limita su alcance. Por una parte, la congestión judicial sigue siendo el principal cuello de botella del sistema: para 2025, de cada 100 procesos que ingresaron, solo se evacuaron 82 (Consejo Superior de la Judicatura [CSDJ], 2025a), y Colombia ocupa el quinto lugar en América Latina en términos de congestión judicial, con un puntaje de 2,04 que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA, 2025) clasifica como “congestión crítica”. Ahora bien, cuando la justicia no es oportuna, la confianza se erosiona: de acuerdo con la encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre determinantes de la confianza de 2024, solo el 33 % de los colombianos reporta niveles altos o moderadamente altos de confianza en el sistema judicial, uno de los más bajos entre los países evaluados.

En el otro frente, el de seguridad, aun a pesar de la reducción de la violencia letal, no existe una mejora equivalente en la seguridad cotidiana: Colombia se ubica en el puesto 140 de 163 países en el índice global de paz, y el costo económico de la violencia equivale al 19,6 % del producto interno bruto (PIB) (IEP, 2025).



A veinte años de la primera edición del *Informe Nacional de Competitividad*, el balance en materia de justicia y seguridad muestra que el país ha sido capaz de construir instituciones transformadoras, pero aún enfrenta el desafío de asegurar su funcionamiento consistente y su cobertura efectiva. La brecha entre el potencial institucional y los resultados que percibe la mayoría de los ciudadanos constituye el punto de partida de la hoja de ruta estratégica 2026-2030 que cierra el capítulo.

Las recomendaciones no buscan reformas integrales simultáneas, sino priorizar intervenciones de alto impacto

que un nuevo Gobierno puede implementar en un horizonte de cuatro años: delegar tareas administrativas en herramientas de inteligencia artificial (IA) para liberar capacidad judicial hacia funciones jurisdiccionales, implementar tribunales de flagrancia para descongestionar la justicia penal, transformar los modelos de reclusión de alta seguridad y adoptar una ley integral contra el crimen organizado. El diagnóstico es exigente, pero las soluciones están identificadas; el principal desafío radica en la voluntad institucional para llevarlas a cabo.



2 Grandes éxitos del sistema de justicia y seguridad en Colombia

Éxito 1: la acción de tutela

Durante más de cien años, la Constitución de 1886 rigió a Colombia bajo el modelo de un Estado de derecho, en el que la norma primaba sobre el bienestar. Este ordenamiento se caracterizó por una aplicación rígida y formalista del derecho que, en su materialización práctica, derivó en procedimientos excesivamente complejos y costosos. Además, se carecía de mecanismos constitucionales vinculantes que obligaran al Estado a hacer efectivos los derechos de los ciudadanos.

Más que el principio en sí mismo, fue este énfasis en el formalismo procesal lo que generó barreras estructurales para el acceso a la justicia al excluir de manera sistemática a los sectores más vulnerables de la población. Como documentan Djankov *et al.* (2002), el formalismo procesal excesivo no solo ralentiza la resolución de disputas, sino que genera una distribución inequitativa del acceso a la justicia que reproduce y profundiza las desigualdades socioeconómicas preexistentes.

La Constitución de 1991 transformó esta realidad al definir a Colombia como un Estado social de derecho y reconfigurar la jerarquía del ordenamiento jurídico, otorgando primacía a los principios constitucionales y situando a la persona en el centro del sistema. De ese principio fundacional nació la acción de tutela, consagrada en el artículo 86, que permite a cualquier ciudadano, sin distinción de edad, origen o nivel socioeconómico, y sin necesidad de representación legal, solicitar la protección inmediata de sus derechos fundamentales ante cualquier juez del país, quien debe fallar en un plazo máximo de diez días.

La apropiación ciudadana del mecanismo fue rápida y sostenida. En 1996, 83 de cada 100.000 personas interpusieron una acción de tutela en Colombia, y para 2025 esa cifra alcanzó 1.740 por cada 100.000 habitantes (Gráfica 1), un crecimiento

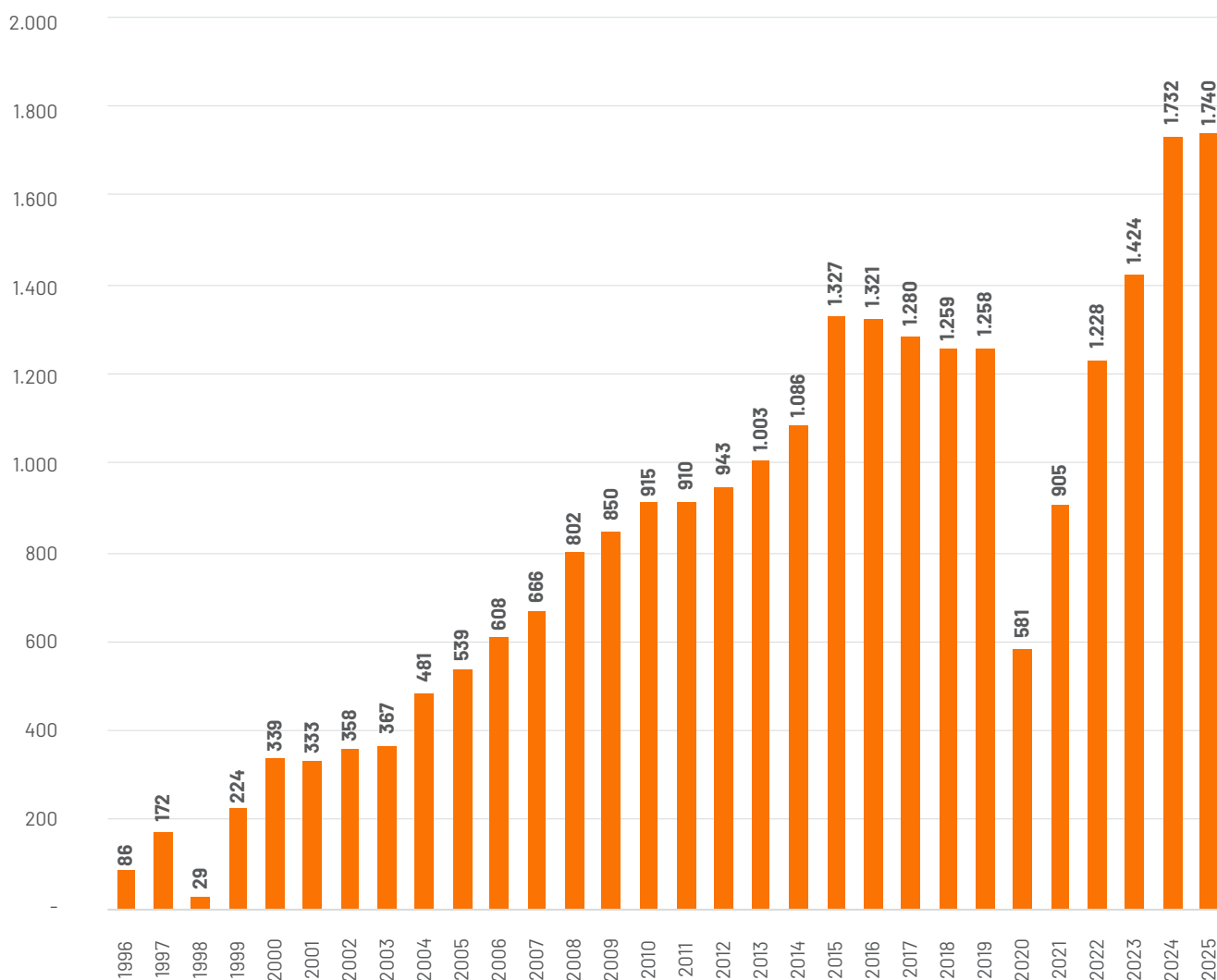
de más de veinte veces en tres décadas (CEJ, 2025a). Su uso ha sido igualmente diverso: Carrera (2011) documenta que el recurso ha sido empleado para atender situaciones de personas privadas de la libertad, peticiones de pensión, derechos de los trabajadores, quejas de estudiantes, libertad de información, desplazamiento forzado y salud, entre muchos otros, lo que refleja su capacidad de adaptarse a las necesidades más urgentes de distintos sectores de la población.

No obstante, **la acción de tutela ha operado como un termómetro de las fallas estructurales del Estado colombiano.** El derecho a la salud ha sido históricamente el más invocado: en 2016 la Defensoría del Pueblo (2016) registraba que cada 3,5 minutos se interponía una tutela por fallas de acceso a la salud. Lejos de mejorar, este panorama se ha agravado: en 2025 se registraron 2,08 tutelas en ese mismo intervalo de tiempo (CSDJ, 2025a).

Treinta años después de su creación, la acción de tutela constituye uno de los mayores logros de la Constitución de 1991 al haber puesto la justicia al alcance del ciudadano. Prueba de ello es que, para 2025, se alcanzó la cifra más alta registrada en el país, con 923.397 acciones interpuestas. Su uso masivo representa un mecanismo exitoso para la defensa de los derechos fundamentales y al mismo tiempo una falla estructural del Estado colombiano en la provisión de estos derechos: un Estado que funciona adecuadamente no requiere que sus ciudadanos acudan a un juez para garantizar sus derechos fundamentales. **El desafío radica, entonces, en construir las condiciones institucionales que hagan innecesario recurrir a este instrumento con tanta frecuencia.**



Gráfica 1. Tutelas radicadas anualmente en Colombia por cada 100.000 habitantes, 1996-2025



Fuente: CEJ (2025a).

Éxito 2: transformación digital del sistema judicial colombiano

La modernización tecnológica de la Rama Judicial colombiana no fue un evento aislado, sino el resultado de un proceso acumulativo de casi tres décadas, impulsado por reformas normativas, crisis institucionales y, finalmente, por la irrupción de la pandemia, que la aceleró. Así, Colombia transitó de un sistema judicial completamente analógico, en el que los expedientes se acumulaban de manera física en los despachos y el acceso a la justicia dependía de la presencia del ciudadano, hacia un ecosistema, aún en construcción, que incorpora el expediente electrónico, las audiencias virtuales,

la gestión digital de procesos y el uso de IA como herramienta de apoyo a la labor judicial.

El punto de partida normativo fue la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), que introdujo por primera vez las bases para la modernización administrativa de la Rama Judicial y la incorporación de herramientas tecnológicas en la gestión judicial. Sin embargo, durante los años siguientes, la implementación fue lenta y fragmentada: entre 2002 y 2006 se promovieron iniciativas como la consulta de procesos en línea y el uso incipiente de medios electrónicos en



actuaciones judiciales, pero sin una arquitectura institucional que las sostuviera; el sistema siguió siendo predominantemente escrito y presencial.

El punto de inflexión llegó con la pandemia del COVID-19, que impulsó el Decreto 806 de 2020 habilitando el uso generalizado de medios electrónicos para garantizar la continuidad del servicio judicial en un contexto de emergencia que hacía imposible la presencialidad. Lo que comenzó como una medida de contingencia demostró ser una reforma de fondo: según la magistrada Diana Remolina, presidenta del CSDJ, solo durante la emergencia sanitaria se realizaron aproximadamente 92.000 audiencias virtuales y cerca de 200.000 reuniones virtuales (Asuntos Legales, 2020).

A partir de ese momento, **la Rama Judicial construyó una arquitectura institucional para sostener la transformación digital de manera permanente**. El CONPES 4024 habilitó un crédito público con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de hasta USD 100 millones que permitió realizar un diagnóstico integral de los problemas tecnológicos del sistema. Con base en ese ejercicio, el CSDJ formuló el Plan Estratégico de Transformación Digital (PETD) 2021-2025, que estableció ocho estrategias para la transformación digital de la gestión judicial. Posteriormente, el Plan Sectorial de Desarrollo 2023-2026, “Hacia una justicia confiable, digital e incluyente”, creó la Unidad de Transformación Digital e Informática con el mandato de desarrollar la arquitectura digital, la gestión tecnológica de datos y los productos digitales del sistema.

El hito más significativo de esta transformación es SAMAI¹, desarrollado en el año 2020 por el Consejo de Estado con el propósito de crear una sede electrónica que acercara la justicia al ciudadano. El sistema permite radicar e iniciar procesos de manera virtual, firmar electrónicamente providencias, validar documentos, producir notificaciones electrónicas, y crear, consultar y controlar el expediente judicial electrónico desde su inicio hasta su terminación, además de generar estadísticas del despacho y conectar con otros sistemas internos y externos de la corporación.

Su alcance se ha expandido progresivamente: a enero de 2024, todos los despachos judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo quedaron obligados a usar SA-

MAI, con el mandato de que el registro, la gestión y el control de los expedientes judiciales, desde su inicio hasta su archivo, se realizara exclusivamente a través de esta plataforma. De manera paralela, el Sistema Integrado Único de Gestión Judicial (SIUGJ) se ha implementado en 123 despachos de la especialidad laboral en los distritos judiciales de Pereira, Armenia, Manizales, Sincelejo, Villavicencio, Bogotá y Medellín.

La digitalización de la Rama Judicial ha abierto paso a la incorporación de IA como herramienta de apoyo a los jueces.

Cepeda-Espinosa y Otálora-Lozano (2020) plantearon una hoja de ruta para la modernización de la justicia basada en la automatización de tareas específicas en tres ejes: gestión del conocimiento jurídico, gestión de información para políticas públicas y gestión del proceso judicial. De este modo, los jueces deberían concentrarse en los aspectos de mayor complejidad, sin sustituir su criterio ni su autonomía.

Actualmente, se están desarrollando pilotos para dicha integración de IA. El Consejo de Estado, en colaboración con la Universidad del Rosario y el laboratorio IALAB de la Universidad de Buenos Aires, pudieron completar modelos de sentencia en un promedio de 7 a 8 minutos (Sierra, 2024). Asimismo, el uso de cerca de 300 sistemas de decisión automatizada en el sector público, incluidos algunos en la justicia, junto con evidencia proveniente de encuestas a más de 5.000 servidores judiciales, muestra una adopción creciente de estas herramientas, aunque su gobernanza aún se encuentra en proceso de consolidación (Gutiérrez y Peralta, 2025; Gutiérrez et al., 2023).

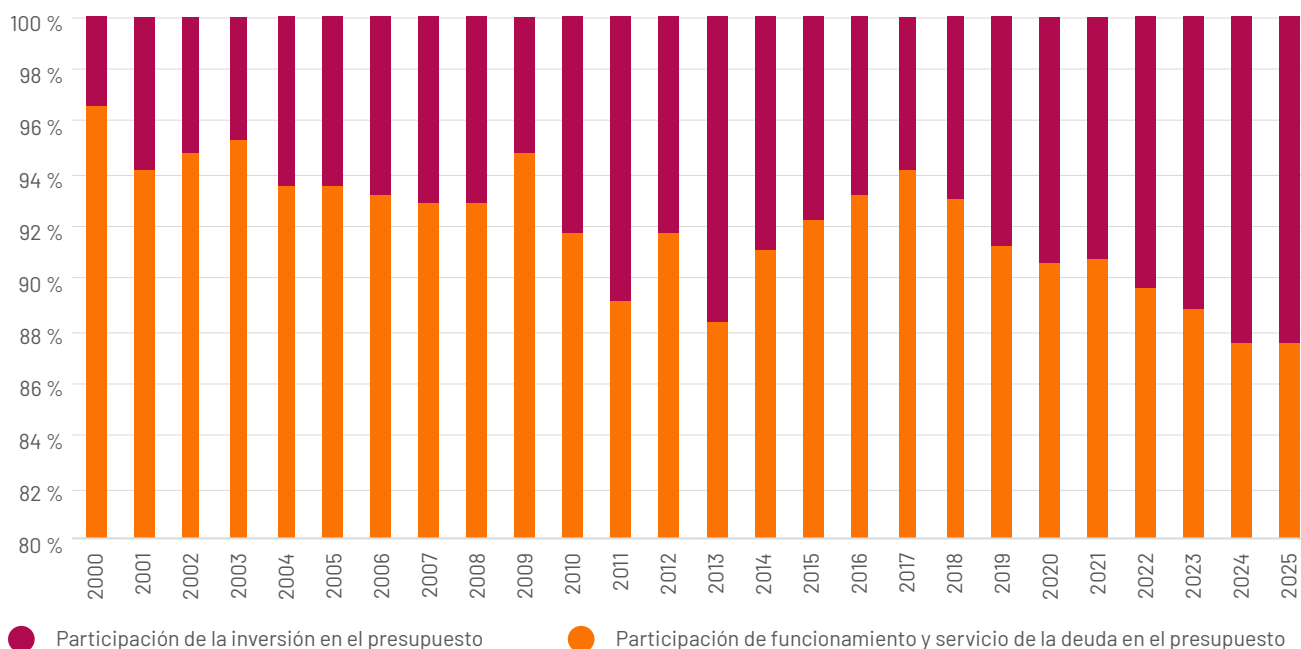
En Colombia, los sistemas de gestión judicial como SAMAI, TYBA, Siglo XXI y SPOA no son interoperables entre sí, lo que obliga a los servidores a cargar la misma información múltiples veces en plataformas con lógicas distintas. De tal forma **se generan ineficiencias que la tecnología debería resolver, no profundizar** (Flórez y Gutiérrez, 2024). Alcanzar ese nivel requiere invertir más presupuesto de la Rama Judicial en la digitalización.

En 2025, el 12,5 % del presupuesto de la Rama Judicial fue asignado a inversión, mientras que el 87,5 % restante se destinó a funcionamiento y operatividad (CSDJ, 2025a). Si bien esta participación aumentó en 9,1 puntos porcentuales (pp) desde 2000, solo el 31 % de la inversión se canalizó hacia la transformación digital (Gráfica 2).

1. Fue reconocido como “Mejor práctica judicial en materia de justicia” en la novena edición de los Premios Excelencia en la Justicia, organizados por la CEJ, en diciembre de 2020.



Gráfica 2. Participación de la inversión, el funcionamiento y el servicio de la deuda en el presupuesto de la Rama Judicial. Colombia, 2000-2025



Éxito 3: Sistema Penal Oral Acusatorio

Antes del año 2000, el proceso penal operaba bajo un modelo de tendencia inquisitiva en el que las funciones de investigar, acusar y juzgar se concentraban en la Fiscalía General de la Nación (FGN). Esta acumulación de funciones podía generar incentivos equivocados ya que el ente acusador era juez y parte al mismo tiempo, lo que comprometía la imparcialidad del proceso y elevaba los costos de transacción de acceder a una decisión judicial legítima. El sistema era lento, de acuerdo con la FGN (2004), pues la acumulación de casos y el manejo de expedientes físicos generaban retrasos en las diligencias y demoras prolongadas en el avance de los procesos.

Posteriormente, el Acto Legislativo 03 de 2002 y su desarrollo en la Ley 906 de 2004 transformaron radicalmente el sistema. La reforma **introdujo la separación radical entre quien investiga y acusa (la Fiscalía) y quien juzga (un juez independiente e imparcial)**, consagrando el juicio oral, público, concentrado y contradictorio. Con este cambio se buscó garantizar la transparencia, la inmediación del juez con la prueba, la celeridad del proceso y el equilibrio entre las partes, conforme a estándares del debido proceso reconocidos en la doctrina y la legislación procesal penal (Corte Constitucional, Sentencia C-591/05). Esta arquitectura institucional, implementada de forma gradual entre 2005 y 2008, redujo los tiempos procesales, que pasaron de 890

días bajo la Ley 600 a aproximadamente 120 días bajo el nuevo sistema, y los costos unitarios de los procesos cayeron de cerca de un millón de pesos a menos de quinientos mil (CEJ, 2012).

Tras veinte años de recorrido, el diseño del sistema ha demostrado ser sólido; las fallas, en cambio, son de implementación. Según el informe del SPOA 2025 de la CEJ, para el año 2024, el 93,2 % de las noticias criminales activas permanecían estancadas en la fase de indagación, sin avanzar a etapas posteriores. A su vez, solo el 0,05 % de los casos se resolvió mediante mecanismos de terminación anticipada (como preacuerdos o allanamientos), cuando en sistemas acusatorios maduros ese porcentaje supera el 90 % (CEJ, 2025b).

Bayona et al. (2017) identificaron que las reformas normativas fragmentadas adoptadas tras 2004 erosionaron progresivamente los incentivos originales del sistema, alejándolo de su lógica acusatoria hacia prácticas propias del modelo inquisitivo que se pretendía superar. La CEJ (2012), entretanto, concluyó que el problema no radica en el diseño de la Ley 906, sino en la falta de voluntad presupuestal e institucional para hacerlo funcionar como fue concebido. **El sistema penal oral fue —y sigue siendo— la reforma estructural correcta para la justicia penal colombiana; lo que está en deuda es la capacidad del Estado para sostenerla.**



Éxito 4: reducción en los niveles de violencia en Colombia

Durante décadas Colombia atravesó periodos de violencia intensos que afectaron los niveles de desarrollo económico y social del país. Las tasas de homicidio superaron los 80 casos por cada 100.000 habitantes a comienzos de los años noventa (Banco Mundial, 2025), impulsadas por la convergencia del conflicto armado interno, la expansión de los carteles del narcotráfico y la proliferación de grupos paramilitares, en un contexto donde el Estado no podía ni tenía la capacidad de ejercer control efectivo sobre el territorio. Los grupos armados construyeron redes de influencia sobre la población, establecieron regulaciones propias en áreas como la movilidad, el comercio y la resolución de conflictos, y desplazaron la autoridad estatal, generando órdenes locales paralelos que normalizaron la violencia como mecanismo de gobierno (Pécaut, 1997).

Esta dinámica generó pérdidas en crecimiento económico y productividad, al tiempo que presionó el gasto público hacia la contención de la violencia, desviando recursos que habrían podido destinarse a áreas que generaran crecimiento económico de largo plazo. Las discusiones giraron obsesivamente alrededor de estos temas y se conformó una cultura que evitó adoptar planes agresivos e innovadores para empujar el desarrollo cuando se creara espacio fiscal.

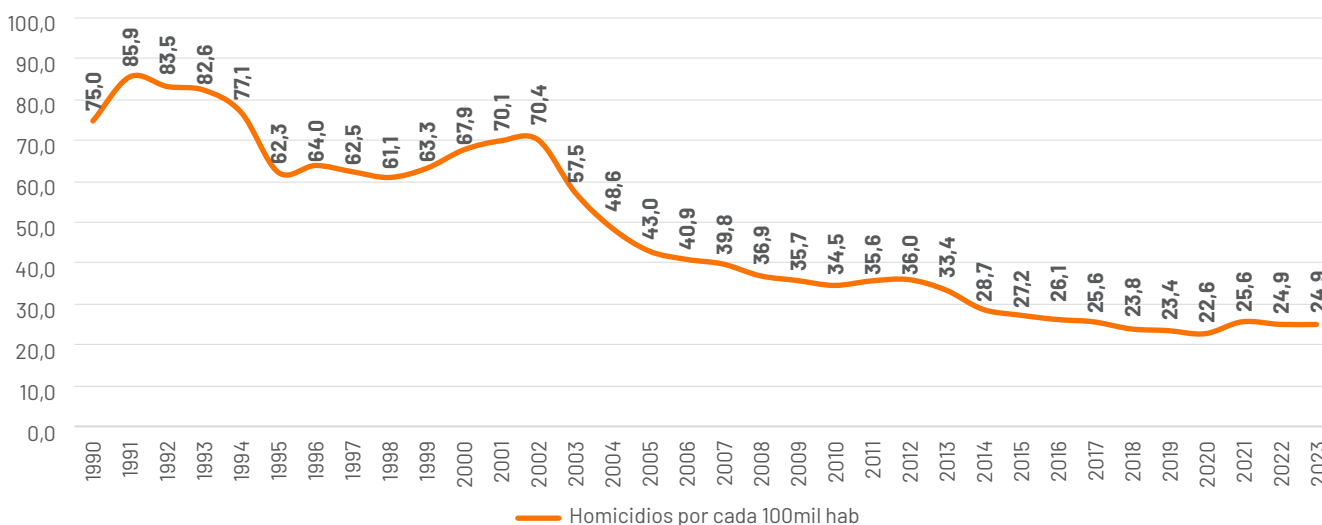
El conflicto armado y las actividades ilegales representaron pérdidas cercanas al 15 % del PIB, lo que implicó una presión sostenida sobre las finanzas públicas y una reasignación del gasto hacia defensa y seguridad, que para 2004 alcanzaba el 4,5 % del PIB (IEP, 2025). La violencia afectó la productividad

total de los factores (PTF), mediante la destrucción de infraestructura, la pérdida de capital humano asociado a homicidios y desplazamiento forzado, y la desviación de recursos hacia esquemas de seguridad privada (Cadena, 2005). En ausencia de estos niveles de violencia, el país hubiese crecido más de 2,5 pp adicionales por año (Riascos y Vargas, 2011).

Colombia alcanzó su pico de violencia en 1991, con 85,9 homicidios por cada 100.000 habitantes, de acuerdo con datos del Banco Mundial (2025). A partir de ese punto se observa una tendencia descendente, interrumpida por un repunte entre 1998 y 2002, cuando la tasa volvió a superar los 70 homicidios por cada 100.000 habitantes en un contexto de intensificación del conflicto entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las fuerzas del Estado (Gráfica 3).

Dos factores explican de manera principal la reducción de violencia. El primero es la **implementación de la Política de Seguridad Democrática** a partir de 2002, que contribuyó al aumento en el gasto en defensa y seguridad hasta alcanzar el 4,5 % del PIB en 2004 (en 1990, dicha proporción era del 2,1 %), y permitió que la tasa de homicidios cayera de 70,4 a 48,6 por cada 100.000 habitantes en solo tres años (Cadena, 2005). El segundo es la **firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP en 2016**, que contribuyó a acelerar parcialmente el descenso de la problemática. Como resultado de estos procesos, para 2023 la tasa se ubicó en 24,9 homicidios por cada 100.000 habitantes (Banco Mundial, 2025).

Gráfica 3. Homicidios por cada 100.000 habitantes. Colombia, 1990-2023



Fuente: Banco Mundial (2025). Elaboración: Consejo Privado de Competitividad (CPC).



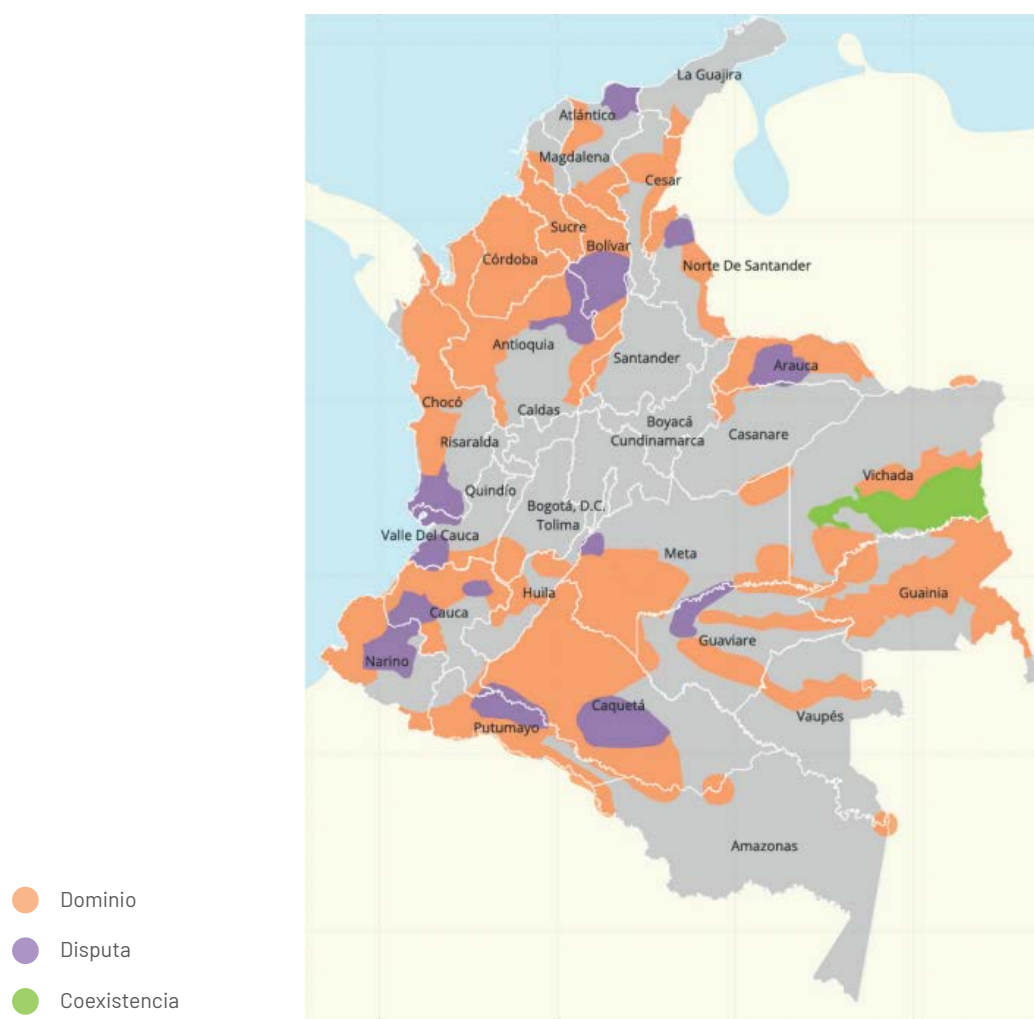
La reducción de la violencia ha sido parcial en la medida en que la desmovilización de las FARC-EP no implicó el cierre del conflicto armado, sino su reconfiguración en un escenario más fragmentado y de otra naturaleza. De acuerdo con Armed Conflict Location & Event Data (ACLED, 2024), sectores que rechazaron el acuerdo se reorganizaron en estructuras como el Estado Mayor Central (EMC), mientras el vacío territorial dejado por esa guerrilla fue ocupado por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Clan del Golfo, que ampliaron su presencia en corredores estratégicos asociados al narcotráfico y la minería ilegal, desde las costas hasta la frontera con Venezuela.

Lejos de disminuir, las capacidades de los grupos armados se han expandido: para 2025 superaban los 27.000 integrantes entre combatientes y redes de apoyo, lo que representa un aumento del 23,5 % frente al año anterior, equivalente a cerca de

5.000 nuevos reclutas en doce meses (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2026). Este fortalecimiento se ha traducido en una mayor disputa por el control territorial. Mientras en 2022 se identificaban siete zonas en pugna entre grupos armados, a comienzos de 2026 la cifra ascendía a 13, el nivel más alto de la última década (Mapa 1).

La intensificación de las disputas ha tenido efectos directos sobre las comunidades: los enfrentamientos entre grupos crecieron un 34 % frente a 2024, impulsados por la ruptura de equilibrios locales que antes permitían cierta coexistencia armada (FIP, 2026). Casos como el Catatumbo, donde el ELN y el Frente 33 mantienen más de un año de confrontación abierta, o el Vichada, donde el ELN disputa a la Segunda Marquetalia el control de rutas y economías ilegales, ilustran la transición hacia un conflicto más atomizado y competitivo.

Mapa 1. Dominio, disputa y coexistencia de los grupos armados en Colombia, 2025



Fuente: FIP (2026).



3 La gran deuda en justicia

El sistema de justicia en Colombia ha operado *de facto* como el mecanismo de contención de las fallas institucionales y de diseño económico de muchas de las promesas que hizo la Constitución de 1991. En esa medida, y dadas sus propias limitantes, **no ha podido mejorar sus niveles de congestión judicial**. A pesar de los avances alcanzados en las últimas dos décadas, sobre todo en la adopción tecnológica, este problema persiste como el principal obstáculo para garantizar un acceso efectivo a la justicia, lo que compromete la credibilidad del sistema, deteriora las instituciones, obstaculiza la actividad económica y erosiona la confianza ciudadana en el Estado.

Acemoglu et al. (2005) demostraron que la calidad de las instituciones judiciales es la causa fundamental de las diferencias en desarrollo económico entre países. Asimismo, Kapopoulos y Rizos (2024) evidenciaron que la acumulación de casos sin resolver deteriora la confianza empresarial, inhibe la inversión y reduce el crecimiento económico.

Para el año 2025, el índice de evacuación parcial, que mide la eficiencia del sistema para despachar los procesos judiciales dadas sus capacidades, se situó en 84,3 %, es decir, de cada 100 procesos que ingresaron al sistema, se evacuaron 84. En contraste, en 2013, el sistema lograba evacuar la totalidad de los procesos que ingresaban (Gráfica 4), lo que evidencia que, en más de una década, la capacidad de resolución de conflictos ha sido limitada (CSDJ, 2025a).

Comparando la gestión del sistema con otros países de América Latina y el Caribe, de acuerdo con el índice de conges-

tión judicial en las Américas, Colombia ocupa la quinta posición en el *ranking* regional y presenta una de las tasas de congestión² más altas, con un índice de 2,04, superado por países como Ecuador (1,50), Costa Rica (1,41) y Panamá (1,39) (CEJA, 2025). **Esta congestión se convierte en una barrera directa al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia**, entendido como el derecho de todas las personas a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas (Ospina, 2022; Torres, 2002). Además, está demostrado que aumentar el acceso a la justicia en 1 % incrementa el crecimiento del PIB per cápita en 0,86 pp (Bosio, 2023).

La jurisdicción ordinaria históricamente ha concentrado un índice de evacuación parcial que oscila entre 70-80 %. Este comportamiento, de acuerdo con Mejía y González (2020), responde a que “los jueces se ven comprometidos por una carga de procesos excesiva de los despachos, o por nulidad, que afecta la integridad del proceso”. Para 2025, este indicador fue de 77,8 % (CSDJ, 2025a), un porcentaje que representa una mejora de 4 pp con respecto al año pasado.

En la jurisdicción ordinaria se concentran los procesos de familia, civil, laboral y penal, lo que la convierte en la de mayor volumen de litigiosidad y, al mismo tiempo, en la más utilizada por la ciudadanía. Por esta razón, es también la que enfrenta los niveles más altos de congestión judicial, situación que ha incidido directamente en la erosión de la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia.

2. El CEJA define la tasa de congestión judicial (TC) como “el indicador que mide el nivel de acumulación de trabajo de los órganos jurisdiccionales en un período determinado”, y define cuatro rangos:

TC = 1 indica que el sistema ha resuelto el 100 % de su carga anual, sin generar acumulación: esta situación se clasifica como “sin congestión”.

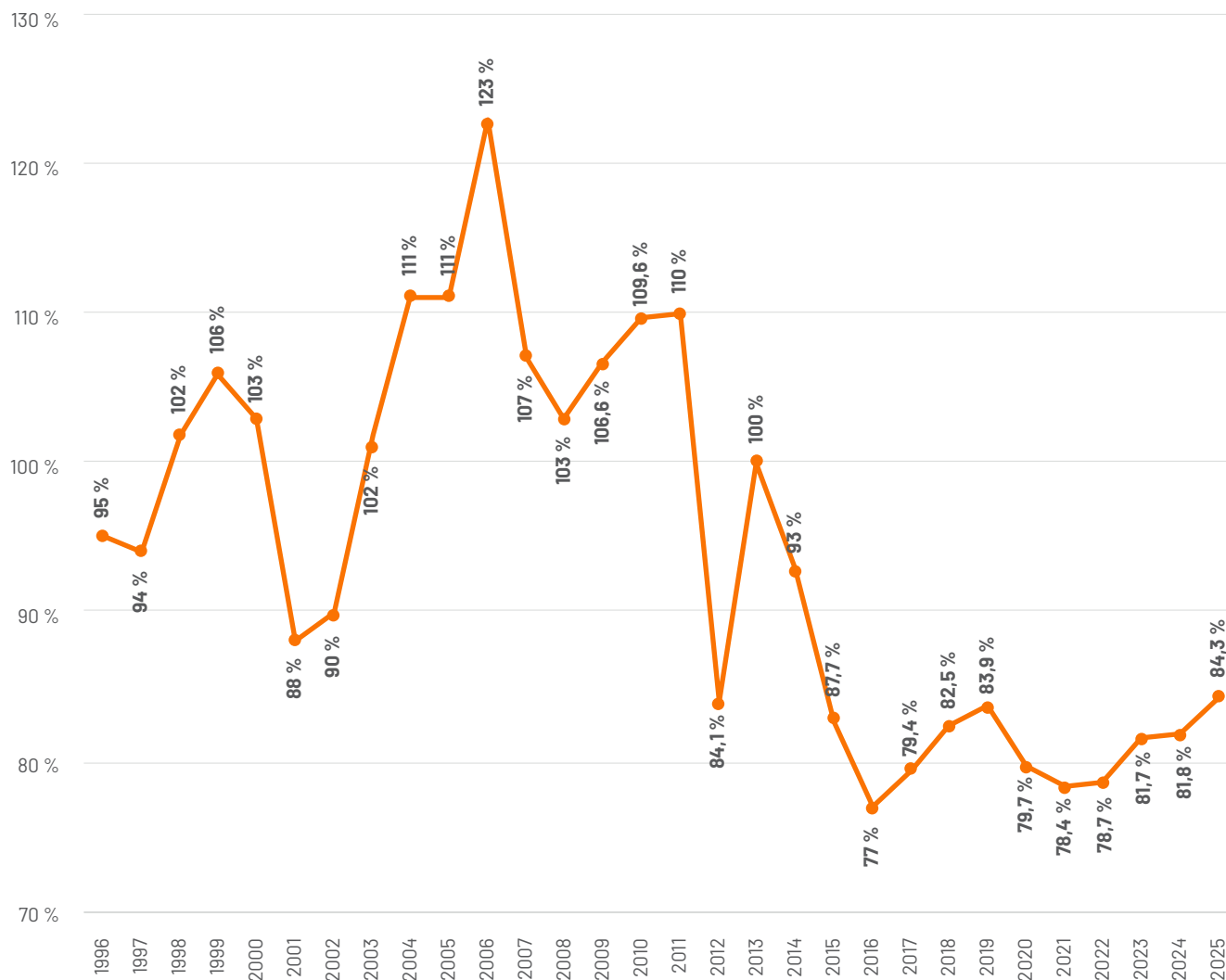
1,01 < TC < 1,5 refleja una “congestión aceptable” ya que, si bien existe rezago, este se mantiene dentro de un umbral manejable.

1,51 < TC < 2,0 refleja una “congestión en riesgo”, caracterizada por un aumento preocupante en el volumen de causas pendientes.

TC > 2,0 se interpreta como un escenario de “congestión crítica”, en el cual el sistema resuelve menos de la mitad de su carga, comprometiendo seriamente su capacidad operativa para gestionar su carga de trabajo, con impacto en el acceso efectivo a la justicia.



Gráfica 4. Gestión judicial (índice de evacuación parcial). Colombia, 1996-2025



Fuente: CSDJ (2025a).

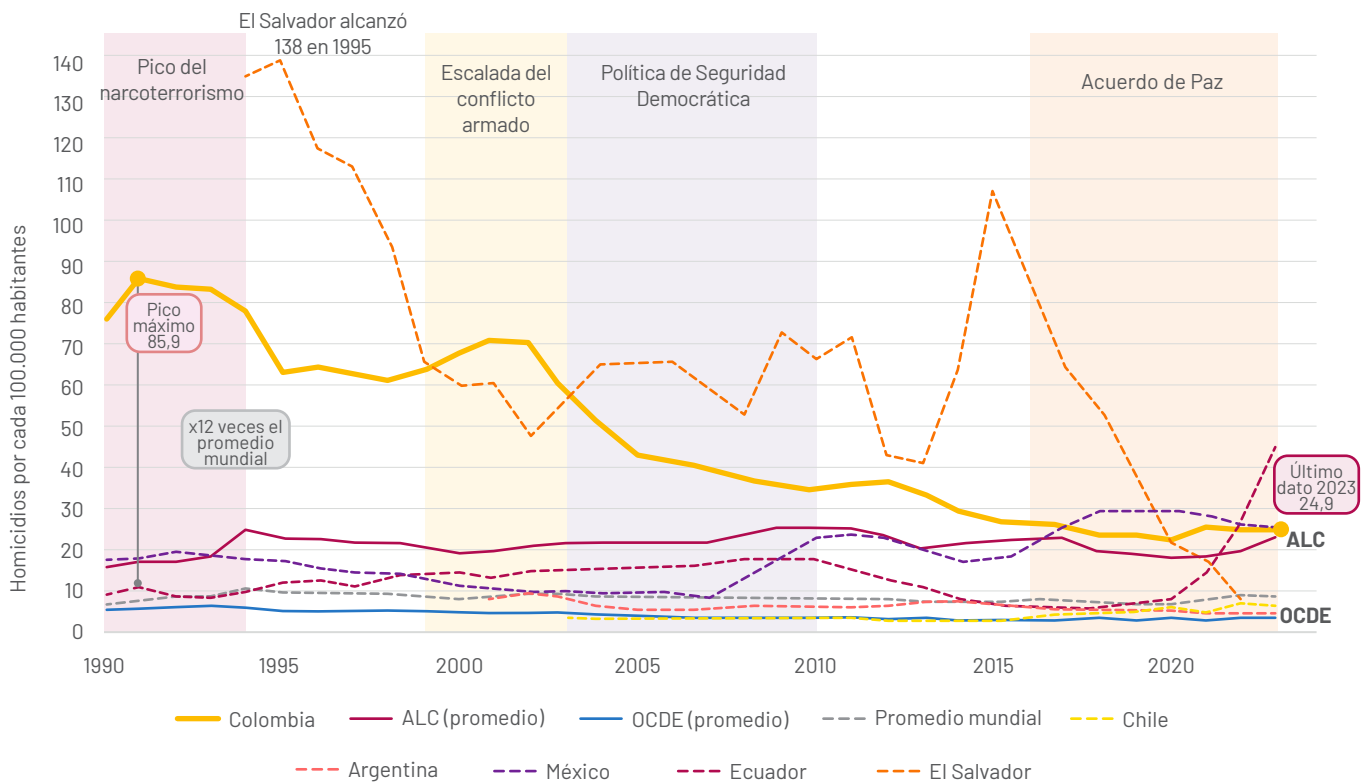


4 La gran deuda en seguridad

Como ya se mencionó, Colombia ha registrado una disminución significativa y sostenida en las tasas de homicidio desde los niveles críticos de la década de 1990. Sin embargo, el país es un territorio violento y todos sus índices en la materia se mantienen por encima de países de referencia del mundo y la región (Gráfica 5). Así, a pesar de que hubo una caída de 80 homi-

dios por cada 100.000 habitantes a inicios de los años noventa, para 2023 esta proporción (25) se mantiene por encima de los promedios observados en países de la OCDE (3,4) y de América Latina y el Caribe (22). Persiste además una incapacidad de que la ciudadanía se perciba segura para lograr niveles razonables de bienestar y de productividad.

Gráfica 5. Homicidios por cada 100.000 habitantes. Colombia y mundo, 1990-2023



Fuente: Banco Mundial (2025). Elaboración CPC.

Colombia sigue enfrentando una de las tasas de homicidios más elevadas del continente, pese a avances en otras dimensiones de seguridad. La reducción de los homicidios no necesariamente se traduce en mejoras equivalentes en la seguridad de la población civil, ya que los grupos armados han adoptado estrategias de control social y territorial como confinamientos, restricciones a la movilidad, reclutamiento forzado y otras formas de coerción. De este modo, se configuran escenarios en

los que la disminución de las muertes violentas coexiste con una mayor presencia cotidiana de la violencia, lo que exige respuestas estatales más articuladas, con enfoque territorial y basadas en evidencia (Fernández, 2012).

Colombia ocupa el puesto 140 entre 163 países en el índice global de paz, consolidándose por quinto año consecutivo como el Estado menos pacífico de América Latina y el Caribe. A pesar de una mejora marginal del 0,55 % en su puntaje, el



país permanece clasificado entre las naciones con conflictos de alta intensidad debido a factores como la persistencia de actores armados, las altas tasas de homicidio y la magnitud del desplazamiento interno. **Esta situación, a su vez, afecta exponencialmente la actividad económica**, ubicando al territorio colombiano como el séptimo con el costo de la violencia más grande (19,6 % del PIB).

Las muertes por conflicto interno aumentaron más del doble entre 2023 y 2024, pasando de 434 a 933, lo que constituye un

indicador crítico del empeoramiento de las dinámicas armadas y criminales en varias regiones del país (IEP, 2025). Este repunte coincide con el fortalecimiento de estructuras criminales, la disputa por corredores estratégicos de economías ilegales y la intensificación de enfrentamientos entre grupos armados (Observatorio del Delito en Colombia, 2025). Tales condiciones explican por qué, a pesar de que existe mayor militarización o gobernanza, la clasificación internacional de Colombia continúa ubicándola entre los entornos menos pacíficos.



5 Hoja de ruta estratégica 2026-2030

Delegar las tareas administrativas a la IA para enfocarse en el proceso judicial

Ante la discusión sobre modernización, transformación digital y uso de IA el problema de la congestión se ha puesto en el centro del debate. En particular, la necesidad de optimizar el tiempo del recurso más escaso: el criterio del juez. Las tecnologías emergentes pueden apoyar labores de gestión, clasificación documental y optimización de carga para que su incorporación sea responsable y no comprometa la independencia judicial ni la calidad de las decisiones. En la práctica, esto también exige intervenciones de política pública que ataquen cuellos de botella específicos como sugieren diagnósticos recientes sobre desempeño, tiempos y productividad jurisdiccional en Colombia (López et al., 2023).

En este sentido, el CPC recomienda que, como parte de la estrategia de modernización de la justicia, se avance en un esquema en el que la IA asuma principalmente la carga adminis-

trativa del sistema judicial, mientras los jueces concentran su labor en el proceso judicial y en la toma de decisiones jurisdiccionales. Esto implica utilizar herramientas tecnológicas para automatizar o asistir tareas como la gestión y organización de expedientes, la clasificación documental, la búsqueda de precedentes y la sistematización de información procesal, actividades que actualmente consumen una parte significativa del tiempo de los despachos.

Bajo este enfoque, la IA puede actuar como un instrumento de apoyo operativo que optimice el manejo de grandes volúmenes de información y mejore la gestión de los procesos, sin sustituir el juicio humano. De esta manera, los jueces pueden dedicar mayor atención al análisis jurídico, la valoración de las pruebas y la deliberación sobre los casos, preservando así la independencia judicial y la calidad de las decisiones.

Implementar programas como Tribunales de Flagrancia para descongestionar rápidamente la justicia

Durante las últimas dos décadas Costa Rica ha implementado innovaciones procesales, reformas legales, modelos de gestión y herramientas tecnológicas que, combinadas, han permitido mejorar la eficiencia en el sistema de justicia. Estas acciones pueden ser un punto de partida para una hoja de ruta con el objetivo de orientar transformaciones institucionales.

Un ejemplo de estas iniciativas es la creación de los Tribunales de Flagrancia (2008-2009), diseñados para resolver con celeridad los casos en los que la persona imputada es detenida *in fraganti*. Al permitir la adopción de decisiones en cuestión de horas o pocos días, esta medida contribuyó de manera inmediata a descongestionar la jurisdicción penal ordinaria y a liberar capacidad operativa en los despachos judiciales. Este tipo de intervenciones tempranas constituyen un componente esencial en cualquier hoja de ruta que busque reducir cargas estructurales y redistribuir eficientemente los recursos judiciales.

Adicionalmente, el país centroamericano fortaleció su gestión judicial interna, implementando modelos orientados al

control del rezago y al seguimiento sistemático de la carga procesal. Entre sus avances más relevantes se encuentra la creación de una plataforma de monitoreo en tiempo real que permite identificar cuellos de botella y activar correctivos basados en datos (CEJA, 2025). Además, se adoptaron compromisos de gobierno abierto para mejorar la transparencia, la trazabilidad y el control ciudadano sobre la gestión judicial.

En este sentido, el CPC recomienda revisar e identificar buenas prácticas implementadas en países con condiciones económicas comparables, como Costa Rica, con el propósito de evaluar su posible adaptación e implementación. En particular, de cara a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, se sugiere considerar la implementación de tribunales de flagrancia dentro del sistema de justicia. Este mecanismo podría contribuir a reducir la impunidad, agilizar la respuesta judicial y disminuir los niveles de congestión en los despachos judiciales.



Transformación de los modelos de reclusión³

En países donde la infiltración criminal⁴ en los sistemas penitenciarios generaba graves riesgos de seguridad pública, la respuesta institucional se centró en modernizar infraestructura, aplicar regímenes de aislamiento estricto para cabecillas y desplegar tecnologías de control/bloqueo de comunicaciones para cortar la coordinación ilícita desde prisión. Estas líneas de acción son coherentes con la evidencia comparada que documenta la operación de redes criminales intramuros y recomienda reforzar seguridad física y tecnológica (Penal Reform International y Thailand Institute of Justice, 2026). La evidencia sugiere que las intervenciones tempranas (infraestructura de alta seguridad, aislamiento de líderes, control/bloqueo de comunicaciones y controles anticorrupción) son esenciales para impedir que los establecimientos penitenciarios funcionen como centros operativos de estructuras criminales y, simultáneamente, liberan capacidad institucional para investigación penal, seguridad ciudadana y control territorial.

En este sentido, el CPC recomienda que Colombia revise y analice buenas prácticas implementadas en sistemas peni-

tenciarios de países con desafíos de seguridad similares, con el fin de identificar modelos que puedan adaptarse de forma realista al contexto nacional. En particular, se sugiere priorizar la transformación del modelo de reclusión de alta seguridad, avanzando hacia prisiones orientadas a la “incapacitación plena” de criminales violentos.

De cara a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, se recomienda considerar una reforma penitenciaria que incorpore la construcción y la adecuación de establecimientos de alta seguridad con tecnologías de inhibición de señales. Estos deben contar con protocolos de aislamiento diferenciados y sistemas de monitoreo en tiempo real de actividades internas.

Finalmente, es preciso desarrollar controles estrictos de integridad institucional para prevenir fugas de información y corrupción. La implementación de estas medidas es un pilar en la contribución de la reducción de la incidencia del crimen organizado desde las cárceles, la mejora de la capacidad operativa del Estado frente a organizaciones violentas y el fortalecimiento de la percepción de seguridad en el territorio.

Ley integral contra el crimen organizado

En países que enfrentan redes criminales complejas, la respuesta normativa más eficaz ha sido adoptar marcos integrales contra el crimen organizado que permitan atacar simultáneamente la estructura, la economía y las alianzas de soporte de las organizaciones delincuenciales. Otros países muestran cómo la responsabilidad de personas jurídicas y los procesos agregados contra estas estructuras fortalecen la persecución integral (Staff of the Organized Crime and Gang Section U. S. Department of Justice, 2016).

En este sentido, el CPC recomienda que Colombia adopte un marco jurídico integral contra el crimen organizado que incorpore explícitamente el procesamiento conjunto de organizaciones⁵, a la vez que refuerce y agilice la extinción de dominio para afectar capacidades financieras y logísticas de estos grupos ilegales, garantizando debido proceso y estándares ALA/CFT. También es clave tipificar con claridad la participación indirecta o de soporte (financiera, logística, contractual, tecnológica) y fortalecer la vigilancia de personas jurídicas, en línea con los estándares OCDE sobre soborno transnacional, responsabilidad corporativa y decomiso de ganancias.

3. Las recomendaciones de justicia se enmarcan en el proyecto 2026-2030 y son propuestas por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).

4. Es el proceso mediante el cual organizaciones delictivas o actores ilegales logran ingresar, influir o integrarse en instituciones, empresas o estructuras del Estado, con el fin de obtener beneficios, manipular decisiones o facilitar actividades ilícitas sin ser detectados.

5. Conocido como gestión de procesos, es un enfoque sistemático que coordina actividades, recursos y personas para transformar entradas (insumos) en salidas (productos/servicios) de alto valor.



6 Referencias

- 1 Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2005). Institutions as A Fundamental Cause Of Long-Run Growth. En P. Aghion y S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 1, pp. 385-472). Elsevier. [https://doi.org/001:10.1016/S1574-W84\(05\)010W-3](https://doi.org/001:10.1016/S1574-W84(05)010W-3)
- 2 ACLED. (2024). *La paradoja de la "Paz total" en Colombia: la política de Petro redujo la violencia, pero los grupos armados se fortalecieron*. https://acleddata.com/system/files/2026-01/Translation_ES-Total-Peace-paradox-in-Colombia-Petro-s-policy-reduced-violence-but-armed-groups-grew-stronger.docx.pdf
- 3 Asuntos Legales. (2020). *Inteligencia artificial, una de las herramientas para la modernización de la Rama Judicial*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/inteligencia-artificial-una-de-las-herramientas-para-la-modernizacion-de-la-rama-judicial-3046133>
- 4 Banco Mundial. (2025). *Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes*.
- 5 Bayona, D., Gómez, A., Mejía, M. y Ospina, V. (2017). Diagnóstico del sistema penal acusatorio en Colombia. *Acta Sociológica*, (72), 71-94. <https://www.elsevier.es/es-revista-acta-sociologica-75-pdf-S0186602817300257>
- 6 Bosio, E. (2023). *A Survey of Judicial Effectiveness The Last Quarter Century of Empirical Evidence*. <http://www.worldbank.org/prwp>.
- 7 Cadena, X. (2005). *Gasto en defensa y seguridad, conflicto y economía en Colombia*. Fedesarrollo.
- 8 Carrera, L. (2011). La acción de tutela en Colombia. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, (27), 72-94. <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/80/75>
- 9 CEJ. (2012). *Las tres fallas que aquejan al sistema penal acusatorio*. <https://cej.org.co/sala-de-prensa/articulos-de-prensa/las-tres-fallas-que-quejan-al-sistema-penal-acusatorio/>
- 10 CEJ. (2025a). *Estadísticas: Tutelas radicadas anualmente en Colombia por cada 100.000 habitantes*.
- 11 CEJ. (2025b). *Informe de estadísticas del SPOA 2025*. <https://cej.org.co/publicaciones/>
- 12 CEJA. (2025). *Índice de Congestión Judicial en las Américas. Estudio Comparado de Poderes Judiciales 2025*.
- 13 Cepeda-Espinosa, M. y Otálora-Lozano, G. (2020). *Modernización de la administración de justicia a través de la inteligencia artificial*. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3980/Repór_Julio_2020_Cepeda_y_Ot%C3%a1lora.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- 14 Corporación Latinobarómetro. (2025). *Informe Latinobarómetro 2024*. <https://www.latinobarometro.org/news/informe-latinobarometro-2024-la-democracia-resiliente>
- 15 CSDJ. (2025a). *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*.
- 16 CSDJ. (2025b). *162 % aumentó la demanda de tutelas en los despachos judiciales del país entre 2020-2025*. <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/-/162-%25-aument%C3%B3-la-demanda-de-tutelas-en-los-despachos-judiciales-del-pa%C3%ADs-entre-2020-2025>
- 17 DANE. (2025a). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*.
- 18 DANE. (2025b). *Pobreza monetaria y desigualdad*.
- 19 Defensoría del Pueblo. (2016). *Cada 3,5 minutos se presenta una tutela por la salud*. <https://www.defensoria.gov.co/-/cada-3-5-minutos-se-presenta-una-tutela-por-la-salud>
- 20 Djankov, S., La Porta, R., López-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2002). *Courts: the Lex Mundi Project* (Working Paper 8890). National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w8890>
- 21 Fernández, M. (2012). Violence and Property Rights: The case of La Violencia in Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, 30, (69), 111-147. https://www.researchgate.net/publication/262670434_Violence_and_Property_Rights_The_Case_of_La_Violencia_in_Colombia
- 22 FGN. (2004). *El sistema acusatorio en Colombia*.
- 23 FIP. (2026). *27.000 combatientes y record en disputas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026*.
- 24 Flórez, M. L. y Gutiérrez, L. (2024). *Desafíos y oportunidades de la inteligencia artificial en la administración de justicia en Colombia: Reflexiones personales*.
- 25 Gutiérrez, J. D. y Peralta, D. S. (2025). *Usos, percepciones y gobernanza de los sistemas de inteligencia artificial en la Rama Judicial: Hallazgos de tres encuestas en Colombia* (Documentos de Trabajo N.º 122). Escuela de Gobierno



- Alberto Lleras Camargo. https://gobierno.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/DT_122.pdf
- 26** Gutiérrez, J. D., Muñoz-Cadena, S. y Castellanos-Sánchez, M. (2023). *Sistemas de decisión automatizada en el sector público colombiano*. Universidad Del Rosario. <https://doi.org/10.34848/YNICRT>
- 27** IEP. (2025). *Global Peace Index 2025*.
- 28** Kapopoulos, P. y Rizos, A. (2024). Judicial efficiency and economic growth: Evidence based on European Union data. *Scottish Journal of Political Economy*, 71(1), 101-131. <https://doi.org/10.1111/sjpe.12357>
- 29** López, J. E., Becerra, V., Guzmán, M. de los Á. y Landazuri, J. K. (2023). Inteligencia artificial en la justicia colombiana: ¿La solución a la congestión judicial? *Revista Lecciones Vitales*, 1, lv0101. <https://doi.org/10.18046/rlv.2023.5655>
- 30** Mejía, S. K. y González, J. (2020). *Cuellos de botella en la administración judicial: un caso de estudio en la investigación y juzgamiento de crímenes contra derechos humanos*. Comisión Colombiana de Juristas. <https://biblioteca.ucatolica.edu.co/bib/79820>
- 31** Observatorio del Delito en Colombia. (2025). *Informe del delito en Colombia*. <https://observadorescol.org/observatorio-delito/>
- 32** Ospina, A. (2022). *Horizontes del Contencioso Administrativo. Tomo II. El Contencioso Administrativo no Jurisdiccional*. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/64c1747a-f170-4a03-9739-d8869f6b28a2/content>
- 33** Pécaut, D. (1997). La cotidianización de la violencia: el ejemplo de Colombia. *Análisis Político*, 32, 33-51.
- 34** Penal Reform International y Thailand Institute of Justice. (2026). *Tendencias mundiales sobre encarcelamiento 2025*. www.penalreform.org/global-prison-trends-2025
- 35** Riascos, A. J. y Vargas, J. F. (2011). Violence and growth in Colombia: A review of the quantitative literature. *The Economics of Peace & Security*, 6(2). www.epsjournal.org.uk
- 36** Rubio, M. (1995). Crimen y crecimiento en Colombia. *Coyuntura Económica*, 25, 101-128.
- 37** Sierra, G. (2024). The implementation of AI systems in the Colombian Justice: the Constitutional Court and the Council of State. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 11(1). <https://doi.org/10.14409/redoeda.v11i1.13824>
- 38** Staff of the Organized Crime and Gang Section U.S. Department of Justice. (2016). *A Manual For Federal Prosecutors*.
- 39** Torres, L. (2002). Congestión Judicial en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo Colombiana. *Estudios Socio-Jurídicos*, 4(1). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792002000100007



INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA

INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA

Introducción

1

Hitos en materia de infraestructura, transporte y logística

2

La gran deuda: una conectividad ineficiente

3

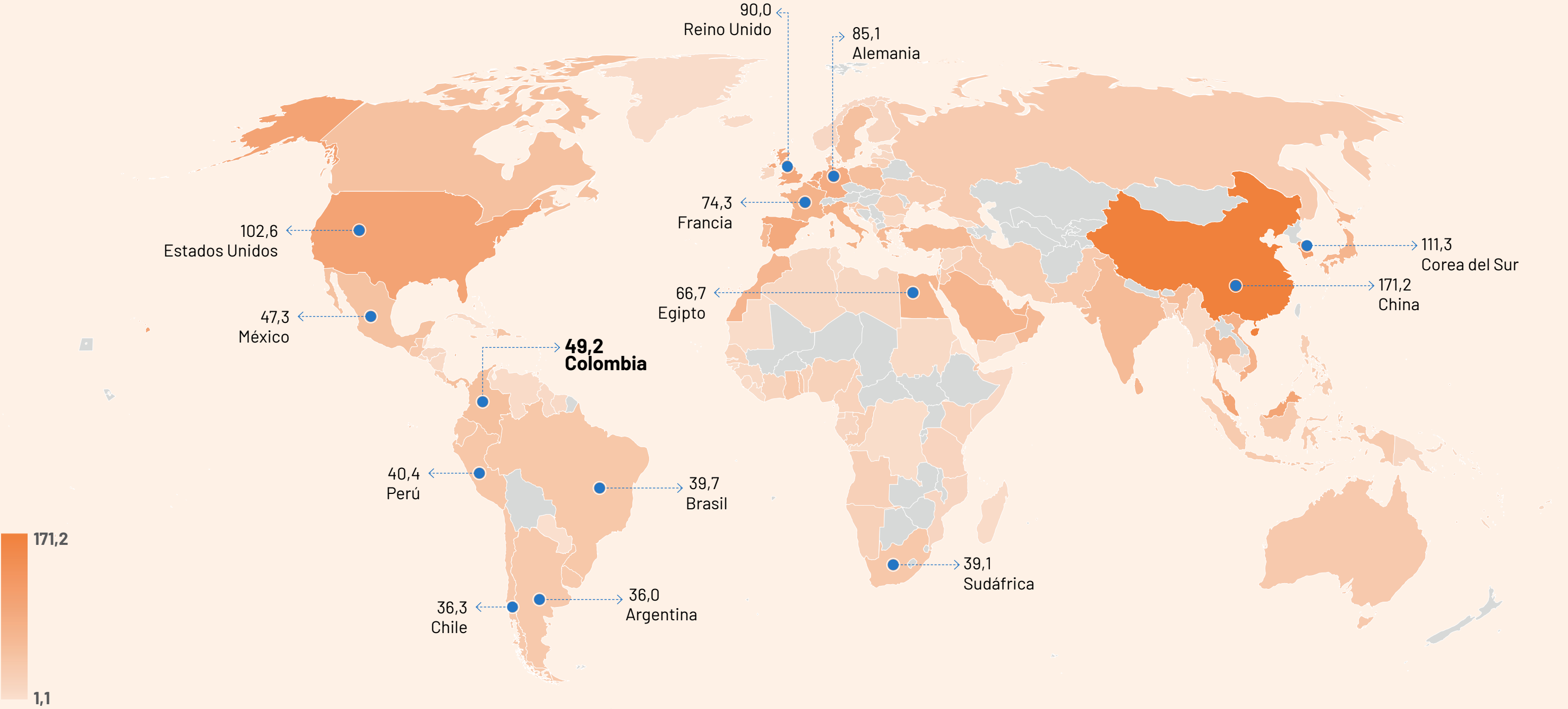
Hoja de ruta 2026-2030

4

Referencias

5

ÍNDICE DE CONECTIVIDAD DE CARGA MARÍTIMA (VALOR MÁXIMO EN 2004=100)



Fuente: Banco Mundial (2025).



Perfil de Colombia en materia de infraestructura, transporte y logística

Tema	Indicador	Valor en Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Infraestructura	Puntaje en infrascopio (evaluación de asociaciones público-privadas)(0 a 100)	70,3	3 de 17	Brasil (77,9)	-	Economist Impact (2024)	Calificación entre 0 y 100 de la eficiencia del esquema de asociaciones público-privadas.
	Inversión en transporte con participación privada (USD a precios actuales)	586.970.000	2 de 6	Brasil (3.771.150.000)	2.722.860.000	Banco Mundial (2023)	Monto de los recursos destinados por el sector privado a la construcción de infraestructura de transporte.
Transporte intermodal	Índice de conectividad de las carreteras (0 a 100)	65,4	11 de 17	Chile (95,8)	86,4	WEF (2019)	Puntaje entre 0 y 100 del nivel de conectividad vial.
	Conectividad del transporte marítimo (0 a 100)	49,2	2 de 16	Panamá (51,6)	58,6	Banco Mundial (2021)	Puntaje entre 0 y 100 del nivel de conectividad marítima.
	Servicios de transporte (% de las exportaciones de servicios comerciales)	16,6 %	7 de 16	Panamá (50,3 %)	20,5 %	Banco Mundial (2024)	Participación del sector transporte en las exportaciones de servicios.
	Carga transportada por vía aérea	1.936	1 de 15	Colombia (1.936)	3.195	Banco Mundial (2023)	Número de millones de toneladas por kilómetro recorrido transportadas vía aérea.
Desempeño logístico	Índice de desempeño logístico (1 a 5)	2,9	6 de 16	Brasil (3,2)	3,6	Banco Mundial (2023)	Puntaje entre 1 y 5 del desempeño logístico de las economías.
	Número de economías socias marítimas	56	2 de 14	Panamá (59)	47,41	Banco Mundial (2025)	Número de economías accesibles a través de servicios directos de envío lineal.
	Tiempo de permanencia de importación de contenedores(días)	7,6	8 de 14	Uruguay (2,1)	5,25	Banco Mundial (2025)	Tiempo que pasan los contenedores en el puerto de entrada desde la llegada hasta la salida del puerto.



Tema	Indicador	Valor en Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Desempeño logístico	Número de economías socias de la aviación	112,5	3 de 14	Brasil (127,5)	123,9	Banco Mundial (2025)	Número de economías accesibles a través de conexiones directas de carga aérea.
	Tiempo de permanencia de importación de aviación (días)	3	12 de 14	Uruguay (1,3)	1,61	Banco Mundial (2025)	Tiempo que la mercancía pasa en el aeropuerto entre el momento en que la carga está lista para ser recogida y el momento en que es autorizada por aduanas y sale del aeropuerto.
	Número de economías de socios postales de empresa a empresa	72	4 de 16	Brasil (116,5)	115,12	Banco Mundial (2025)	Número de economías accesibles mediante conexiones postales internacionales directas para envíos B2B.
	Tiempo de entrega postal de empresa a empresa (días)	14,5	9 de 16	Nicaragua (4,7)	5,26	Banco Mundial (2025)	Tiempo que pasa un artículo postal en la economía importadora desde la llegada a la oficina de cambio hasta el primer intento o entrega final.



1 Introducción

El desempeño logístico es un factor fundamental para la competitividad del país, y comprende un conjunto de variables que permiten optimizar los tiempos y los costos de movilizar productos desde la fase de suministro hasta el consumidor final. Este proceso depende de la disponibilidad y la calidad de la infraestructura, así como de la eficiencia de los servicios de transporte que operan en la economía.

En los últimos 20 años, **Colombia ha logrado avances significativos en la provisión de infraestructura de transporte** consolidando un marco institucional y regulatorio de referencia regional, atrayendo inversión privada a través de esquemas de asociaciones público-privadas (APP) y ejecutando programas de concesiones de gran escala. Sin embargo, persisten aún retos estructurales que impiden aprovechar plenamente estos beneficios.

En particular, se identifican dos aspectos centrales que deben corregirse en el mediano plazo para completar una transformación efectiva del sector: por un lado, **garantizar estabilidad regulatoria y seguridad jurídica** que sostengan la participación privada y den continuidad a los proyectos más allá de los ciclos políticos; y por otro, **superar las ineficien-**

cias que caracterizan al sector transportador, marcado por la informalidad, la fragmentación empresarial y un parque automotor envejecido.

Estos retos no solo limitan la oferta de infraestructura, sino que también representan obstáculos para el sector logístico frente a la transformación de sus operaciones mediante la adopción de nuevas tecnologías, la intermodalidad y alternativas energéticas más limpias y eficientes. Atender cada una de estas problemáticas permitirá suplir las necesidades presentes y futuras de infraestructura, conectar al país en toda su extensión y garantizar una mayor competitividad del sector transporte.

El presente capítulo aborda tres hitos que han marcado los avances de Colombia en los sectores de infraestructura, transporte y logística, y cuál es la gran deuda pendiente por resolver. En función de lo anterior, se plantean tres recomendaciones estratégicas para el periodo de gobierno 2026-2030. Con estas acciones se busca optimizar los instrumentos existentes de política y diseñar medidas más eficaces para consolidar una red de infraestructura intermodal, resiliente y eficiente, y un sector de transporte de carga y logística más competitivo.



2 Hitos en materia de infraestructura, transporte y logística

Marco institucional y regulatorio

El país ha logrado avances significativos en las últimas décadas para reducir su rezago histórico en infraestructura, posicionándose actualmente como un referente regional en la gestión de proyectos de gran envergadura. Parte de esos adelantos han sido el resultado de un proceso de transformación de su arquitectura institucional y regulatoria para atraer inversión y mejorar la gestión técnica mediante la definición de responsabilidades, esquemas de remuneración y asignación de riesgos entre actores públicos y privados.

Uno de los hitos más importantes tuvo que ver con la creación en 2011 de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la cual sustituyó al Instituto Nacional de Concesiones (INCO), fortaleciendo la capacidad del país para gestionar proyectos de infraestructura y superar deficiencias históricas en la contratación y ejecución de las obras. **La nueva entidad fue dotada de competencias técnicas avanzadas para la estructuración y la gestión contractual de concesiones bajo estándares internacionales.** Estas innovaciones generaron una mayor confianza para la entrada de nuevos actores, aportando sus capacidades, recursos y tecnologías para la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura de transporte (Fedesarrollo, 2023).

En 2012, en complemento a estas capacidades, **se aprobó la Ley de APP (Ley 1508), por la cual se estableció un marco jurídico integral que permitió el salto hacia el esquema de APP** que opera actualmente. Esta normativa corrigió debilidades estructurales de regímenes anteriores (como la Ley 80 de 1993) e introdujo mecanismos para garantizar la eficiencia del gasto público. Entre sus principales innovaciones se encuentran:

- **Remuneración por disponibilidad y resultados:** El concesionario ya no recibe pagos simplemente por construir la obra, sino por garantizar que la infraestructura esté disponible para los usuarios y cumpla con indicadores de nivel de servicio predefinidos.
- **Prohibición de anticipos:** Una de las medidas más críticas fue la prohibición de entregar dineros por adelantado al contratista. El pago solo se realiza cuando la obra entra en operación o se verifican hitos de disponibilidad.
- **Asignación eficiente de riesgos:** Estableció que cada

parte asuma los riesgos que mejor puede gestionar. El privado asume los riesgos de diseño, construcción, operación y mantenimiento, mientras el Estado retiene los regulatorios o políticos.

- **Integración del ciclo de vida:** Un solo contrato de largo plazo (usualmente hasta 30 años) integra el diseño, la financiación, la construcción, la operación y el mantenimiento, lo que alinea los incentivos del privado con la calidad y la durabilidad de la obra.
- **Valor por dinero (VpD):** Exige demostrar técnicamente que ejecutar el proyecto mediante APP es más conveniente para el interés general que hacerlo por obra pública tradicional.
- **Límites a las adiciones:** Restringió las adiciones en tiempo y recursos a un máximo del 20 % del valor del contrato, evitando las renegociaciones excesivas del pasado.
- **Iniciativas privadas (IP):** Permitió que el sector privado proponga proyectos al Estado, fomentando la innovación y reduciendo la carga de estructuración para el sector público (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2022).
- **Estructuración obligatoria previa:** Obliga a que, antes de abrir cualquier licitación bajo el nuevo régimen de APP, la entidad pública cuente con estudios técnicos, socioeconómicos, ambientales, prediales, financieros y jurídicos completos, más un modelo financiero detallado. Este requisito corrigió uno de los problemas centrales de las concesiones de primera y segunda generación: proyectos adjudicados con diseños incompletos que luego obligaban a modificaciones costosas durante la ejecución, elevando el costo final muy por encima del presupuesto original.
- **Sostenibilidad fiscal como condición de aprobación:** Exige que, antes de licitar cualquier proyecto APP, el Estado obtenga aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) sobre sus obligaciones de pago futuras y concepto favorable del DNP.

A estos avances se sumaron otras reformas complementarias que fortalecieron el ecosistema institucional del sector. Entre ellas se destaca la Ley de Infraestructura (Ley 1682 de 2013),



la cual facilitó los procesos para la adquisición de predios necesarios para la construcción de obras públicas; reformó los procesos para la obtención de permisos ambientales; y tomó acciones en la gestión de redes de servicios públicos, facilitando su reubicación en los casos en que interfieran con los proyectos de infraestructura.

En paralelo, el país avanzó en la creación de nuevas instancias de planeación y regulación; entre estas, la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT) para dar soporte técnico a la planificación de largo plazo y la Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte (CRIT) para regular aspectos técnicos y económicos. Complementariamente, se creó la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) como un banco de desarrollo para estructurar y financiar proyectos (Ramírez et al., 2021).

Estos avances institucionales y regulatorios permitieron el diseño y la ejecución de programas ambiciosos como las conce-

siones de cuarta generación (4G), sofisticando la capacidad del Estado para administrar mecanismos contractuales complejos. A su vez, estos esfuerzos ayudaron a que los programas de infraestructura trascendieran los ciclos políticos, permitiendo una planificación y ejecución más estable con visión de largo plazo.

Los resultados de este proceso de fortalecimiento institucional han sido reconocidos a nivel internacional. En el *Infrascope 2023-2024*, Colombia ocupó la tercera posición¹ entre 26 economías de América Latina en cuanto a su capacidad para implementar proyectos de infraestructura sostenibles y efectivos mediante esquemas APP² (The Economist Impact y Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2024) (Gráfica 1a). De igual forma, en el *Benchmarking Infrastructure Development* de 2023, el país se ubicó en el top 6 entre las economías más competitivas en el mundo en regulación para el financiamiento de infraestructura a través de APP (Banco Mundial, 2024) (Gráfica 1b).

Gráfica 1. Desempeño comparativo internacional de Colombia en materia de APP

a. Desempeño de Colombia en el Benchmarking Infrastructure Development de 2023



b. Puntaje general Infrascope 2023-2024. Colombia y países de referencia

1	Brasil	77,9	●
2	Chile	76,9	●
3	Colombia	70,3	●
4	Uruguay	65,8	●
5	Perú	65,2	●
6	Jamaica	62,9	●
7	Panamá	60,3	●
8	México	59,4	●
9	Ecuador	56,8	●
10	Costa Rica	56,3	●
11	Guatemala	54,1	●
12	Honduras	53,6	●
13	República Dominicana	50,8	●
14	Paraguay	50,7	●
	Promedio	46,4	●
15	El Salvador	45,8	●
16	Argentina	41,6	●
17	Bahamas	38,5	●
18	Guyana	34,7	●
19	Nicaragua	34,2	●
20	Belice	33	●
21	Trinidad y Tobago	25,5	●
22	Barbados	23,1	●
23	Bolivia	21,5	●
24	Surinam	17,3	●
25	Haití	16,6	●
26	Venezuela	16	●

● Desarrollado

● Emergente

● Incipiente

Fuente: Banco Mundial (2024) y The Economist Impact y BID (2024).

1. Colombia registró una puntuación de 70,3 sobre 100, solo superado por Brasil (77,9) y Chile (76,9), en la primera y segunda posiciones, respectivamente.

2. La medición evalúa cinco categorías que dan cuenta del desempeño y la implementación de las APP en los países: marco regulatorio, que analiza las leyes que respaldan el desarrollo de las APP; preparación de proyectos y sostenibilidad, centrada en la viabilidad económica, ambiental y social de los proyectos; apoyo institucional, que mide el compromiso de las entidades públicas; gestión de riesgos, que valora cómo se identifican y manejan los riesgos; y evaluación de desempeño, que examina la eficacia en la ejecución y los resultados.



Planeación

La planeación de la infraestructura de transporte en Colombia ha evolucionado desde esquemas fragmentados y de corto plazo hacia una visión estratégica con horizonte de largo plazo. En este proceso, el país consolidó instrumentos orientados a priorizar inversiones con criterios técnicos, de competitividad e integración territorial. El principal referente de esta transformación es el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2021-2051, concebido como la hoja de ruta para el desarrollo de la infraestructura de transporte durante las próximas décadas (DNP *et al.*, 2022).

El PMTI propone una organización integral de la red de infraestructura bajo principios de convergencia, resiliencia y eficiencia logística. Para ello, define una red estratégica orientada a fortalecer la conectividad entre ciudades, corredores logísticos, fronteras y puertos, priorizando proyectos según su impacto en la competitividad. **Uno de los principales avances de este instrumento consiste en incorporar un enfoque de intermodalidad, promoviendo una mayor articulación entre los modos carretero, férreo, fluvial, aéreo y marítimo** con el objetivo de reducir costos logísticos y mejorar la competitividad del país.

Adicionalmente, el PMTI introdujo criterios de sostenibilidad ambiental, social y de gobernanza (ESG) en la planeación de los proyectos de infraestructura. Esto resulta particularmente visible en los proyectos carreteros de quinta generación (5G), en los cuales **se incorporaron lineamientos asociados con gestión del riesgo climático, sostenibilidad ambiental y relacionamiento social** (ANI, 2019). Asimismo, el instrumento fortaleció la dimensión territorial de la planeación mediante estrategias como las alianzas logísticas regionales y programas orientados al mejoramiento de la red vial terciaria, buscando integrar zonas rurales y apartadas con los principales centros urbanos y productivos (DNP, 2020).

En términos de inversión, el PMTI contempla proyectos por cerca de COP 240 billones para los próximos 30 años. Entre

las iniciativas priorizadas se encuentran la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena, las obras del Canal del Dique, la intervención del corredor férreo La Dorada-Santa Marta, el dragado de los puertos de Buenaventura y Barranquilla, la ampliación de aeropuertos estratégicos como El Dorado y José María Córdova, así como la ejecución de la segunda ola de proyectos viales 5G (DNP *et al.*, 2022).

De manera complementaria, han surgido otros ejercicios de priorización estratégica desde el sector privado y la sociedad civil. Uno de ellos es el desarrollado por la Red Pro (2026), el cual identifica proyectos prioritarios con base en criterios como su impacto en las economías regionales, su capacidad de impulsar la reactivación económica, el nivel de avance en estudios y diseños y la certidumbre sobre sus fuentes de financiación. Entre los proyectos destacados se encuentran la conexión Pacífico-Orinoquía, Puerto Antioquia y el corredor férreo Bogotá-Belencito, iniciativas consideradas estratégicas para mejorar la conectividad y fortalecer la integración productiva del país (Gráfica 2).

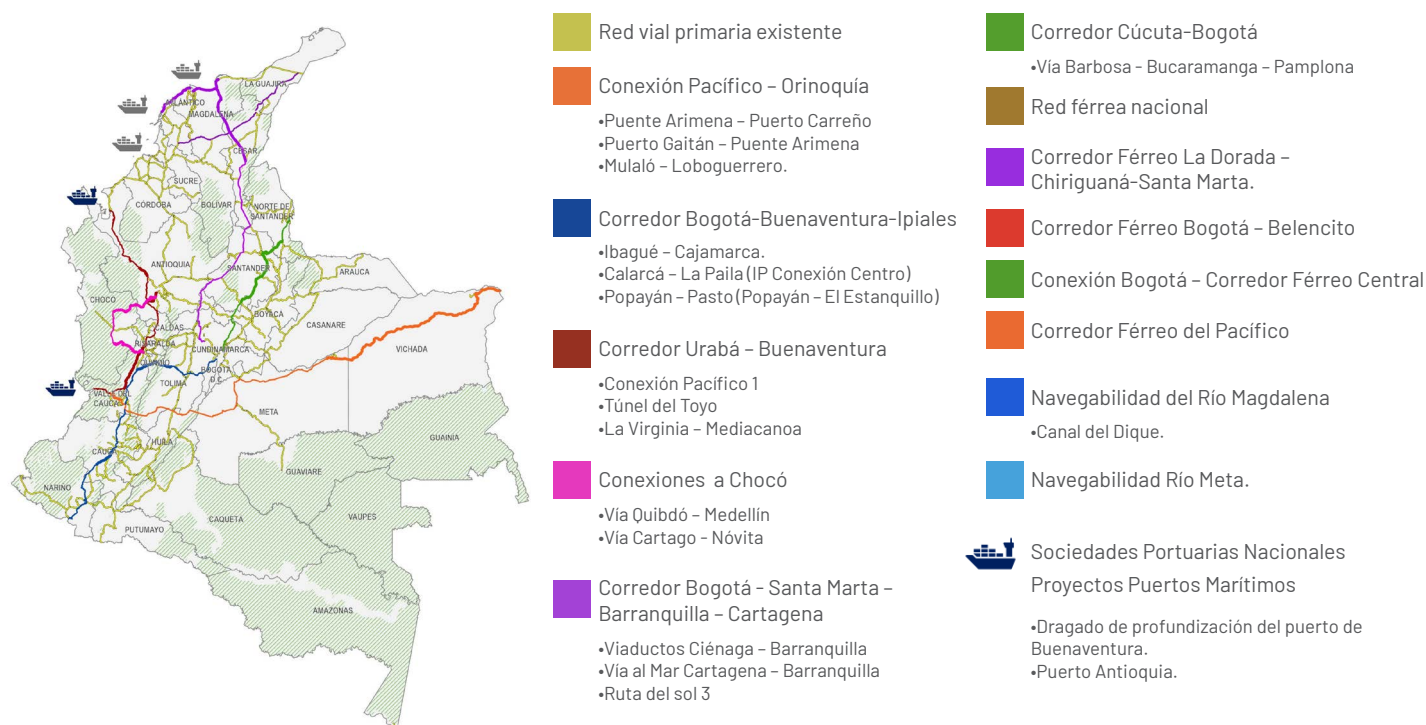
La consolidación de estos instrumentos de planeación y priorización representa un avance importante en la capacidad del país para orientar inversiones de infraestructura con visión de largo plazo. Su materialización podría generar impactos significativos sobre la productividad, la competitividad y la integración territorial.

La infraestructura de transporte posee amplios encadenamientos con el resto de la economía, por lo que mayores niveles de inversión tienen efectos multiplicadores sobre el crecimiento y el bienestar. De acuerdo con Fedesarrollo (2020), un incremento de los recursos destinados a este ámbito equivalente al 0,7 % del producto interno bruto (PIB) anual durante la próxima década podría aumentar la tasa de crecimiento económico en 1 punto porcentual (pp) adicional por año, así como reducir la tasa de desempleo en 0,8 pp, y la pobreza, en 0,6 pp³.

3. Adicionalmente, por cada peso invertido en el subsector de obras civiles, se generarían COP 2,3 en la producción nacional, COP 2,5 en salarios y COP 4,9 en impuestos.



Gráfica 2. Proyectos de infraestructura priorizados por la Red Pro. Colombia, 2026



Fuente: Red Pro (2026).

Participación privada en la financiación de bienes públicos

Durante las últimas décadas Colombia ha avanzado significativamente en la consolidación de un modelo de financiamiento y ejecución de infraestructura de transporte más sofisticado, diversificado y con mayor participación del sector privado. Este proceso ha permitido ampliar la capacidad de inversión del país, superar parcialmente restricciones fiscales históricas y fortalecer la ejecución de proyectos de gran escala.

La inversión privada ha desempeñado un papel central en esta transformación, particularmente a través de esquemas de APP, los cuales han permitido complementar las limitaciones del sector público en términos de capacidad técnica, disponibilidad presupuestal y gestión de proyectos (Fedesarrollo, 2024). Este modelo facilitó la incorporación de nuevas fuentes de capital, conocimiento técnico y mecanismos de gestión bajo estándares internacionales.

Como resultado, entre 2011 y 2021 la inversión en infraestructura representó en promedio el 1,9 % del PIB, alcanzando un máximo de 2,5 % en 2012. Aunque en los años posteriores se observó una moderación gradual en los niveles de inversión —con excepciones en 2017 y 2019—, el país mantuvo una

dinámica relevante de ejecución de proyectos estratégicos, registrando una inversión equivalente al 1,7 % del PIB en 2021 (Fedesarrollo, 2023).

En términos de financiamiento, **la participación privada ha adquirido una posición predominante en la provisión de infraestructura de transporte.** De acuerdo con Fedesarrollo (2023), entre 2015 y 2020 aproximadamente COP 49 de cada COP 100 destinados a la construcción de infraestructura provinieron del sector privado. Este comportamiento reflejó no solo una mayor capacidad de atracción de capital, sino también una mayor confianza de inversionistas nacionales e internacionales en el marco institucional y contractual del país.

De manera complementaria, el financiamiento público continuó desempeñando un papel fundamental en el desarrollo de infraestructura. Entre 2011 y 2021 se comprometieron recursos públicos por más de COP 82,7 billones (Ministerio de Transporte [Mintransporte], 2024), con una alta concentración en el modo carretero. Solo en 2021, la inversión pública en infraestructura de transporte ascendió a COP 10 billones, de los cuales cerca del 85 % se destinó al componente vial.



Paralelamente, el país avanzó en la diversificación de las fuentes de financiamiento y en la sofisticación de sus mecanismos de estructuración financiera. A diferencia de décadas anteriores — cuando el financiamiento dependía principalmente de la banca local y recursos públicos—, el cierre financiero de los proyectos incorpora en la actualidad una combinación más amplia de actores e instrumentos. Para 2021, la banca internacional aportó el 33 % de los recursos de financiación, seguida de la banca nacional (21 %), fondos de deuda (14 %) y el mercado de capitales (10 %) (Cámara Colombiana de Infraestructura, 2022). Este proceso permitió distribuir riesgos, ampliar el acceso al crédito de largo plazo y reducir la dependencia de una única fuente de financiamiento.

Asimismo, los mecanismos de pago también evolucionaron hacia esquemas más sostenibles y predecibles, sustentados principalmente en el recaudo de peajes y en compromisos de vigencias futuras del presupuesto nacional. De este modo se fortalecieron el atractivo de los proyectos y la confianza de los inversionistas.

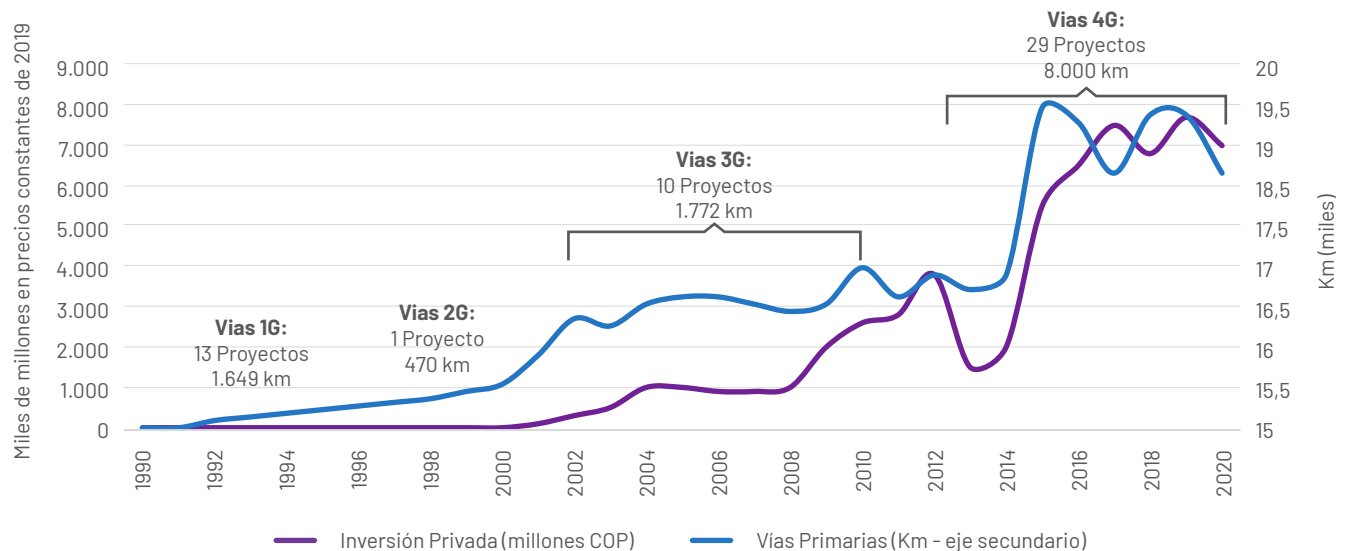
En años recientes, además, se han explorado instrumentos complementarios para ampliar las capacidades de financiación frente a las restricciones fiscales existentes. Entre estos mecanismos se destacan las obras por impuestos, que les permiten a empresas ejecutar proyectos de infraestructura mediante el pago de parte de su impuesto de renta en zonas vulnerables; la contribución nacional de valorización, orientada a capturar parte del incremento en el valor del suelo derivado de las obras públicas; y los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), utilizados por entidades territoriales para cofinanciar proyectos de impacto regional (ANIF, 2026).

Los avances institucionales y financieros descritos han permitido desarrollar programas de infraestructura de gran escala, en particular en el sector carretero. Actualmente, el país cuenta con 17.994 km de vías primarias, 45.137 km de vías secundarias y 27.577 km de vías terciarias administradas por el Invías (Mintransporte, 2024). A esto se suma el desarrollo de programas de concesiones como las 4G y 5G, que han contribuido a mejorar la conectividad, reducir tiempos logísticos y modernizar corredores estratégicos para el comercio y la integración territorial (Gráfica 3).

En otros modos de transporte, si bien persisten importantes brechas, también se observan avances graduales en materia de gestión y estructuración de proyectos. En el férreo, para 2023 el país contaba con 2.392 km administrados por la ANI, equivalentes al 55,6 % de la red total, mientras que el 40,2 % correspondía al Invías, y el 4,3 % restante, a operadores privados (Mintransporte, 2024). Por su parte, la red fluvial continúa representando una oportunidad estratégica para ampliar la conectividad en regiones con baja presencia de otros modos de transporte, aunque persisten limitaciones de navegabilidad en extensos tramos de las cuencas del Orinoco y Amazonas.

Finalmente, en el modo aéreo, Colombia registró en 2023 un total de 306 aeropuertos en operación, administrados bajo distintos esquemas institucionales entre municipios, departamentos, la Aeronáutica Civil y concesionarios privados (Mintransporte, 2024). Esto evidencia un modelo de gestión más descentralizado y con mayor participación privada en la operación de infraestructura aeroportuaria.

Gráfica 3. Inversión privada en carreteras (COP miles de millones) y vías primarias (miles de kilómetros) (1990-2020)



Nota: los kilómetros hacen referencia a construcción y mantenimiento.
Fuente: Fedesarrollo (2023).



3 La gran deuda: una conectividad ineficiente

A pesar de los avances alcanzados en las últimas décadas en materia de infraestructura de transporte, Colombia aún enfrenta importantes retos estructurales relacionados con la conectividad territorial, la multimodalidad, la sostenibilidad financiera y la eficiencia logística. Superar estas brechas será fundamental para fortalecer la competitividad del país, promover una mayor integración regional y garantizar un crecimiento más equilibrado entre los territorios.

Uno de los principales desafíos consiste en consolidar una red de infraestructura articulada entre los distintos modos de transporte. El desarrollo de esquemas intermodales resulta clave para reducir costos logísticos, mejorar la eficiencia del transporte y avanzar hacia sistemas más sostenibles ambientalmente. Asimismo, una mayor integración modal permitiría conectar territorios históricamente aislados por sus condiciones geográficas y ampliar las oportunidades de desarrollo económico y social en regiones periféricas.

No obstante, las necesidades de conectividad del país son heterogéneas y dependen de las características territoriales, la densidad poblacional y la estructura productiva de cada región. En este contexto, no resulta viable replicar un mismo modelo de infraestructura en todo el territorio nacional. En regiones como la Amazonía y la Orinoquía, por ejemplo, el fortalecimiento de los modos fluvial y aéreo resulta prioritario, junto con su adecuada articulación con otros sistemas de transporte. De igual manera, la rehabilitación y la modernización de corredores férreos estratégicos permitirían diversificar las alternativas logísticas y mejorar la conexión del centro del país con los puertos del Caribe y el Pacífico.

La consolidación de estos proyectos exige fortalecer la coordinación entre actores públicos y privados y garantizar condiciones adecuadas de financiación y ejecución. En un contexto de restricciones fiscales persistentes, la participación del sector privado continuará siendo fundamental para cerrar las brechas de infraestructura. Así, el esquema de APP ha permitido subsanar las limitaciones presupuestales y técnicas del sector público, incorporando capital, experiencia operativa y capacidades de gestión para el desarrollo de proyectos de gran escala.

Sin embargo, **uno de los retos más importantes para mantener y ampliar la participación privada consiste en garantizar estabilidad regulatoria y seguridad jurídica.** La incertidumbre frente a cambios en las condiciones contractuales, modificaciones en esquemas de remuneración o alteraciones en mecanismos como peajes y tarifas incrementa la percepción de riesgo y puede afectar la confianza de inversionistas nacionales e internacionales. Por ello, resulta fundamental consolidar marcos regulatorios transparentes, previsibles y técnicamente consistentes que permitan fortalecer la confianza y asegurar la continuidad de los proyectos de infraestructura en el largo plazo.

De igual forma, **persisten desafíos relacionados con los procesos de licenciamiento ambiental y consulta previa.** Aunque estos instrumentos cumplen un papel esencial en la protección ambiental y la garantía de los derechos de las comunidades, la ausencia de mayor claridad sobre tiempos, alcances y requisitos puede generar retrasos significativos en la ejecución de proyectos estratégicos. Esto incrementa los costos de transacción, dificulta la planeación y reduce los incentivos para la inversión. En consecuencia, el fortalecimiento institucional y la definición de procedimientos más claros y eficientes representan un reto central para lograr un equilibrio entre sostenibilidad, participación ciudadana y desarrollo de infraestructura.

Adicionalmente, **el sector logístico y de transporte de carga continúa presentando importantes ineficiencias estructurales.** Colombia mantiene una alta dependencia del transporte carretero, mientras que la participación de modos como el férreo y el fluvial sigue siendo limitada. A esto se suman problemas asociados con **informalidad, fragmentación empresarial, asimetrías de información y baja incorporación tecnológica,** factores que reducen la productividad y encarecen la operación logística.

La estructura del transporte de carga involucra múltiples actores —generadores de carga, empresas transportadoras, conductores, propietarios de vehículos e intermediarios— cuyas relaciones suelen estar marcadas por problemas de coordinación y altos niveles de atomización. La fuerte dependen-



cia de pequeños propietarios y conductores independientes limita la capacidad de estandarización y control operativo. Asimismo, factores externos como bloqueos en corredores estratégicos generan mayores costos e incertidumbre para las empresas transportadoras y los generadores de carga (Colfecar y Logyca, 2025)⁴.

Estas dificultades se reflejan en los costos logísticos del país. Según la Encuesta Nacional Logística (ENL) de 2024, el costo logístico representa el 15,6 % de los ingresos operacionales de las empresas, siendo el transporte el componente más significativo con una participación del 44,5 % (DNP, 2025). Además, el 31,3 % de las empresas generadoras de carga optaron por operar flotas propias para garantizar disponibilidad y confiabilidad, una decisión que afecta su productividad al desviar recursos de su actividad principal (DNP, 2025).

Otro desafío relevante corresponde a la modernización del parque automotor de carga y la transición hacia tecnolo-

gías más limpias y eficientes. La elevada antigüedad de buena parte de la flota de transporte limita el desempeño logístico, incrementa los costos operativos y aumenta las emisiones contaminantes. Aunque en los últimos años se avanzó en la flexibilización de los mecanismos de entrada y salida de vehículos —facilitando la renovación de flota y reduciendo barreras regulatorias—, persiste un rezago importante: a 2025, el 45,6 % de los vehículos con peso bruto vehicular inferior a 10.500 kg y el 49,2 % de aquellos con un peso superior a ese umbral contaban con matrícula anterior a 2008 (Mintransporte, 2025).

En este contexto, avanzar hacia un sistema de transporte y logística más competitivo requerirá continuar ampliando la infraestructura física y, a su vez, fortalecer la multimodalidad, mejorar la coordinación institucional, promover la formalización, incorporar nuevas tecnologías y garantizar condiciones regulatorias estables que permitan acelerar la modernización del sector.

4. Cierres viales ocasionados por derrumbes, avalanchas, fallas en la infraestructura, paros armados por parte de grupos ilegales, manifestaciones, etc.



4 Hoja de ruta 2026-2030

Revivir la figura de los proyectos de interés nacional y estratégicos (Pines) para proyectos de infraestructura con miras a avanzar en la implementación del PMTI

Uno de los principales retos para garantizar la materialización de las inversiones previstas en infraestructura de transporte consiste en fortalecer los mecanismos de coordinación, priorización y continuidad institucional de los proyectos estratégicos. En este contexto, la revitalización de una figura similar a los antiguos Pines —bajo el liderazgo de instancias como el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación— podría convertirse en una herramienta relevante para acelerar la ejecución de las iniciativas contempladas en el PMTI 2021-2051.

Aunque el PMTI constituye actualmente la principal hoja de ruta para el desarrollo de la infraestructura de transporte en Colombia, una de sus principales limitaciones radica en su carácter no vinculante. Esto implica que, pese a definir prioridades estratégicas de largo plazo, su implementación efectiva puede verse afectada por cambios de gobierno, modificaciones en las prioridades presupuestales o falta de articulación institucional. En consecuencia, fortalecer los mecanismos de seguimiento y obligatoriedad del PMTI resulta fundamental para garantizar la continuidad de los proyectos y reducir la incertidumbre en torno a su ejecución.

En este sentido, una alternativa consiste en incorporar de manera más explícita los objetivos y proyectos estratégicos del PMTI dentro de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo metas de seguimiento, actualización y cumplimiento que trasciendan los ciclos políticos. Esto permitiría consolidar una visión de Estado sobre la infraestructura de transporte y evitar cambios frecuentes en las prioridades sin criterios técnicos claros.

Adicionalmente, una figura de prioridad nacional podría contribuir a reducir algunos de los principales cuellos de botella que históricamente han retrasado la ejecución de megaproyectos en el país. A pesar de los avances introducidos por la Ley 1682 de 2013, persisten dificultades relacionadas con la gestión predial, la obtención de licencias ambientales y la reubicación de redes de servicios públicos, factores que continúan generando sobrecostos y retrasos significativos en obras estratégicas. Un esquema especial de coordinación y priori-

zación permitiría agilizar estos procesos mediante una mayor articulación institucional y procedimientos más expeditos para proyectos considerados de interés nacional.

Otro desafío estructural corresponde a la fragmentación institucional y a la limitada coordinación entre entidades de los órdenes nacional y territorial. La planeación y la ejecución de infraestructura involucra múltiples actores —entre ellos, el DNP, Mintransporte, la ANI, el Inviás y los Gobiernos subnacionales— cuyos procesos y prioridades no siempre se encuentran adecuadamente alineados. En este contexto, un mecanismo de coordinación estratégica podría fortalecer la articulación entre entidades y facilitar la integración de otros sectores clave, como minas y energía, agricultura, industria y comercio exterior, con el propósito de asegurar que la infraestructura responda de manera más efectiva a las necesidades logísticas y productivas del país.

De igual manera, una mayor coordinación permitiría armonizar los proyectos nacionales con los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios y departamentos. Esto resulta particularmente relevante para el desarrollo de accesos urbanos, plataformas logísticas e infraestructuras logísticas especializadas (ILE), cuya viabilidad depende en buena medida de la compatibilidad entre la planeación nacional y la territorial.

La consolidación de mecanismos de priorización también resulta relevante para fortalecer la participación privada y mejorar las condiciones de financiación de los proyectos. Las APP, que actualmente constituyen uno de los principales motores del desarrollo de infraestructura en Colombia, requieren elevados niveles de certidumbre jurídica, estabilidad regulatoria y respaldo institucional para alcanzar cierres financieros exitosos. En este sentido, la declaración de proyectos como estratégicos o de interés nacional podría contribuir a reducir la percepción de riesgo por parte de inversionistas y financiadores al enviar señales claras sobre el compromiso político y fiscal del Estado con la ejecución de las obras en el largo plazo.

Asimismo, la priorización estratégica de proyectos podría facilitar la evaluación de su impacto económico y social, for-



taleciendo criterios de eficiencia como el “valor por dinero” y favoreciendo inversiones con mayores efectos sobre la productividad y la competitividad del país.

Finalmente, uno de los principales desafíos para consolidar un sistema de transporte más eficiente y sostenible consiste en impulsar la intermodalidad y reducir la alta dependencia del modo carretero. En particular, los modos férreo y fluvial continúan presentando rezagos significativos en infraestructura, operación y atracción de carga, a pesar de su potencial para disminuir costos logísticos y emisiones contaminantes. En este contexto, mecanismos de coordinación estratégica podrían desempeñar un papel importante en la implementación de iniciativas como el Plan Maestro Ferroviario y el Plan Maestro Fluvial, y en la generación de espacios de articulación público-privada que permitan atraer inversión, generar confianza y promover la migración gradual de carga hacia otros modos de transporte.

a. Desarrollar mecanismos alternativos de financiación para proyectos de infraestructura de transporte

El modelo APP ha sido el principal vehículo para la inversión privada en infraestructura en Colombia; sin embargo, enfrenta una restricción estructural. El cupo de vigencias futuras destinado a APP está limitado al 0,8 % del PIB y debe distribuirse entre múltiples sectores, lo que deja disponible apenas entre 0,3 % y 0,5 % del PIB para el sector transporte. Esta cifra resulta insuficiente si se considera que el cierre de las brechas en la red vial primaria requiere inversiones anuales equivalentes al 1,1 % del PIB (ANIF, 2026).

En términos físicos, el país cuenta actualmente con 18.160 km de vías primarias y necesita construir 6.375 km adicionales entre 2025 y 2035, lo que implica un ritmo de ejecución cercano a 650 km por año para alcanzar una red de 24.300 km. En un contexto de ajuste fiscal, el margen disponible para nuevas APP se reduce aún más, lo que hace necesario desarrollar mecanismos complementarios de financiamiento que no dependan de este cupo. Las alternativas que se presentan a continuación, basadas en ANIF (2026), buscan diversificar las fuentes de financiación de infraestructura más allá del esquema tradicional de APP.

Obras por impuestos. Este mecanismo permite a las empresas destinar parte de su impuesto sobre la renta a la ejecución directa de proyectos públicos. Aunque ha demostrado ser efectivo, su alcance continúa limitado por la restricción geográfica

a las zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac) y a los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), así como por la complejidad de sus procesos administrativos.

Para ampliar el impacto de este mecanismo, se propone extender su aplicación a proyectos de infraestructura estratégica de alcance nacional o regional, independientemente de su ubicación geográfica. Asimismo, crear la figura de obras por impuestos futuros permitiría comprometer un porcentaje del impuesto sobre la renta de varios años hacia un proyecto específico. Por último, se recomienda también habilitar esquemas colaborativos en los que múltiples empresas participen conjuntamente en la financiación de megaproyectos, distribuyendo riesgos y facilitando la participación de empresas medianas.

SGR. Se plantea avanzar más allá del esquema actual de obras por regalías, que exige que los proyectos se ejecuten en el municipio o departamento donde se generan los recursos. La propuesta consiste en aprovechar estratégicamente las asignaciones para la inversión regional (34 % del total del SGR) y las asignaciones para inversión local (15 %), cuyos recursos pueden concentrarse en proyectos de alto impacto regional sin estar necesariamente vinculados a los territorios productores.

Adicionalmente, se propone implementar un esquema de vigencias futuras de regalías, que permita comprometer hasta el 50 % de las regalías proyectadas en un horizonte de hasta ocho años. Finalmente, permitir que recursos del SGR cofinancien APP de iniciativa pública contribuiría a reducir la dependencia de las vigencias futuras del Presupuesto General de la Nación, sin generar presiones adicionales sobre el cupo disponible para APP.

Valorización. Este instrumento permite recuperar parte de la inversión mediante cobros a los beneficiarios directos de la infraestructura. Aunque posee un importante potencial de recaudo, su utilización ha sido limitada por vacíos normativos y problemas de coordinación institucional. Para fortalecer su implementación, se requiere adoptar una metodología homogénea y técnicamente robusta para cuantificar los beneficios generados por las obras, ya que su ausencia dificulta la justificación de las tarifas y puede dar lugar a cuestionamientos sobre la proporcionalidad y la equidad de los cobros. Asimismo, es necesario mejorar la calidad de la información catastral y articular el instrumento con los avances del Catastro Multipropósito.

Concurrencia de fuentes. Ninguno de los mecanismos anteriores, por sí solo, es suficiente para cerrar las brechas de infraestructura del país. Por ello, se propone una estrategia de concurrencia de fuentes, en la que diferentes instrumentos financien distintos componentes de un mismo proyecto.



Por ejemplo, en un corredor vial, algunos tramos podrían financiarse con recursos de regalías; otros, mediante obras por impuestos y obras específicas, como puentes o intercambiadores, a través de valorización. Este enfoque permitiría com-

plementar las fuentes tradicionales con mecanismos alternativos, optimizar la disponibilidad de recursos y acelerar la ejecución de proyectos que actualmente enfrentan restricciones derivadas de la limitada capacidad del esquema APP.

Facilitar la aprobación de los proyectos de IP para la construcción de infraestructura de transporte

Las IP se han consolidado como uno de los principales mecanismos para promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura de transporte en Colombia. A través de este esquema, los privados identifican oportunidades de inversión, estructuran proyectos y asumen los costos de preinversión, contribuyendo a diversificar las fuentes de financiamiento y ampliar la capacidad de ejecución del Estado. Sin embargo, a pesar de su relevancia estratégica, el elevado número de proyectos rechazados, desistidos o fallidos evidencia la necesidad de fortalecer las condiciones institucionales, regulatorias y de planeación que permitan mejorar su viabilidad y acelerar su aprobación.

De acuerdo con el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (Ruapp), a mayo de 2026 se habían registrado 941 proyectos APP, de los cuales el 69,6 % fueron rechazados, desistidos, fallidos o declarados desiertos⁵ (DNP, 2026). Adicionalmente, de los 655 proyectos que se encontraban en alguna de estas categorías, 613 correspondían a iniciativas privadas⁶. Estas cifras reflejan importantes dificultades en la estructuración, la evaluación y la articulación de las IP con las prioridades estratégicas del país.

Uno de los principales retos consiste en fortalecer la alineación entre las iniciativas privadas y los instrumentos de planeación sectorial; particularmente, el PMTI 2021-2051. En muchos casos, los proyectos presentados por el sector privado no coinciden con las prioridades definidas por el Gobierno nacional, lo que genera altos costos de transacción y desgaste institucional tanto para las empresas originadoras como para las entidades evaluadoras. En este contexto, resulta necesario consolidar mecanismos formales de articulación entre los sectores público y productivo que permitan orientar la estructuración de proyectos hacia necesidades estratégicas previamente identificadas.

Asimismo, la UPIT podría desempeñar un papel relevante en la evaluación de las iniciativas privadas, verificando su coherencia con las políticas y las necesidades de mediano y largo plazo del sector. Esto permitiría fortalecer la consistencia técnica de los proyectos y mejorar la coordinación entre la planeación estratégica y los procesos de inversión.

Otro desafío importante se relaciona con la complejidad regulatoria y los tiempos asociados a la evaluación de las IP. Aunque la Ley 1508 de 2012 estableció un marco jurídico robusto para las APP, en la práctica persisten demoras significativas en la revisión y la aprobación de proyectos, en algunos casos superiores a los plazos previstos en la normativa. La ausencia de procedimientos estandarizados, así como diferencias en los criterios de evaluación entre entidades, generan incertidumbre para los inversionistas y dificultan la estructuración eficiente de las propuestas.

En consecuencia, avanzar hacia una mayor estandarización de protocolos, formatos y procedimientos para la presentación y la evaluación de iniciativas privadas podría contribuir a reducir tiempos y mejorar la calidad técnica de los proyectos. De igual manera, fortalecer los procesos de socialización y capacitación sobre las condiciones regulatorias vigentes —como las establecidas en el Decreto 438 de 2021— permitiría que las propuestas presentadas por el sector privado respondan de manera más precisa a los requerimientos técnicos, financieros y jurídicos del Estado.

La sostenibilidad financiera y la seguridad jurídica representan igualmente factores determinantes para el éxito de las iniciativas privadas. A diferencia de las APP con aportes públicos, las IP puras dependen principalmente de fuentes autónomas de ingreso, como el recaudo de peajes, para garantizar su viabilidad financiera. En este caso, decisiones relacionadas con el congelamiento de tarifas o modificaciones en los es-

5. No obstante, es importante aclarar que no todos los proyectos mencionados corresponden a transporte.

6. Consulta realizada en mayo de 2026 en el sitio <https://ruapp.dnp.gov.co/>



quemadas de remuneración pueden afectar significativamente la viabilidad de los proyectos, incrementar la percepción de riesgo y desincentivar la participación privada. Por ello, garantizar reglas claras, estabilidad regulatoria y mecanismos de actualización tarifaria consistentes resulta fundamental para preservar la confianza de inversionistas y financiadores.

Otro aspecto relevante consiste en fortalecer la competencia y la transparencia en los procesos asociados a las IP. Si bien el modelo colombiano contempla incentivos para el originador del proyecto —como puntajes adicionales en las licitaciones y el derecho a mejorar ofertas de terceros—, también resulta importante promover mayores niveles de concurrencia y competencia para maximizar el valor público de las inversiones. En este sentido, una mayor divulgación de estudios de prefactibilidad y factibilidad podría facilitar la participación de otros ac-

tores interesados y contribuir a obtener proyectos con mejores condiciones técnicas y económicas.

Finalmente, existen diversas IP consideradas estratégicas para acelerar el desarrollo de infraestructura de transporte en el país, especialmente porque no requieren compromisos significativos de recursos públicos mediante vigencias futuras. Entre estas iniciativas se destacan proyectos como la IP Conexión Centro (Calarcá-La Paila)⁷, la IP Aeropuertos de Suroccidente, la IP Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias-Bayunca y la IP El Dorado Máximo Desarrollo y Campo de Vuelo. La agilización de este tipo de proyectos podría contribuir significativamente a mejorar la conectividad, fortalecer la competitividad logística y ampliar la capacidad de infraestructura del país en los próximos años.

Modernizar el sector de transporte de carga por carretera bajo criterios de transformación tecnológica, sostenibilidad y eficiencia.

a. Avanzar en la transición energética del sector transporte mediante el uso de combustibles menos contaminantes por parte del parque automotor

El sector de transporte utilizó el 46,7 % de la energía que se consumió en la economía durante 2021 (Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME], 2022), y además es responsable del 14,3 % de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Minambiente], 2024), un resultado que se debe principalmente a que el 96,7 % de los energéticos que emplea en su operación son diésel y gasolina.

En este contexto, se hace necesario incentivar nuevas modalidades de transporte que incluyan combustibles limpios y eficientes. En efecto, medidas como la Ley 1964 de 2019 han impulsado la movilidad sostenible en el país, en particular la eléctrica, con resultados muy favorables gracias a la entrada en circulación de cerca de 40.000 vehículos eléctricos e híbridos entre 2019 y mayo de 2022 (Andemos, 2022). No obstante, todavía es necesario impulsar otro tipo de tecnologías como el gas natural vehicular, el autoGLP y los biocombustibles.

De hecho, a pesar del incremento observado en el uso de estas tecnologías, su participación en el parque automotor no supera el 2 % de 17 millones de vehículos en circulación. De estos, el 40 % corresponde a vehículos particulares y transporte de carga; y el 60 % restante, a motocicletas (Registro Único Nacional de Tránsito [RUNT], 2021).

Para revertir esta tendencia, es recomendable impulsar una estrategia nacional de movilidad sostenible que comprenda diversos aspectos. Por un lado, hay que impulsar la entrada de vehículos que utilizan combustibles limpios en los sistemas integrados de transporte de las ciudades. En este sentido se destacan algunas apuestas importantes en Bogotá, Medellín y Cali, que pueden ser imitadas en otras ciudades del país. Adicionalmente, en el transporte de carga podrían evaluarse nuevas oportunidades en coordinación con el sector privado.

Por otra parte, es necesario avanzar en los aspectos técnicos complementarios, como el desarrollo y la construcción de la infraestructura que requieren dichos modelos de movilidad para atender la creciente demanda. En particular, se debe mejorar la disponibilidad de estaciones de carga y desarrollar redes de distribución que garanticen el abastecimiento de estos energéticos.

7. Fue rechazada por la ANI el 26 de mayo de 2026.



Por último, es factible introducir beneficios arancelarios, como los que hoy se otorgan a los vehículos eléctricos importados, a otras categorías de vehículos, así como extender estos beneficios a repuestos, autopartes y demás piezas que estos necesitan. Esto no solo facilitará la importación de este tipo de elementos, sino que también incentivará el ensamble de esta clase de vehículos en el país.

b. Diseñar un sistema de monitoreo al crecimiento del parque automotor que permita generar evidencia para reformar el programa de modernización de vehículos

En 2019 se creó el Programa de Modernización del Parque Automotor, con el que se pretendió reducir la antigüedad del parque y desintegrar cerca de 20.000 vehículos. Sin embargo, no se alcanzaron las metas propuestas: la edad promedio de los vehículos pasó de 18 años en 2019 a 17,1 años en 2022 y tan solo se lograron desintegrar cerca de 4.000 vehículos (Sinergia, 2023).

En efecto, existen oportunidades de mejora considerables a esta iniciativa. En primer lugar, se propone generar una evaluación de resultados de este programa y recopilar las recomendaciones necesarias para reformarlo a través del Fondo para la Promoción del Ascenso Tecnológico del Sector Transporte, el cual fue modificado por la Ley 2294 de 2023. Este análisis deberá identificar cuáles parámetros del programa no están teniendo un impacto significativo en el cumplimiento de sus metas anuales.

Adicionalmente, es clave generar un sistema de monitoreo constante a la iniciativa. Para ello se sugiere la creación de un tablero que permita identificar cuáles son los departamentos más rezagados en la meta, cuáles son los tipos de camiones con menos desintegraciones, así como cuál es el promedio de edad de los camiones con más participación en el programa. Este tablero podrá ser incluido en el sitio web del observatorio nacional de logística, transporte, minas y energía del DNP y el portal de información de Mintransporte.

Asimismo, tanto la evaluación propuesta como el tablero sugerido deberán incluir la revisión de los distintos programas de modernización que coexisten al nivel territorial. Uno de estos es el de Bogotá, que cuenta con su propia política de desintegración de vehículos⁸.

Finalmente, es importante reconocer que el 85 % de la flota de vehículos de carga en Colombia pertenece a pequeños propietarios (1 a 3 vehículos), quienes enfrentan importantes barreras para acceder a financiamiento destinado a la renovación de sus unidades. Por lo tanto, resulta fundamental fortalecer los instrumentos financieros existentes y desarrollar mecanismos especiales, a través de entidades como Bancóldex o el Fondo Nacional de Garantías, que ofrezcan condiciones más flexibles y adecuadas a las necesidades de este segmento.

c. Dar continuidad a la generación y puesta en marcha de estrategias para fortalecer la transformación digital de las empresas prestadoras de servicios logísticos en el país

Resulta fundamental continuar con la generación de estrategias que promuevan la adopción, el uso y la transferencia de tecnologías en las empresas prestadoras de servicios logísticos en el país. Esta importancia radica en los impactos positivos que tales actores tienen en la reducción de tiempos y de costos, la agregación de valor en sus servicios y la simplificación de sus procesos.

Para seguir esta recomendación, es importante que el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC), el Ministerio de Educación (Mineducación), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y Mintransporte den continuidad al diseño e implementación de un plan de transformación digital para las empresas prestadoras de servicios logísticos que incorpore, como mínimo, el uso de tecnologías emergentes y disruptivas (*blockchain, analítica de datos, inteligencia artificial, robótica e internet de las cosas*) en los diferentes procesos y eslabones de la cadena de suministro.

8. En julio de 2025 la administración distrital inició las inscripciones para el Fondo Distrital para la Promoción del Ascenso Tecnológico de la Carga Urbana en Bogotá (Foncarga), una iniciativa para reducir la contaminación del aire a través del reemplazo de vehículos de carga antiguos por tecnologías limpias. Este fondo es una herramienta de financiación que busca renovar, al 2027, 195 vehículos de carga liviana y volquetas rígidas de hasta tres ejes, de peso bruto vehicular (PBV) igual o inferior a 10,5 toneladas con más de 20 años de antigüedad, por vehículos de cero o bajas emisiones. La meta a 2035 es renovar 596 vehículos de carga. Foncarga beneficiará a propietarios por medio de incentivos económicos no reembolsables de entre el 25 % y el 50 % del valor de un vehículo nuevo de cero o bajas emisiones. También respaldará a los transportadores que requieran financiamiento para pagar el valor restante del vehículo, a través de Bancóldex.



Asimismo, se deben identificar los lineamientos e incentivos técnicos, administrativos, financieros y de capital humano necesarios para soportar y promover el uso masivo de estas tecnologías, así como el acompañamiento para que dicha utilización sea sostenida en el tiempo. Para ello es clave que, en conjunto con el sector privado y la academia, se generen mesas de trabajo que permitan detectar las principales necesidades en materia digital que deban ser incorporadas a programas de formación en logística en el país.

d. Permitir que los fletes se generen en condiciones de competencia

Es crucial avanzar hacia un esquema de operación en el mercado de transporte de carga en el cual los precios de mercado reconozcan factores de eficiencia y sean determinados por la negociación entre los agentes. Para esto se propone un sistema gradual que consta de tres etapas.

En primer lugar, es necesario impulsar una agenda de trabajo técnico e independiente en el Observatorio de Transporte de Carga por Carretera (OTCC), con el fin de estudiar reformas por realizar en el Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte de Carga (SICE-TAC) que permitan una conformación de precios más eficientes. En esta mesa se deberán evaluar mejoras como: adoptar el sistema de horas hábiles 24/7 descontando los tiempos logísticos asociados a los periodos de espera, cargue y descargue de mercancías; la inclusión de periodos de amortización de capital que reflejen escenarios de adquisición de flotas nuevas o usadas; y la incorporación de diferentes velocidades promedio según el tipo de terreno, entre otros aspectos relevantes. Asimismo, se recomienda a Min-transporte autorizar precios por debajo de lo establecido en

el SICE-TAC a aquellos generadores de carga que demuestren eficiencias a través de un módulo de simulación establecido dentro del sistema.

En segundo lugar, y al tiempo que se esté implementando la primera etapa, se deberá volver al esquema de libertad vigilada impuesto por el Decreto 2092 de 2011. Esta fase debe ser acompañada de una permanente socialización de los beneficios que se han encontrado de las mejoras realizadas en el SICE-TAC en aspectos como los costos de transporte. Por ello se sugiere, en el marco del OTCC, realizar jornadas con asociaciones de transporte y generadores de carga en las que se den a conocer los efectos negativos que esquemas de precios mínimos producen para la competitividad del sector, entre otros aspectos.

En tercer lugar, cuando se hayan logrado acuerdos con los distintos actores, se deberá eliminar el esquema de libertad vigilada y migrar a un mercado totalmente competitivo en el que los costos de transporte sean el resultado de las transacciones comerciales. Durante esta tercera etapa, el SICE-TAC debe dejar de ser de uso obligatorio para emplearse como un sistema estadístico simplemente informativo, que servirá como base para que las empresas puedan calcular sus precios o construir estudios e investigaciones que permitan dar cuenta de la evolución de los costos de transporte.

Esta transición hacia un mercado totalmente competitivo busca fomentar la autonomía y la flexibilidad en la determinación de los precios de transporte, permitiendo que las transacciones comerciales sean el principal factor que influya en la configuración de los costos. Sin embargo, es fundamental que esta etapa se realice de manera gradual y bien planificada, con una comunicación efectiva y una colaboración estrecha con todos los actores involucrados para garantizar una transición exitosa y beneficiosa para el sector del transporte de carga.



5 Referencias

- 1 Andemos. (2022). *Informe del sector automotor, mayo 2022*.
- 2 ANI. (2019). *Multimodalismo y proyectos 5G serán una realidad*.
- 3 ANIF. (2026). *Informe semanal N.º 1677. Mecanismos complementarios para el financiamiento de infraestructura de transporte en Colombia*.
- 4 Banco Mundial. (2023). *The Logistics Performance Index 2023*. https://lpi.worldbank.org/sites/default/files/2023-04/LPI_2023_report_with_layout.pdf.
- 5 Banco Mundial. (2024). *Benchmarking infrastructure development*.
- 6 BID. (2016). *La evolución de la Política Nacional Logística en Colombia y el apoyo del BID*.
- 7 CAF. (2019). *Asociación Público-Privada en América Latina. Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades*.
- 8 Cámara Colombiana de Infraestructura. (2022). *Capital privado: clave para el desarrollo*.
- 9 Cantillo, S. y Hernández, C. (2023). *A toolkit for setting and evaluating price floors*.
- 10 Clavijo, S., Vera, A., Malagón, D., Parga, A., Joya, S., Ortiz, M. y Ordoñez, L. (2014). *Costos de transporte, multimodalismo y la competitividad de Colombia*. ANIF.
- 11 Colfecar y Logyca. (2025). *Tablero: Cierres viales en Colombia*. <https://www.colfecar.org.co/tablero-de-impac-tos-de-cierres-viales/>.
- 12 Comisión de Expertos en Infraestructura de Transporte. (2019). *Informe de la Comisión de Expertos en Infraestructura 2019*.
- 13 Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. (2022). *Índice departamental de competitividad 2022*.
- 14 DNP. (2008). *CONPES 3547. Política Nacional Logística*.
- 15 DNP. (2019). *CONPES 3963. Política para la modernización del sector de transporte automotor de carga*.
- 16 DNP. (2020). *CONPES 3982. Política Nacional Logística*.
- 17 DNP. (2022). *Presentación: Asociaciones público privadas (APP) en infraestructura en Colombia*.
- 18 DNP. (2023a). *CONPES 4118. Política Nacional Portuaria*.
- 19 DNP. (2023b). *Encuesta Nacional Logística 2022*.
- 20 DNP. (2025). *Encuesta Nacional Logística 2024*.
- 21 DNP. (2026). *Registro Único de Asociaciones Público Privadas*. <https://ruapp.dnp.gov.co/>.
- 22 DNP, Mintransporte y FDN. (2022). *Plan Maestro de Transporte Intermodal 2021-2051*.
- 23 DNP, Presidencia de la República, Inviás, ANI y BID. (2020). *Plan maestro ferroviario*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Plan-Maestro-Ferroviano.pdf>.
- 24 Fedesarrollo. (2020). *Impacto macroeconómico y social de la inversión en infraestructura en Colombia, 2021-2030*.
- 25 Fedesarrollo. (2023). *El aporte de las concesiones mediante APP en infraestructura de transporte al crecimiento y el bienestar de Colombia*.
- 26 Fedesarrollo. (2024). *Aportes del modelo de asociación público-privada (APP) al desarrollo de la infraestructura vial, la tecnificación del sector de transporte, el crecimiento económico y la convergencia regional de Colombia*.
- 27 Fedesarrollo, Mintransporte, ANI, Inviás, DNP, CCI, FDN, Steer Davies, IDDEA y Logyca. (2015). *EL PMTI, una política de estado para hacer de Colombia un país competitivo*.
- 28 Giro Zero. (2025). *Tablero de indicadores del sector transporte*. <https://girozero.uniandes.edu.co/herramientas/dashboard>.
- 29 Minambiente. (2024). *Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones de Gases de Efecto Invernadero – INGEI*. <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/inventario-nacional-de-emisiones-y-absorciones-de-gases-de-efecto-invernadero-ingei/#>.
- 30 Mineducación. (2026). *Matriculados en programas de pregrado 2025*. <https://snies.mineducacion.gov.co>.
- 31 Minhacienda. (2025). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025*. <https://www.minhacienda.gov.co>.
- 32 Mintransporte. (2021). *Intermodalidad, transición energética y movilidad sostenible, las tres grandes acciones del sector Transporte en COP26*. <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/10381/intermodalidad-transicion-energetica-y-movilidad-sostenible-las-tres-grandes-acciones-del-sector-transporte-en-cop26/>.
- 33 Mintransporte. (2024). *Transporte en Cifras 2024*. <https://mintransporte.shinyapps.io/transporteencifrasapp2025/>.
- 34 Mintransporte. (2025). *Proyecto por el cual se modifican, adicionan y derogan unos artículos del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte*. <https://mintransporte.gov.co/info/mintransporte/media/anexos/PV1rc9Ha.pdf>.
- 35 Mintransporte y DNP. (2015). *Plan Maestro Fluvial*.
- 36 OCDE. (2025). *OECD stats*. <https://stats.oecd.org/>.



- 37** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Brechas de capital humano en el sector de logística 4.0 en Bogotá y Colombia*.
- 38** Ramírez, M., Collazos, M., García, J., Hahn, L., Melo, L., Montenegro, A., Montes, E., Lancheros, P., Toro, J. H. y Zárate, H. (2021). La inversión en infraestructura de transporte y la economía colombiana. *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*, (99).
- 39** Red Pro. (2026). *El futuro desde las regiones: Apuestas productivas y proyectos estratégicos para el cierre de brechas*.
- 40** RUNT. (2021). *Boletín de Prensa 002 de 2021*. <https://www.runt.com.co/sites/default/files/Bolet%C3%ADn%20de%20Prensa%2002%20de%202021.pdf>.
- 41** Sinergia. (2023). *Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.
- 42** The Economist Impact y BID. (2024). *Infrascopes 2023-2024*.
- 43** UPME. (2022). *Balance Energético Colombiano (BECO)*. <https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Paginas/Modelos-analiticos.aspx>.
- 44** UPME. (2023). *Plan Energético Nacional 2022-2052*.



ENERGÍA

ENERGÍA

Introducción

1

Grandes éxitos

2

La gran deuda: no hacemos ni dejamos hacer

3

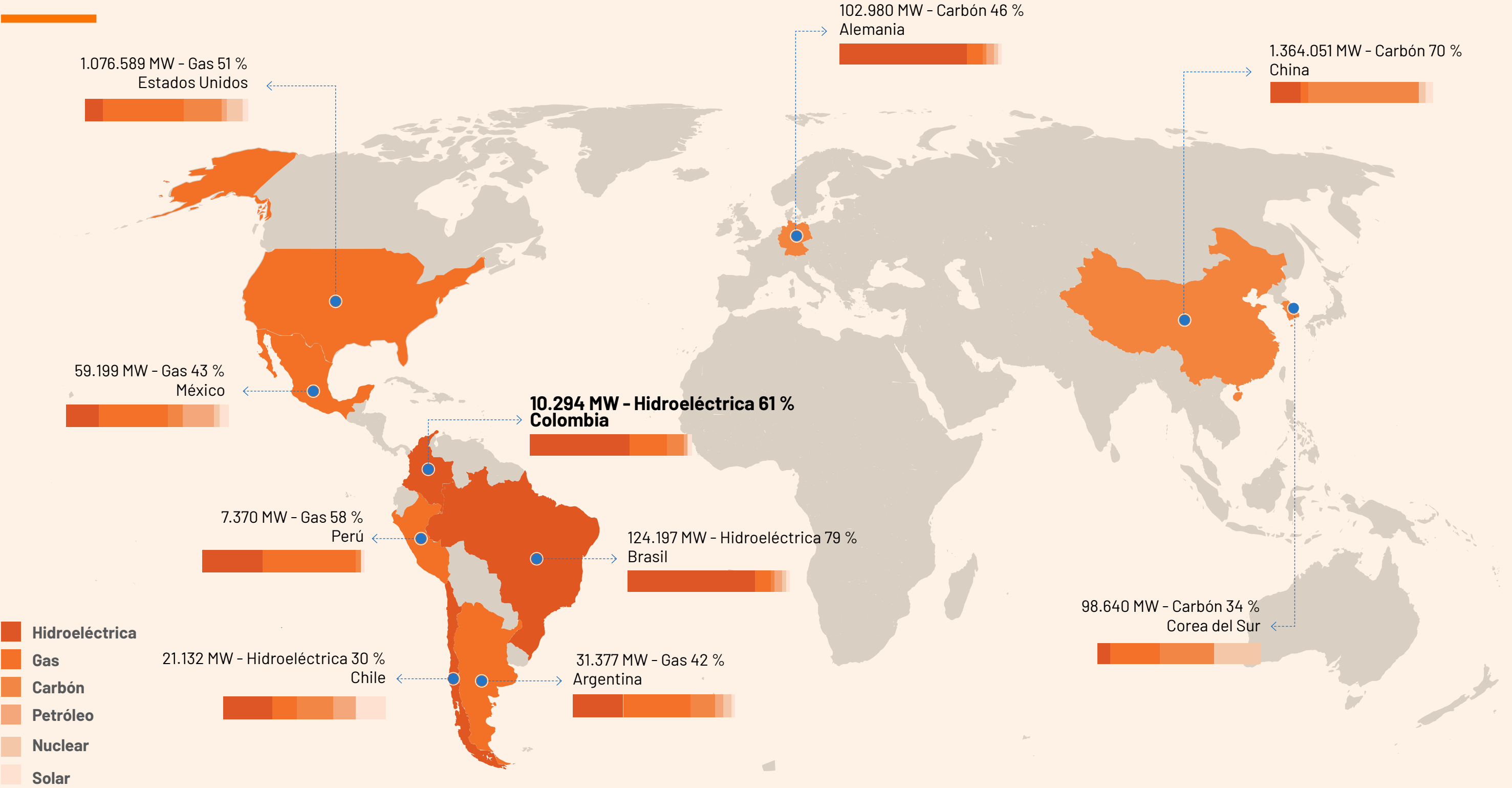
¿Qué urge?

4

Referencias

5

CAPACIDAD ELÉCTRICA INSTALADA MUNDO MW



Fuente: Global Power Plant Database.



Perfil de Colombia

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE	Fuente	Descripción
Panorama general	Ranking en el Energy Trilemma Index (de DDDd a AAAa)	BCAc	9 de 17	Uruguay (BBAb)	BBAa	World Energy Council (2023)	Refleja el equilibrio del país entre seguridad energética, equidad y sostenibilidad ambiental.
Transición energética	Porcentaje de electricidad generada por fuentes renovables, excluyendo hidroeléctricas	33,7 %	10 de 17	Nicaragua (77 %)	65,6 %	Energy Information Administration (2024)	Indica la participación de energías renovables no hidroeléctricas en la generación total de electricidad.
	Porcentaje de electricidad generada por hidroeléctricas	66,3 %	8 de 17	Venezuela (100 %)	34,4 %	Energy Information Administration (2024)	Mide la proporción de la electricidad nacional que se produce mediante energía hidráulica.
Confiabilidad, cobertura y calidad	Generación energética por fuentes fósiles (porcentaje del total)	89,02 %	6 de 17	Bolivia (96 %)	35,14 %	Energy Information Administration (2024)	Representa el porcentaje de la capacidad total de generación eléctrica que proviene de fuentes fósiles como carbón, gas o petróleo.
	Capacidad de la principal fuente de generación eléctrica/ capacidad de las energías renovables en la matriz de energía eléctrica	75,54 %	4 de 17	Paraguay (98,7 %)	55,86 %	Energy Information Administration (2024)	Compara la capacidad instalada de la fuente dominante de generación con la suma de las capacidades de todas las fuentes renovables.
	Índice de atracción de inversión	64,91	5 de 8	Brasil (76,74)	72,84	Instituto Fraser (2025)	Refleja la capacidad del país para atraer inversiones en el sector energético, especialmente en tecnologías limpias.
Precio	Precios de la energía eléctrica para la industria (USD/kWh)	0,224	13 de 16	Paraguay (0,055)	0,214	Global Petrol Prices (2025)	Muestra el costo promedio de la electricidad para el sector industrial, expresado en dólares por kilovatio-hora.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE	Fuente	Descripción
Eficiencia	Intensidad energética de la economía (1.000 Btu/2015 GDP PPP)	2,22	11 de 17	Venezuela (10,17)	2,76	Energy Information Administration (2024)	Indica cuánta energía se consume por unidad de producto interno bruto ajustado por paridad de poder adquisitivo.
	Energía per cápita (MMBtu/persona)	33,85	9 de 17	Panamá (78,85)	127,35	Energy Information Administration (2024)	Refleja el consumo total de energía primaria dividido entre la población, medido en millones de BTU por persona.



1

Introducción

Durante las últimas dos décadas el sector minero-energético colombiano consolidó la institucionalidad técnica de la que carecía, transformando un esquema fragmentado y dependiente del Estado en un sistema integrado que articula el potencial geológico del subsuelo, la producción de hidrocarburos y nuevos energéticos, y la cadena productiva de la electricidad. Su éxito radica en la separación de roles: la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) en planeación, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en regulación económica, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM) en la gestión técnica del subsuelo, y XM como sistema centralizado de información del segmento eléctrico.

La arquitectura del sistema energético estabilizó la cadena de valor durante casi dos décadas: aceleró la inversión, impulsó el empleo y la innovación, dio resiliencia ante choques económicos, políticos y climáticos, y elevó la gobernanza a estándares cercanos a los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Habilitó, además, un ecosistema de corresponsabilidad en el que empresas públicas y privadas compiten bajo reglas claras para expandir infraestructura y mejorar el servicio, mientras la articulación con las comunidades y el medio ambiente busca la viabilidad de los proyectos y la distribución territorial de sus beneficios.

En hidrocarburos y nuevos energéticos, el país amplió infraestructura, matriz y cobertura, y hoy dispone de una canasta más limpia, segura y confiable para los hogares y el transporte. El avance más tangible fue el acceso a moléculas menos contaminantes: la cobertura nacional de gas natural distribuido está cerca del 67 %, sustituyendo combustibles sólidos tradicionales como la leña (Asociación Colombiana de Gas Natural, 2025; Ministerio de Minas y Energía [Minenergía] y UPME, 2025). Aun así, de acuerdo con Naturgas, en 2024 cerca de 1,6 millones de hogares colombianos cocinaban con leña o carbón, lo que mide el rezago remanente y, a la vez, la magnitud del avance. En paralelo, entre 2000 y 2026 se estructuró la industria de biocombustibles con mezclas obligatorias de bioetanol y biodiésel, que redujeron el material particulado en las ciudades y abrieron camino al biocetano y al hidrógeno verde para descarbonizar el transporte pesado y la cocción.

En electricidad, el sistema atrajo inversión privada, amplió generación y transmisión y resistió choques climáticos y económicos pese a una matriz mayoritariamente hídrica. La cobertura residencial pasó del 77 % en 2005 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2006) al 93 % en 2024 (UPME, 2026). Tras el racionamiento de marzo de 1992 a febrero de 1993, el esquema sectorial incorporó herramientas de contingencia previas a la crisis; entre ellas, el cargo por confiabilidad diseñado por la CREG en 2006, que evitó racionamientos en los veranos críticos asociados a El Niño. Asimismo, la demanda no atendida del Sistema Interconectado Nacional (SIN) pasó de 123,55 GWh en 2000 a 68,57 GWh en 2025, con un mínimo histórico de 42,50 GWh en 2013, pese al crecimiento sostenido de la demanda (XM, 2026). No obstante, el deterioro posterior en esta variable, en un contexto de demanda creciente, anticipa las tensiones que documenta la segunda sección de este capítulo.

En minería, Colombia se consolidó como potencia geológica: tiene las mayores reservas probadas de carbón de América Latina (4.554 millones de toneladas) y figura entre los cinco mayores exportadores mundiales de carbón térmico (Fenalcarbón, 2025). También es uno de los principales exportadores de coque —primer producto industrial de exportación del país, que en 2024 pasó del tercer al cuarto lugar mundial ante el ascenso de Indonesia (Fenalcarbón, 2025; Valora Analitik, 2025). El país lidera además la exportación de esmeraldas finas, es primer productor de níquel de Suramérica y cuarto de oro de la región, con exportaciones auríferas superiores a USD 4.100 millones en 2024 (Minenergía, 2025).

Detrás de los avances en el sector minero están la modernización de la institucionalidad y del conocimiento geocientífico del territorio, que permitió transitar hacia concesiones de largo plazo capaces de atraer capital privado y extranjero. Estos cambios no son abstractos ni exclusivamente productivos: la ciudadanía los percibe en mejoras tangibles de sus condiciones de vida. Esta industria es también un habilitador fiscal, aunque su peso se ha reducido de forma sostenida. Durante el auge de 2011-2014 la explotación de minas y canteras alcanzó su máximo histórico, cerca del 6,5 % del producto interno bruto (PIB) en 2012 y 2013, y descendió a 3,8 % en 2022 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2024).



Sin embargo, el sector minero-energético en general atraviesa hoy una parálisis que frena todos sus segmentos, tanto en la prestación de servicios y el uso de los recursos como en sus dimensiones social y productiva. Planeación, regulación y licenciamiento ambiental operan desconectados, sin mecanismos para resolver conflictos entre objetivos complementarios. Ese cuello de botella bloqueó la transición energética y llevó al país a un riesgo simultáneo de desabastecimiento de electricidad y de gas natural, agravado por el no pago de la deuda del sector eléctrico, la suspensión de proyectos de generación y de extracción, la menor confiabilidad de la matriz y una conflictividad creciente entre las dimensiones social y ambiental del

licenciamiento que, en lugar de proteger, incentiva la informalidad en minería y energía.

Este capítulo se organiza en tres secciones: la primera detalla los grandes logros —construcción institucional, marcos normativos y participación privada que expandieron la cobertura y modernizaron la infraestructura en los tres subsectores—; la segunda expone la deuda estructural que hoy frena proyectos críticos y destruye valor productivo y social; y la tercera plantea las prioridades para el ciclo 2026-2030: reactivar y ampliar los proyectos de interés nacional y estratégico (Pines), implementar un mecanismo que genere los incentivos correctos para el licenciamiento y restaurar las señales de confianza para la inversión privada y extranjera.

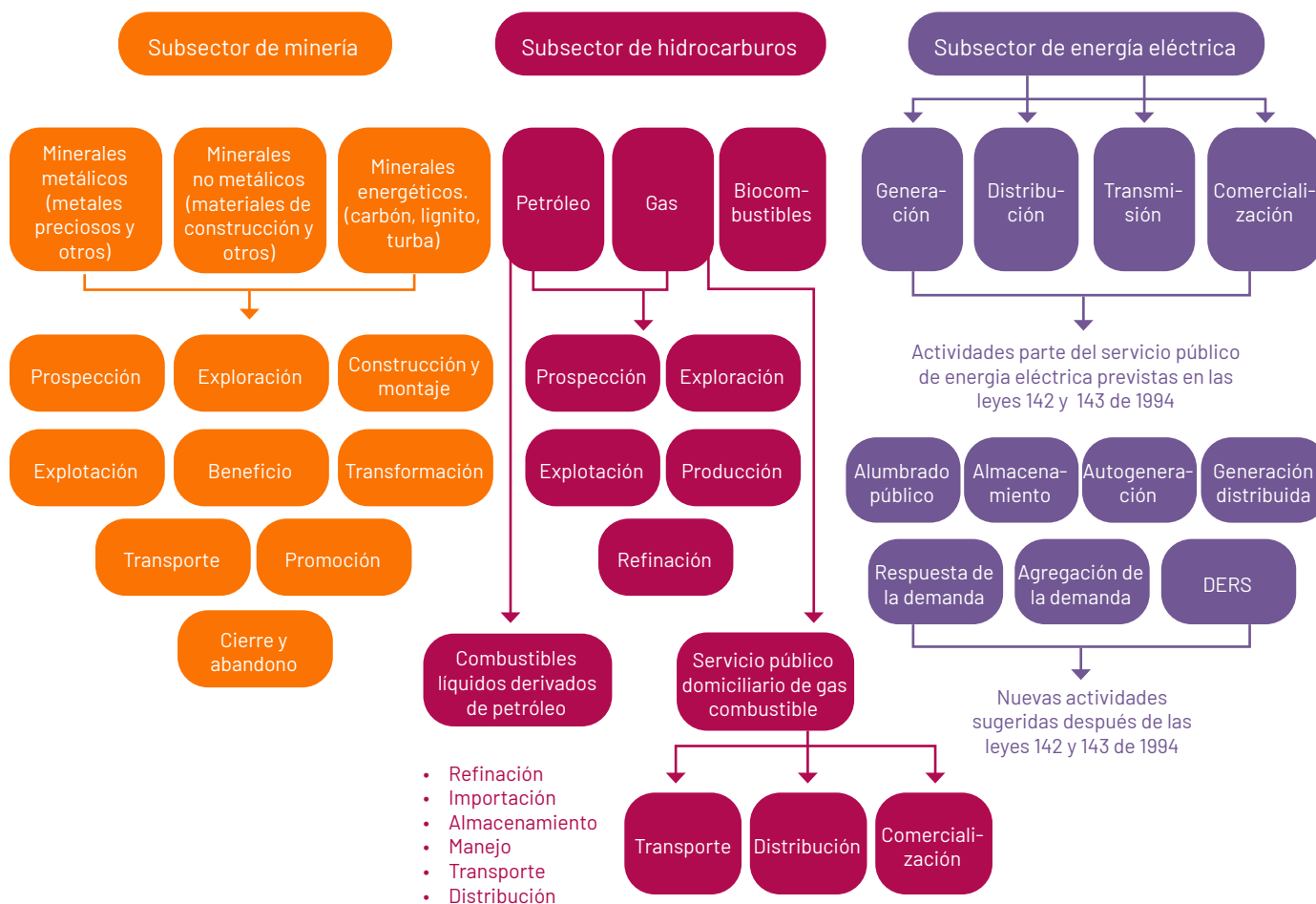


2 Grandes éxitos

Antes de entrar a los logros y las deudas del sector, conviene precisar su estructura. La Ilustración 1 presenta los tres subsectores que componen lo que en este capítulo se denomina “sector minero-energético”: minería (minerales metálicos, no metálicos y energéticos), hidrocarburos (petróleo, gas y biocombustibles, incluido el servicio público domiciliario de gas combustible) y energía eléctrica, organizada en torno a las ac-

tividades definidas por las leyes 142 y 143 de 1994 —generación, transmisión, distribución y comercialización— y a las nuevas actividades habilitadas por la transición energética. Aunque todos comparten institucionalidad de cabecera y una lógica común de inversión irreversible de largo plazo, sus cadenas de valor y sus marcos regulatorios específicos son distintos, y esa diferenciación condiciona buena parte del análisis que sigue.

Ilustración 1. Estructura del sector minero-energético colombiano por subsectores y actividades de la cadena de valor



Fuente: Polen Transiciones Justas (2026).



Colombia logró consolidar y blindar su institucionalidad minero-energética

Hasta antes de 1994, el sector energético colombiano se caracterizaba por un andamiaje centralizado y estatizado. En este modelo de monopolio estatal, las decisiones de inversión en infraestructura, la regulación tarifaria, el control operativo y la formulación de políticas públicas confluían en las mismas entidades gubernamentales. Sin embargo, la ausencia de separación de roles institucionales generaba un ecosistema de incentivos perversos que no premiaba la viabilidad técnica del sistema: las metodologías tarifarias rara vez reflejaban los costos reales y se encontraban ligadas a presiones políticas y a criterios coyunturales, lo que llevó a que los usuarios finales no percibieran un buen servicio, las empresas estatales enfrentaran déficits fiscales que imposibilitaban el mantenimiento adecuado de los activos, y la planeación de largo plazo fuera virtualmente inexistente. La inversión privada, por su parte, carecía de la certidumbre jurídica y regulatoria indispensable para comprometer capital intensivo en proyectos de ciclo largo.

El colapso del sistema eléctrico se materializó durante el racionamiento de 1992-1993, precipitado por el fenómeno de El Niño, que expuso la extrema vulnerabilidad de un parque generador desfinanciado y sin respaldo operativo. Fue en ese contexto de crisis institucional y operativa que el Estado colombiano emprendió una reestructuración de fondo que sirvió como referente para todo el sector minero-energético; no solo para la electricidad.

Esta modernización se logró mediante la construcción de una arquitectura institucional especializada y simétrica entre subsectores (Ilustración 2). La creación de la UPME como instancia de planeación prospectiva (originada en el Decreto 2119 de 1992, que transformó la Comisión Nacional de Energía [CNE] y cuya naturaleza jurídica completó la Ley 143 de 1994) y de la CREG como regulador económico independiente (creada por las leyes 142 y 143 de 1994, y desarrollada por los decretos 1524 y 2253 de ese mismo año) dotó al segmento eléctrico de previsibilidad de largo plazo. A esta estructura se sumó XM como administrador y operador del mercado, oficializado mediante el Decreto 848 de 2005 (con raíz legal en el art. 167 de la Ley 142 de 1994).

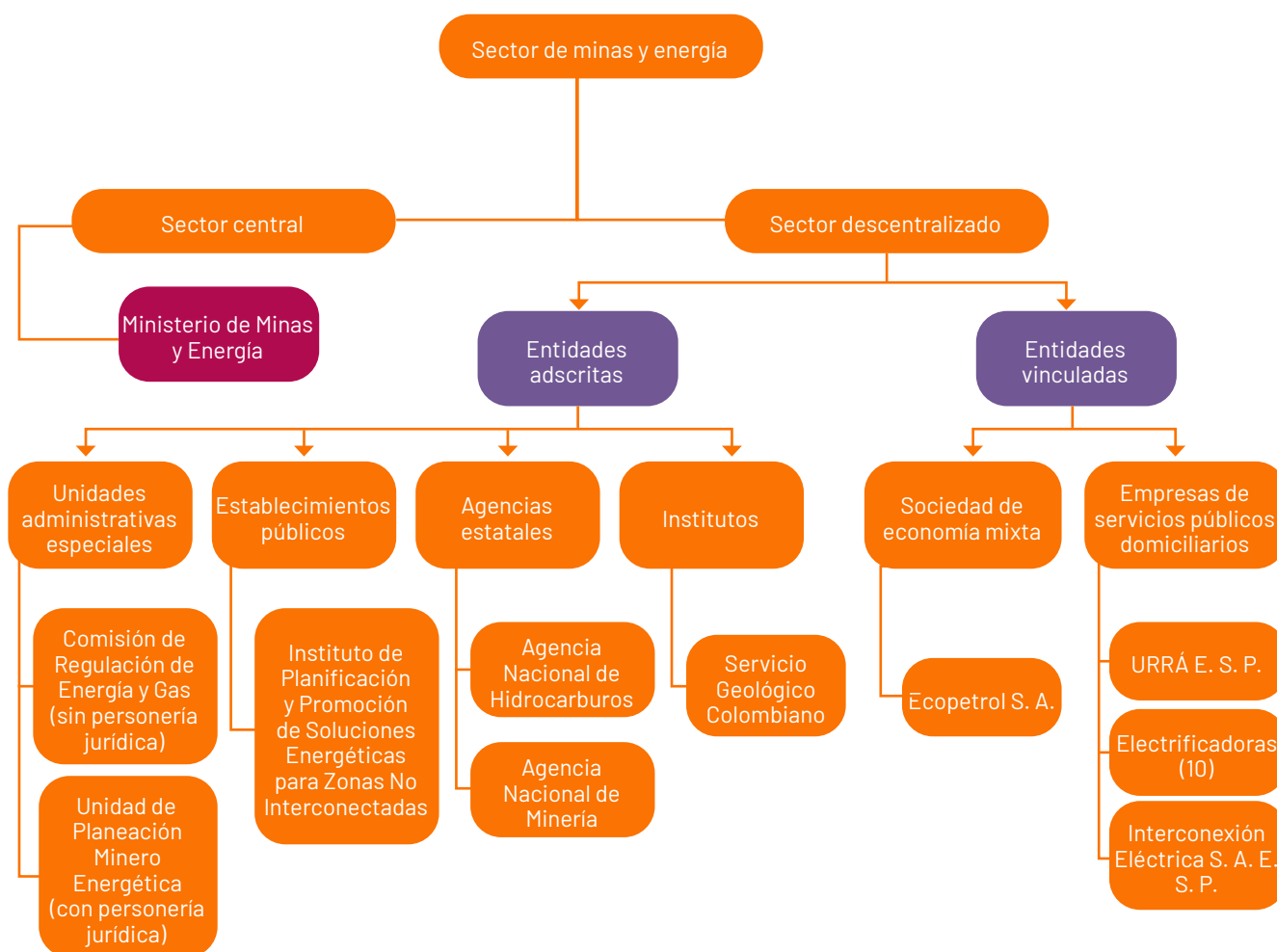
En paralelo, la ANH (instituida mediante el Decreto Ley 1760 de 2003) y la ANM (creada por el Decreto Ley 4134 de 2011) se consolidaron como administradoras técnicas del subsuelo para hidrocarburos y minería, respectivamente. La ANH gestiona el inventario de recursos y reservas del país y administra los procesos de asignación de áreas y contratos de exploración y producción (ANH, 2025), mientras que la ANM administra el catastro minero nacional y otorga, fiscaliza y supervisa los títulos mineros del país. Esta separación de funciones —planeación, regulación económica, operación del mercado y administración del subsuelo— en cabeza de entidades distintas permitió a Colombia diferenciarse de otros países de la región donde estas funciones permanecen mezcladas en una misma autoridad.

Este ecosistema institucional facilitó la transición hacia un modelo de toma de decisiones basado en evidencia. Un activo clave de este sistema es XM, la empresa que opera el mercado eléctrico colombiano. Esta organización es una filial del grupo ISA y fue creada en 2005 mediante el Decreto 848 de Minenergía. XM cumple dos funciones: la primera es operar el SIN, la red de cables, plantas y subestaciones que conectan gran parte del país. Ese equipo coordina en tiempo real cuánta electricidad se está generando en las plantas, cuánta se está transportando por las líneas y cuánta están consumiendo los usuarios en cada momento, para que la oferta y la demanda calcen segundo a segundo y no haya apagones.

La segunda función de XM es administrar el mercado mayorista de energía (MEM), que es donde se compra y vende toda la energía que consume el país. Todos los días las empresas generadoras, hidro, térmicas u otras le informan a XM a qué precio están dispuestas a vender su electricidad para el día siguiente, hora por hora. Con esta información, XM ordena las ofertas de menor a mayor y despacha primero la electricidad más barata hasta cubrir la demanda esperada en cada hora. El precio de la última planta necesaria para cubrir esa demanda se convierte en el precio de bolsa, que se paga a los generadores sin importar el precio que cada uno ofertó individualmente.



Ilustración 2. Estructura del sector minero-energético colombiano por entidades adscritas



Fuente: Polen Transiciones Justas (2026).

El mercado de corto plazo anterior (llamado bolsa de energía) funciona junto con los contratos bilaterales, que son acuerdos de largo plazo entre generadores y comercializadores (o grandes consumidores) para fijar por adelantado un precio y una cantidad de energía, protegiéndose de la volatilidad del precio de bolsa. En ambos casos, XM actúa como intermediario: recibe las ofertas, realiza el despacho, calcula el precio de bolsa, liquida las transacciones y hace los pagos entre todos los participantes, siempre bajo las reglas establecidas por la CREG. Este modelo de transparencia regulatoria y de mercados acercó a Colombia a las mejores prácticas de la OCDE en independencia regulatoria y planeación de largo plazo.

Para un sector como el minero-energético, contar con una arquitectura institucional es indispensable. Los sectores extractivos y energéticos se caracterizan por altos apor-

tes de capital con largos periodos de recuperación de la inversión y costos hundidos. Bernanke (1983) y Dixit y Pindyck (1994) mostraron que, cuando estos gastos son irreversibles y el entorno es incierto, la ausencia de señales regulatorias estables y de horizontes de planeación creíbles desincentiva el financiamiento, incluso cuando el proyecto es rentable en expectativa.

Tener una institucionalidad fuerte en Colombia se ha traducido, por ende, en mejoras tangibles para todo el sector. Cada una de las entidades mencionadas se ha encargado de hacer lo suyo. Las tarifas de energía se fijan mediante una metodología técnica con criterios públicos en cabeza de la CREG. Ese diseño tiene valor comparativo: en Venezuela, donde el regulador ha estado sujeto a presión política directa, el congelamiento tarifario prolongado deterioró la sostenibilidad financiera de

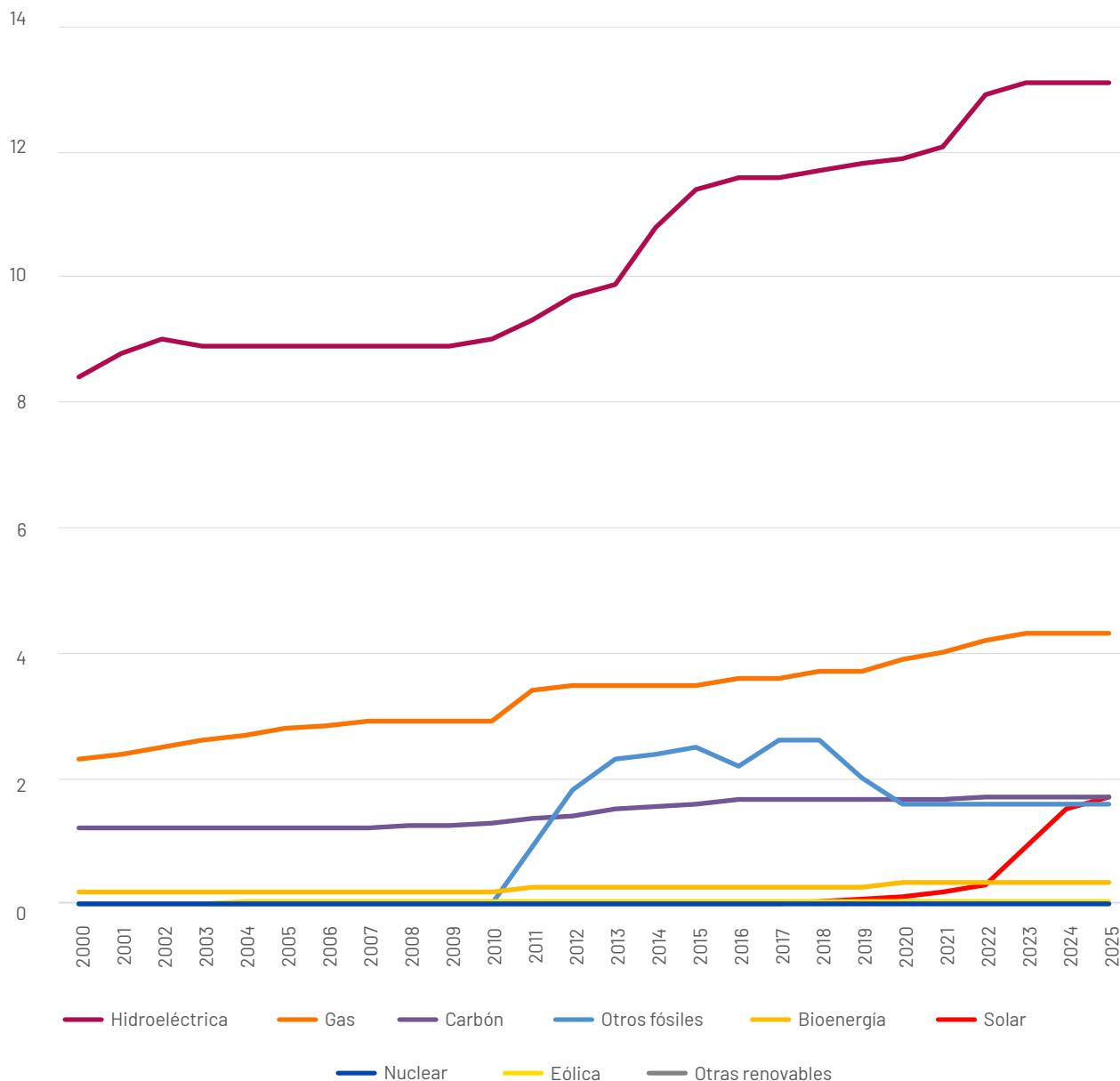


las empresas y la calidad del servicio, con consecuencias particularmente severas para dicho país.

La UPME a su vez, como entidad encargada de la planeación de largo plazo, proyecta la demanda eléctrica a 14 años, lo que ha permitido a Colombia evitar tanto el sobredimensionamiento como el déficit sistemático de capacidad instalada. Esta

anticipación es clave porque es una herramienta útil para el planeador central, también usada por gremios y el sector académico para generar alertas a la opinión pública en los momentos en que resulte necesario. De esta manera se ha sostenido la confiabilidad del sistema incluso en momentos de incertidumbre económica, política o ambiental.

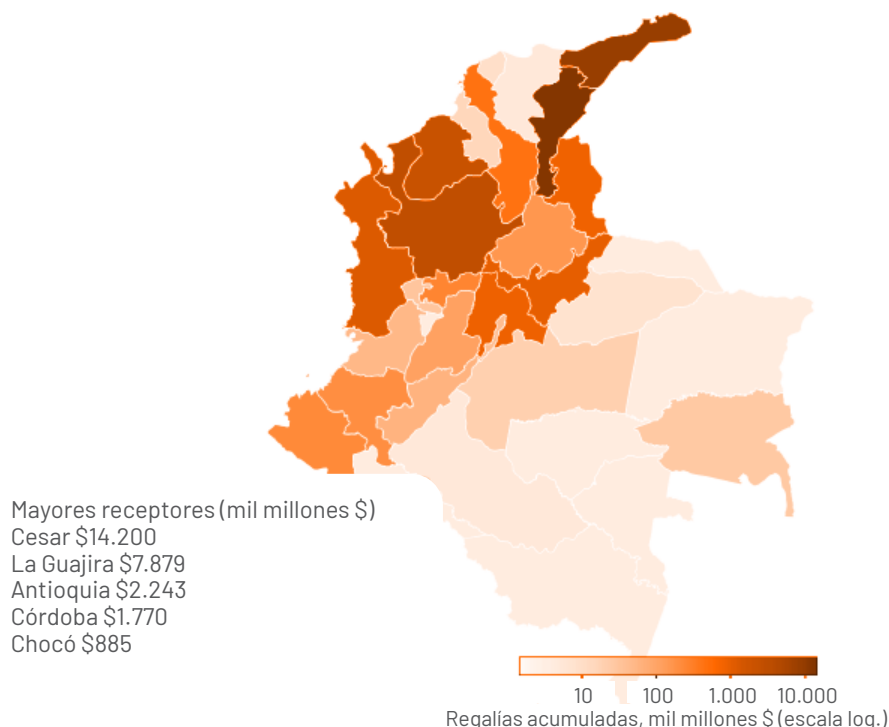
Gráfica 1. Evolución histórica de la capacidad eléctrica instalada (GW). Colombia, 2000-2025



Fuente: XM (2024) y UPME (2024).



Gráfica 2. Regalías por minerales total a nivel departamental. Acumulado 2012-2025



Fuente: UPME, 2026

Marcos regulatorios para el fortalecimiento del sector

En las últimas décadas Colombia logró consolidar un marco regulatorio estable y con reglas claras que ha resultado benéfico para el sector minero-energético. En 1994, antes de finalizar el Gobierno Gaviria, se aprobaron las leyes 142 y 143 de 1994, las cuales sentaron las bases de un mercado competitivo que separó generación, transmisión, distribución y comercialización, y estableció los principios de libre acceso a redes y remuneración regulada. Sobre ese cimiento, la innovación regulatoria de las dos décadas siguientes añadió capas sucesivas de sofisticación.

Dentro del andamiaje eléctrico, uno de los problemas centrales era la ausencia de reglas que anticiparan lo que podía ocurrir en el futuro. Al depender mayoritariamente de fuentes hídricas, el sistema resultaba aún más vulnerable ante los choques climáticos. El cargo por confiabilidad resolvió el problema de la señal de largo plazo para la generación de energía eléctrica en firme. La Ley 1715 de 2014 y la Ley 2099 de 2021 hicieron lo propio para las renovables introduciendo incentivos tributarios y arancelarios, incluyendo la deducción del 50 % en renta y la exclusión

de impuesto al valor agregado (IVA) en equipos, que detonaron el crecimiento de la capacidad solar instalada en el país y convirtieron a Colombia en destino de inversión renovable en la región. El efecto más directo de estas normas no fue solo el crecimiento de la capacidad a gran escala, sino la reducción del costo de entrada para que empresas medianas e industriales adoptaran la autogeneración: el número de proyectos de autogeneración registrados ante la UPME creció de forma sostenida tras 2014, en paralelo a una caída documentada en la factura energética de los sectores industriales que adoptaron generación solar.

Antes de la primera subasta exitosa de renovables, la matriz eléctrica colombiana continuaba ampliamente dominada por las fuentes hidráulica y térmica: al 31 de diciembre de 2018, la capacidad efectiva neta del Sistema Interconectado Nacional (SIN) era de 17.312,53 MW, de los cuales 11.836,57 MW (68,37 %) correspondían a generación hidráulica y 5.308,14 MW (30,66 %) a generación con combustibles fósiles, mientras que la capacidad eólica y solar sumaba apenas 28,22 MW (0,16 %) (XM, 2020).



En octubre de 2019, la fase inicial o mecanismo voluntario de la Subasta CLPE N.º 02-2019 adjudicó ocho proyectos con 1.298,9 MW de capacidad efectiva y un precio promedio ponderado de 95,65 COP/kWh. La energía asignada se distribuyó en 17,39 % solar fotovoltaica y 82,61 % eólica (UPME, 2019b). El mecanismo complementario agregó 75 MW a un precio promedio ponderado de 106,66 COP/kWh (UPME, 2020), con lo cual el resultado conjunto alcanzó nueve proyectos —tres solares y seis eólicos— y 1.373,9 MW (Minenergía, 2023). Estos resultados, y en particular un precio inicial cercano a 50 COP/kWh por debajo del costo promedio entonces observado en los contratos bilaterales, aportaron evidencia de la competitividad de las tecnologías solar y eólica en el contexto colombiano (UPME, 2019a).

En consecuencia, la energía nueva que entra al sistema es, en promedio, más barata que la convencional, lo que en teoría debería presionar las tarifas a la baja, aunque los costos de transmisión y distribución han neutralizado parcialmente ese efecto hasta ahora. Los CONPES 3934, sobre crecimiento verde, y 3920 y 3975, sobre datos e inteligencia artificial (IA), ampliaron el enfoque más allá de la generación hacia la gestión eficiente de la demanda y el uso estratégico de información en la operación del sistema. Además, la capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER) pasó de menos de 100 MW en 2018 a cerca de 1.530 MW en 2024 (SER Colombia, 2025).

Un cambio regulatorio de naturaleza distinta, pero igualmente relevante, es la figura del prosumidor introducida por la Ley 1715 de 2014 y simplificada en la regulación de la CREG 174 de 2021: hoy un condominio en Barranquilla puede instalar paneles solares en su techo, consumir lo que produce y vender el excedente al sistema, una posibilidad que no existía antes de esa norma. Esta innovación representa un cambio de rol del ciudadano frente al sistema energético, que pasa de ser exclusivamente consumidor a actuar también como productor. La

magnitud de ese cambio ya es visible en las cifras: a agosto de 2024, Colombia contaba con 8.766 proyectos de autogeneración a pequeña escala (AGPE) en operación, con una capacidad conjunta de 187 MW, equivalentes según SER Colombia (2024) al consumo eléctrico de alrededor de 350.000 familias.

En minería el marco equivalente es el Código de Minas (Ley 685 de 2001), que estableció el régimen de concesión, los derechos y las obligaciones del titular minero, y las bases del catastro minero nacional administrado hoy por la ANM. Antes de 2001, el régimen vigente era el Decreto-Ley 2655 de 1988, que ya consagraba la propiedad estatal del subsuelo, pero mantenía un esquema más fragmentado y restrictivo: coexistían licencias, concesiones y “aportes mineros” reservados a entidades estatales, con un límite de apenas 20 % de participación extranjera en las adjudicaciones, y sin exigir una licencia ambiental autónoma, que se entendía implícita en el título minero (Decreto-Ley 2655 de 1988).

En hidrocarburos el régimen de contratos de exploración y producción (E&P) administrado por la ANH desempeña una función análoga a la del cargo por confiabilidad en electricidad: ofrece una señal contractual de largo plazo que permite a los inversionistas comprometer capital en proyectos de maduración prolongada. El Sistema General de Regalías (SGR), reformado mediante la Ley 1530 de 2012, completa este andamiaje al definir cómo se distribuye la renta extractiva entre la Nación y los territorios.

En conjunto, estos marcos regulatorios muestran cómo el sistema ha dado lineamientos que promueven innovación y entrada de nuevos actores, en lugar de operar como un sector que frena el desarrollo. El reto pendiente, como se documenta en la siguiente sección, es extender ese mismo nivel de previsibilidad regulatoria a los procesos de licenciamiento ambiental y consulta previa que hoy condicionan la materialización de los proyectos.

Participación privada en la provisión del servicio

El diseño institucional y regulatorio generó la confianza necesaria para atraer capital privado y extranjero a toda la cadena de valor del sector minero-energético. A diferencia de los modelos estatizados predominantes en otros países de la región, la participación privada permitió modernizar la infraestructura y desarrollar los recursos del subsuelo sin comprometer la hoja de balance del Estado, distribuyendo entre el inversionista y el sector público los riesgos técnico, geológico y financiero que cada actividad conlleva.

En energía eléctrica, los contratos de concesión para líneas de transmisión de alto voltaje financiaron expansiones de red que el sector público por sí solo no hubiera alcanzado en los tiempos requeridos. El mismo principio explica el dinamismo reciente del lado de la generación: bajo el marco regulatorio de la Resolución CREG 174 de 2021 —actualizada en 2026—, la autogeneración pasó de representar apenas el 2 % de la capacidad instalada del país en 2022 a un 13 % al cierre de 2025, con 925 MW adicionales conectados solo durante ese último año.



El crecimiento en la autogeneración respondió, más que a una inversión pública centralizada, a la decisión de miles de usuarios industriales, comerciales y residenciales de instalar capacidad propia de generación, habilitados por un diseño regulatorio que les permite vender sus excedentes al sistema. El argumento más sólido a favor de la participación privada es, además del capital movilizado, la cobertura y la velocidad de despliegue alcanzadas en segmentos —generación distribuida, zonas rurales, redes de media tensión— que el Estado no habría atendido en solitario y en los mismos plazos.

En hidrocarburos el mismo modelo de riesgo compartido ha sostenido durante décadas la actividad exploratoria del país. A junio de 2024, Colombia mantenía 297 convenios y contratos firmados con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, de los cuales 90 se encontraban en fase exploratoria en ejecución, con cerca de 110 pozos exploratorios comprometidos por perforar hasta 2030 (Asociación Colombiana de Petróleo y Gas [ACP], 2024). Para 2025, la industria proyectaba una inversión en exploración y producción cercana a USD 4.680 millones, un 8 % más que en 2024, de la cual alrededor del 84 % (USD 3.940 millones) se destinaría a sostener la producción existente y solo USD 740 millones a exploración (ACP, 2024). El retorno fiscal de este capital ha sido considerable: entre agosto de 2022 y diciembre de 2025 el sector transfirió COP 29,6 billones en regalías, con ingresos futuros proyectados por la propia agencia en cerca de COP 36 billones (ANH y Minenergía, 2026).

En 2025, el petróleo y sus derivados representaron cerca del 30 % de las exportaciones del país, y el grupo de combustibles y productos de las industrias extractivas alcanzó el 38,2 % de la canasta exportadora (DANE, 2026a). Sin embargo, esta misma dependencia del capital privado expone una vulnerabilidad estructural: la inversión exploratoria proyectada se contrajo cerca del 42 % entre 2022 y 2025 —al pasar de unos USD 1.290 millones a USD 740 millones (ACP, 2025)—, en un contexto en que no se firman nuevos contratos de exploración desde 2022, la producción de gas cayó 17,1 % en 2025 y el gas importado superó el 23 % del abastecimiento en el primer trimestre de 2026 (ANH, 2026). Estas cifras evidencian que la confianza institucional —no solo la existencia del contrato de asociación— es condición necesaria para que el modelo siga funcionando.

En minería, los contratos de asociación y los esquemas de riesgo compartido con operadores internacionales permitieron explorar y desarrollar yacimientos que superaban la capacidad técnica y financiera de las entidades públicas. Este modelo, heredado del régimen petrolero que instauró la Ley 20 de 1969, opera hoy mediante los contratos especiales de exploración y explota-

ción que la ANM adjudica en áreas de reserva estratégica minera, donde el contratista asume la actividad por su cuenta y riesgo.

Los proyectos de cobre en curso muestran el capital que el esquema minero moviliza: Quebradona (AngloGold Ashanti, Jericó, Antioquia) contempla una inversión de entre USD 1.300 y USD 1.400 millones, más de COP 6 billones en impuestos durante 21 años de producción y 1.500 empleos directos en la fase operativa. Mocoa (Liberio Copper & Gold), en Putumayo, reporta un recurso inferido de 4.600 millones de libras (lb) de cobre.

Ahora bien, Gramalote, en San Roque, muestra el otro lado del arreglo: la sociedad 50/50 entre AngloGold Ashanti y B2Gold detuvo el desarrollo a finales de 2022 porque el proyecto de gran escala no alcanzaba el umbral de retorno de ninguno de los dos socios. Tras una venta conjunta fallida, B2Gold compró la participación de su socia por hasta USD 60 millones y quedó como dueña única en octubre de 2023. Rediseñado a mediana escala, el estudio de factibilidad de julio de 2025 estima una inversión de USD 740 millones y una producción promedio de 227.000 onzas anuales en los primeros cinco años, para una mina de once años. El modelo maximiza la renta estatal y reparte entre los socios un riesgo geológico y operativo que solo se resuelve al cabo de una década o más, y que a veces se resuelve en contra.

A diferencia de la energía eléctrica, donde el argumento central es la cobertura y la velocidad, en minería e hidrocarburos el ángulo fiscal es el que sostiene el argumento: la participación privada generó una bonanza que financió directamente al Estado. Entre 2010 y 2013, el pico del *boom* convirtió al sector minero-energético en un habilitador fiscal, aunque su peso se ha reducido de forma sostenida. Durante el auge de 2011-2014, la explotación de minas y canteras alcanzó su máximo histórico, cerca del 6,5 % del PIB en 2012 y 2013, y descendió a 3,8 % en 2022 (PNUD, 2024). La contracción se profundizó después: el valor agregado del sector cayó 5,0 % en 2024 y 6,2 % en 2025, en contravía del crecimiento agregado de la economía (DANE, 2026b).

La minería sin hidrocarburos representa hoy apenas 1,02 % del PIB nacional (ANM, 2025), mientras el conjunto minero-energético sigue concentrando 47,5 % de la canasta exportadora al cierre de 2025. Esa renta financió gasto público que de otro modo no habría tenido respaldo y se trasladó a las regiones a través del SGR, pero su base se estrecha año tras año. Ese es el argumento tangible que conecta los tres subsectores bajo un mismo modelo: hospitales, carreteras y transferencias a municipios financiadas, en una proporción significativa, por una renta que el país no habría podido generar sin el capital, la tecnología y el apetito de riesgo que solo el inversionista privado estaba dispuesto a asumir.



3 La gran deuda: no hacemos ni dejamos hacer

Los logros descritos conviven con una falla estructural mucho más profunda: la total desconexión en la evaluación de *trade-offs* entre las agencias del Estado. Más allá de una simple descoordinación operativa, se trata de un sector que funciona en silos y no dialoga con el resto del ecosistema institucional. Entidades como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las corporaciones autónomas regionales (CAR) y el Ministerio del Interior (Mininterior) gestionan sus mandatos sin cruzar sus costos de oportunidad con los planes de expansión de la UPME y Minenergía. Al carecer de un marco común para ponderar variables ambientales, sociales y de seguridad energética, el sistema deriva en una parálisis operativa que bloquea proyectos críticos, destruye valor y aleja la inversión en electricidad, gas y minería.

Datos recientes en electricidad e hidrocarburos ilustran el problema. La línea de transmisión Colectora I, indispensable para evacuar 1.050 MW de energía eólica en La Guajira, acumula años de retraso tras lidiar con más de 250 procesos de consulta previa. El proyecto *offshore* Sirius-2, el cual garantizaría suministro de gas por dos décadas y revertiría la caída de reservas que hoy dejan al país con apenas 5,9 años de autosuficiencia, enfrenta el desgaste de tramitar 122 consultas previas (Rodríguez Pantoja & Osorio Quintero, 2026). Chivor II, encargado de reforzar la transmisión para Bogotá, acumula 11 años de retraso. Estos proyectos se encuentran bloqueados por la incapacidad de alinear incentivos entre las instituciones de distintas áreas.

El patrón de parálisis institucional se repite, con un componente adicional, en minería. Colombia tiene yacimientos de cobre de clase mundial —Mocoa, Quebradona, Alacrán y San Matías, entre otros— cuya explotación es estratégica para la transición energética global, pero que no avanzan por la ausencia de un régimen ágil de licenciamiento para minerales críticos. El horizonte de maduración de 15 años que caracteriza a estos proyectos los hace doblemente vulnerables a la incertidumbre regulatoria: cualquier retraso adicional en el licencia-

miento es muy costoso no solo para el sector, sino para toda la cadena que esto mueve. Mientras Chile (Rifo, 2026) y Perú (De Vicente, 2026) han consolidado regímenes diferenciados para minerales estratégicos, Colombia compite hoy en desventaja por el mismo capital de inversión (De Vicente, 2026).

A esta brecha de inversión formal se suma una segunda dimensión de la deuda estructural, propia de minería: la informalidad y la ilegalidad ocupan los vacíos que deja el Estado cuando no logra extender la formalización. Según afirmó el coronel José Luis Bastidas en un foro sectorial de 2026, la minería ilegal podría estar generando ingresos de hasta USD 8.400 millones anuales para grupos armados ilegales, y las condiciones de beneficio que presenta Colombia para estos grupos solo son superadas por Venezuela en la región.

La Defensoría del Pueblo ha emitido 124 alertas tempranas relacionadas con vulneración de derechos humanos y ambientales en contextos mineros desde 2018. Esta es, en esencia, la otra cara del mismo cuello de botella institucional que bloquea Sirius-2 o Colectora I: cuando el Estado no logra coordinar planeación, regulación y territorio con la velocidad que exige la inversión formal, el vacío institucional es ocupado por economías ilegales con sus propios costos sociales y de seguridad.

Otro ejemplo, esta vez desde la articulación con operadores privados, es la experiencia de la costa Caribe con Air-e y Afinia, que muestra que la participación privada no funciona automáticamente en contextos de alta informalidad y baja capacidad de pago. El equivalente minero de ese matiz es la cartera de proyectos de cobre del país ubicados en el cinturón metalogénico andino y estratégicos para la transición energética global por su rol en la fabricación de paneles solares, turbinas eólicas y vehículos eléctricos. A pesar del interés de compañías como AngloGold Ashanti, Libero Copper y Córdoba Minerales, estos proyectos enfrentan una persistente incertidumbre regulatoria y de seguridad que ha mantenido varias decisiones de inversión congeladas, mientras Chile y Perú consolidan su posición como productores de referencia regional (De Vicente, 2026).



4 ¿Qué urge?

Prioridad 1: reactivar y ampliar los Pines

La figura de los Pines existe en el ordenamiento jurídico colombiano desde agosto de 2013, cuando el documento CONPES 3762 fijó los lineamientos para priorizar proyectos de infraestructura, hidrocarburos, minería y energía. Sin embargo, 13 años de reformas normativas evidencian una falla estructural en su implementación: el diagnóstico de 2013 es prácticamente idéntico al actual. Los mismos cinco cuellos de botella —adquisición de predios, consulta previa, permisos ambientales, relación con las comunidades y dificultades jurídicas internas de las entidades— siguen paralizando las obras. El problema no es un uso inconsistente de la figura, sino su incapacidad para resolver la deuda institucional que motivó su creación.

Esta falta de efectividad responde, en gran medida, a la fragmentación de la arquitectura institucional. Aunque el Decreto 2445 de 2013 creó la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE) para gestionar y destrabar los Pines, la regulación posterior ha vaciado y duplicado sus funciones. El Decreto 2163 de 2018 excluyó los proyectos de transporte de su ámbito para crear una comisión paralela, y el Decreto 1020 de 2024 constató que la CIPE era insuficiente, de manera que optó por crear una nueva instancia general de articulación.

En este escenario, la prioridad del país no debe ser ampliar las facultades de comisiones debilitadas, sino consolidar las instancias de coordinación para que funcionen como una herramienta transversal y definitiva. Retomar y fortalecer esta categorización implica, en primer lugar, expandir su aplicación a los grandes proyectos de FNCER para blindar la confiabilidad y planeación del sistema a largo plazo, así como a la explotación de minerales críticos como el cobre, el níquel y el litio.

En la práctica, elevar un proyecto a la categoría Pines debe significar que todas las entidades involucradas operen bajo cronogramas vinculantes y mecanismos de desempate cuando surjan discrepancias de competencias, priorizando el interés general. La coordinación de proyectos estratégicos no puede depender de la voluntad política del Gobierno de turno; debe estar institucionalizada mediante protocolos de actuación con consecuencias jurídicas claras frente al incumplimiento de plazos. Mientras que países como Chile y Perú ya cuentan con regímenes diferenciados e instancias efectivas para sus minerales estratégicos, Colombia, poseedora de algunos de los yacimientos de cobre más importantes del continente, sigue atrapada en el mismo diagnóstico de hace más de una década.

Prioridad 2: modernizar las estructuras de licenciamiento

La segunda prioridad es implementar un mecanismo de vía rápida regulatoria que resuelva la descoordinación institucional sin sacrificar los estándares ambientales ni los derechos de las comunidades. La distinción es importante: el problema no es que existan procesos de licenciamiento y consulta previa, sino que se aplican con la misma intensidad a proyectos de riesgo radicalmente distinto. Un parque solar de 20 MW en zona no protegida no puede enfrentar la misma carga que una represa de 500 MW en zona de alta biodiversidad; asimismo, un proyecto de materiales de construcción de bajo impacto no equivale a la explotación de minerales críticos en zonas de alta sensibilidad ambiental o social.

En concreto, se propone ampliar las facultades de la CIPE para que centralice y acelere los licenciamientos ambientales y sociales de proyectos clasificados como estratégicos, tanto energéticos como mineros. El modelo actual de consultas previas individuales debe reemplazarse por procesos agregados con plazos perentorios estrictos. Para proyectos de bajo impacto ambiental, los criterios de licenciamiento deben estandarizarse entre la ANLA y las CAR locales, eliminando la discrecionalidad que hoy genera incertidumbre jurídica. La experiencia del modelo de supervisión proporcional al riesgo de Ofgem en el Reino Unido muestra que este enfoque no debilita la protección ambiental: la hace más efectiva al concentrar los recursos institucionales donde el daño potencial es mayor.



Prioridad 3: emitir señales contundentes para la inversión extranjera y el capital privado

La caída del 70 % en la inversión total en energía limpia no es un accidente; es la respuesta racional de los mercados a un entorno de incertidumbre regulatoria y señales políticas contradictorias. Restaurar la confianza exige acciones concretas e inmediatas en varios frentes, aplicables tanto a electricidad como a minería e hidrocarburos.

Primero, es preciso garantizar la independencia absoluta y el perfil técnico de los comisionados de la CREG. Cualquier percepción de intervención política en las decisiones regulatorias —incluyendo controles de precios artificiales o señales expropiatorias sobre activos existentes— destruye el valor de los activos y aleja el capital de largo plazo que el sector necesita. La CREG debe alinearse plenamente con los estándares de independencia regulatoria de la OCDE: mandatos fijos, designaciones basadas en meritocracia y prohibiciones explícitas de conflicto de interés.

Segundo, se deben reactivar las subastas de contratos de largo plazo para dar certidumbre financiera a los desarrolladores de proyectos renovables. Sin señales de precio de largo plazo, los proyectos no consiguen financiamiento bancario; sin finan-

ciamiento, no se construyen. Las subastas bien diseñadas son el mecanismo más eficiente para revelar el costo real de las tecnologías y comprometer al Estado con una demanda garantizada.

Tercero, sería necesario flexibilizar los modelos de negocio para que los proyectos mineros e industriales puedan actuar como anclas de demanda mediante acuerdos de compra de energía (PPA) a largo plazo con generadores renovables. Este esquema reduce el riesgo de precio para el comprador, garantiza ingresos estables al desarrollador y puede acelerar la descarbonización del sector minero sin requerir subsidios públicos.

Cuarto, y de forma específica para minerales críticos, se recomienda diseñar un régimen de licenciamiento diferenciado para cobre, níquel y litio, equiparable al que ya existe en Chile y Perú, que reconozca el horizonte de maduración de 15 años de estos proyectos y blinde las reglas de juego frente a cambios de gobierno. Sin esta señal, Colombia corre el riesgo de quedar rezagada frente a jurisdicciones mineras más consolidadas, justo cuando la demanda global de estos minerales —impulsada por la transición energética— se proyecta creciente hacia 2040 (De Vicente, 2026).



5 Referencias

- 1 ACP. (2024). Informe económico: Tendencias de inversión E&P en petróleo y gas 2024 y perspectivas 2025 — Un sector estratégico en estado crítico. <https://acp.com.co/portal/en/download/informe-economico-tendencias-de-inversion-ep-en-petroleo-y-gas-2024-y-perspectivas-2025/>
- 2 Agencia Nacional de Minería, & Unidad de Planeación Minero Energética. (2026, febrero). Boletín Minería en cifras (No. 26). Sistema de Información Minero Colombiano. https://docs.upme.gov.co/SIMEC/SIMCO/Cifras-Sectoriales/BoletinMinerales/Boletin_26_mineria_en_cifras_febrero_2026.pdf
- 3 ANH y Minenergía. (2026). Colombia mantiene estables sus reservas de petróleo y gas y fortalece su seguridad energética. <https://www.anh.gov.co/es/noticias/colombia-mantiene-estables-sus-reservas-de-petr%C3%B3leo-y-gas-y-fortalece-su-seguridad-energ%C3%A9tica/>
- 4 ANH. (2025). Informe de recursos y reservas 2024. Minenergía.
- 5 ANH. (2026). Gobierno Nacional recauda \$29,6 billones en regalías de hidrocarburos mientras aceleran la Transición Energética Justa. <https://www.anh.gov.co/es/noticias/gobierno-nacional-recauda-296-billones-en-regal%C3%ADas-de-hidrocarburos-mientras-aceleran-la-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-justa/>
- 6 Asociación Colombiana de Gas Natural. (2025). Gas natural en cifras 2025. Naturgas.
- 7 Asociación de Energías Renovables Colombia. (2024). Panorama actual de la generación a pequeña escala en Colombia. https://ser-colombia.org/wp-content/uploads/2024/08/InformePanoramaPequenaEscala_.pdf
- 8 Bernanke, B. S. (1983). Irreversibility, uncertainty, and cyclical investment. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(1), 85-106. <https://doi.org/10.2307/1885568>
- 9 Bloomberg Línea. (2025, 13 de septiembre). Crisis petrolera en Colombia: producción cae y la exploratoria llega a mínimo en la era Petro. <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/colombia/crisis-petrolera-en-colombia-produccion-cae-y-la-exploratoria-llega-a-minimo-en-la-era-petro/>
- 10 Congreso de la República de Colombia. (2024). Ley 2441 de 2024, Presupuesto del Sistema General de Regalías bienio 2025-2026. Departamento Nacional de Planeación. https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/congreso-de-la-republica-aprueba-presupuesto-bienio-2025-2026-del-sgr.aspx
- 11 Correa, M. A. (2026, 11 de mayo). Bienes minero-energéticos ganaron terreno en exportaciones; el oro y carbón explican el comportamiento. <https://www.valoraanalitik.com/bienes-minero-energeticos-ganaron-terreno-en-exportaciones-el-oro-y-carbon-explican-el-comportamiento/>
- 12 Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-489 de 2023 [no deducibilidad de regalías]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>
- 13 Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia C-036 de 2024 [sobretasa a la renta del sector extractivo]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-036-24.htm>
- 14 CREG. (2018). Resolución CREG 030 de 2018. Gestor Normativo CREG.
- 15 CREG. (2021). Resolución CREG 174 de 2021. Gestor Normativo CREG.
- 16 DANE. (2006). Censo general 2005: Cobertura de servicios públicos.
- 17 DANE. (2026a). Boletín técnico Exportaciones (EXPO) — Diciembre 2025. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EXPORTACIONES/bol-EXPORTACIONES-dic2025.pdf>
- 18 DANE. (2026b). Cuentas Nacionales Trimestrales - Producto Interno Bruto (PIB).
- 19 De Vicente, A. (2026, 23 de marzo). IIMP advierte que modificar el régimen de concesiones mineras pondría en riesgo la inversión en Perú. *Reporte Minero*. <https://www.reporteminero.cl/noticia/noticias/2026/03/iimp-concesiones-mineras-peru-riesgo-inversion-tramitologia>
- 20 Defensoría del Pueblo. (2026). Sistema de Alertas Tempranas: Informe de seguimiento territorial.
- 21 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026, 3 de febrero). Exportaciones (EXPO): Diciembre 2025 [Boletín técnico]. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EXPORTACIONES/bol-EXPORTACIONES-dic2025.pdf>
- 22 Dixit, A. K. y Pindyck, R. S. (1994). *Investment under uncertainty*. Princeton University Press.



- 23 Energy Charter Secretariat. (2017). Reporte de inversión energética en Colombia.
- 24 Fedesarrollo. (2026). Estrategia energía 2026-2030 para electricidad y gas natural en Colombia.
- 25 Fenalcarbón. (2025). Colombia continúa en el top 5 de países exportadores de carbón térmico y coque.
- 26 Foro Económico Mundial. (2024). Global competitiveness report: Regulatory burden indicator.
- 27 International Energy Agency. (2024a). Colombia energy policy review. IEA Publications.
- 28 International Energy Agency. (2024b). Global Critical Minerals Outlook 2024: The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions.
- 29 La República. (2025, 4 de junio). Inversión en proyectos de exploración de gas y petróleo cayó 42 % entre 2022 y 2025. <https://www.larepublica.co/economia/inversion-en-proyectos-de-exploracion-de-gas-y-petroleo-cayo-42-4148409>
- 30 La República. (2026). Inversión extranjera directa llegó a US\$11.469 millones y cayó 33,2 % en cuatro años. <https://www.larepublica.co/economia/inversion-extranjera-directa-en-colombia-durante-2025-4339024>
- 31 Minenergía y UPME. (2025). Plan indicativo de expansión de cobertura de energía eléctrica 2024-2028. Minenergía.
- 32 Minenergía. (2025). Colombia alcanza 93,12 % de cobertura eléctrica tras llevar energía a 539.351 nuevos hogares. <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/colombia-alcanza-9312-de-cobertura-electrica-tras-llevar-energia-a-539351-nuevos-hogares-y-registrar-el-mayor-avance-en-la-ruralidad/>
- 33 Ministerio de Minas y Energía. (2023, 12 de abril). Memoria justificativa: Proyecto de resolución "Por la cual se deroga la Resolución 40715 de 2019 y la Resolución 40060 de 2021 y se reglamenta el artículo 296 de la Ley 1955 de 2019". https://www.minenergia.gov.co/documents/10148/Memoria_Justificativa_Cumplimiento_FNCER.pdf
- 34 OCDE. (2021). Governing with artificial intelligence: Are governments ready? OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/26324420>
- 35 OCDE. (2024). Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024. OECD Publishing.
- 36 PNUD. (2024). La dependencia del país y de los territorios de los hidrocarburos y el carbón en Colombia (Documento de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024, N.º 13).
- 37 Polen Transiciones Justas. (2026). Sector minero-energético. De la palabra a la acción: Glosario normativo para la transición energética justa. <https://glosario-tej.polentj.org/1-2-2-sector-minero-energetico/>
- 38 Portafolio. (2026). "Reactivar exploración y nuevos contratos": salida de gremios de hidrocarburos ante caída de reservas y producción. <https://www.portafolio.co/energia/reactivar-exploracion-y-nuevos-contratos-salida-de-gremios-de-hidrocarburos-ante-caida-de-reservas-y-produccion-493999>
- 39 Reporte Minero. (2026, 31 de marzo). Reformas mineras en Colombia ponen a prueba su ambición en el cobre. <https://www.reporteminero.cl/noticia/noticias/2026/03/reformas-mineras-colombia-ambicion-cobre>
- 40 Reuters. (2026, 16 de abril). Colombian offshore project Sirius over halfway through prior consultations. Reuters. <https://www.reuters.com/business/energy/columbian-offshore-project-sirius-over-halfway-through-prior-consultations-2026-04-16/>
- 41 Rifo, M. (2026, 21 de abril). Chile acelera permisos para desatascar cartera por US\$100.000 millones y reactivar inversión minera. Reporte Minero. <https://www.reporteminero.cl/noticia/noticias/2026/04/chile-acelera-permisos-mineros-inversion-100-mil-millones>
- 42 Rodríguez Pantoja, S., & Osorio Quintero, F. (2026, 13 de abril). Hoy el gas que se importa es el que más importa [Informe semanal]. Investigaciones Económicas Corficolombiana. <https://investigaciones.corfi.com/documents/38211/0/20260413%20-%20Hoy%20el%20gas%20que%20se%20importa%20es%20el%20que%20m%C3%A1s%20importa.pdf/03370a64-dd4b-e097-05a8-f8d-17d8b2359>
- 43 SER Colombia. (2025). Informe de proyectos de energías renovables no convencionales (FNCER) en 2025.
- 44 Servicio Geológico Colombiano. (2022). Mapa metalogénico de Colombia.
- 45 Stockholm Environment Institute. (2025). Energía solar, eólica y comunidades energéticas en Colombia: Panorama 2025.
- 46 Unidad de Planeación Minero Energética. (2019a, 25 de noviembre). Presentación informe sobre la realización de la Subasta CLPE No. 02-2019. https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/Subastas-largo-plazo/Documents/Subasta-CLPE-02-2019/Informe_al_minenergia_subasta_CLPE-02-2019.pdf
- 47 Unidad de Planeación Minero Energética. (2019b, 22 de octubre). Día histórico para las energías renovables en Colombia. https://docs.upme.gov.co/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Comunicado_05_2019.pdf



- 48** Unidad de Planeación Minero Energética. (2020). Informe de gestión 2019. https://docs.upme.gov.co/InformesGestion/Informe_gestion_2019_V2.pdf
- 49** Unidad de Planeación Minero Energética. (2026). Índice de Cobertura de Energía Eléctrica – ICEE 2024. Sistema de Información Minero Energético Colombiano (SIMEC). <https://www.upme.gov.co/simec/energia-electrica/cobertura/indice-de-cobertura-de-energia-electrica-icee/>
- 50** UPME. (2018). Plan de expansión de referencia generación-transmisión 2018-2032. Minenergía.
- 51** UPME. (2024). Plan de expansión de referencia generación-transmisión 2024-2038. Minenergía.
- 52** UPME. (2026). Índice de cobertura de energía eléctrica (ICEE) 2024. Minenergía.
- 53** UPME. (2026). Regalías y producción de minerales en Colombia. [Dashboard]. Microsoft Power BI. Recuperado de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZGNmYzg4ODAtZmY5ZS00Mzk5LT->lkOTctN2E1MzkwYzEwMDNmliwidCI6IjMzZWYwNmM5LT-BiNjMtNDg3MCIhNTY1LWlZyZc5NWlxNmE1MyIsImMiOjR9
- 54** Valora Analitik. (2025). Colombia continúa como el quinto país exportador de carbón térmico y coque.
- 55** Villamizar, A. (2025, 3 de noviembre). Retraso de Sirius a 2030 dispararía las importaciones de gas y pondría en jaque la seguridad energética. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/negocios/sirius-pozo-gas-retrasado-consultas-licencia-1222030-PF30539688>
- 56** XM S. A. E.S.P. (2020). Reporte integral de sostenibilidad, operación y mercado 2019: Capacidad efectiva neta. https://informeanual.xm.com.co/demo_3/pages/xm/21-capacidad-efectiva-neta.html
- 57** XM. (2024). Informe de operación del sistema interconectado nacional 2024.
- 58** XM. (2026). Demanda no atendida del Sistema Interconectado Nacional [Conjunto de datos].



ECONOMÍA DIGITAL



ECONOMÍA DIGITAL

Introducción

1

Grandes éxitos

2

La gran deuda: cerrar el rezago en ritmo de
conectividad a internet de banda ancha

3

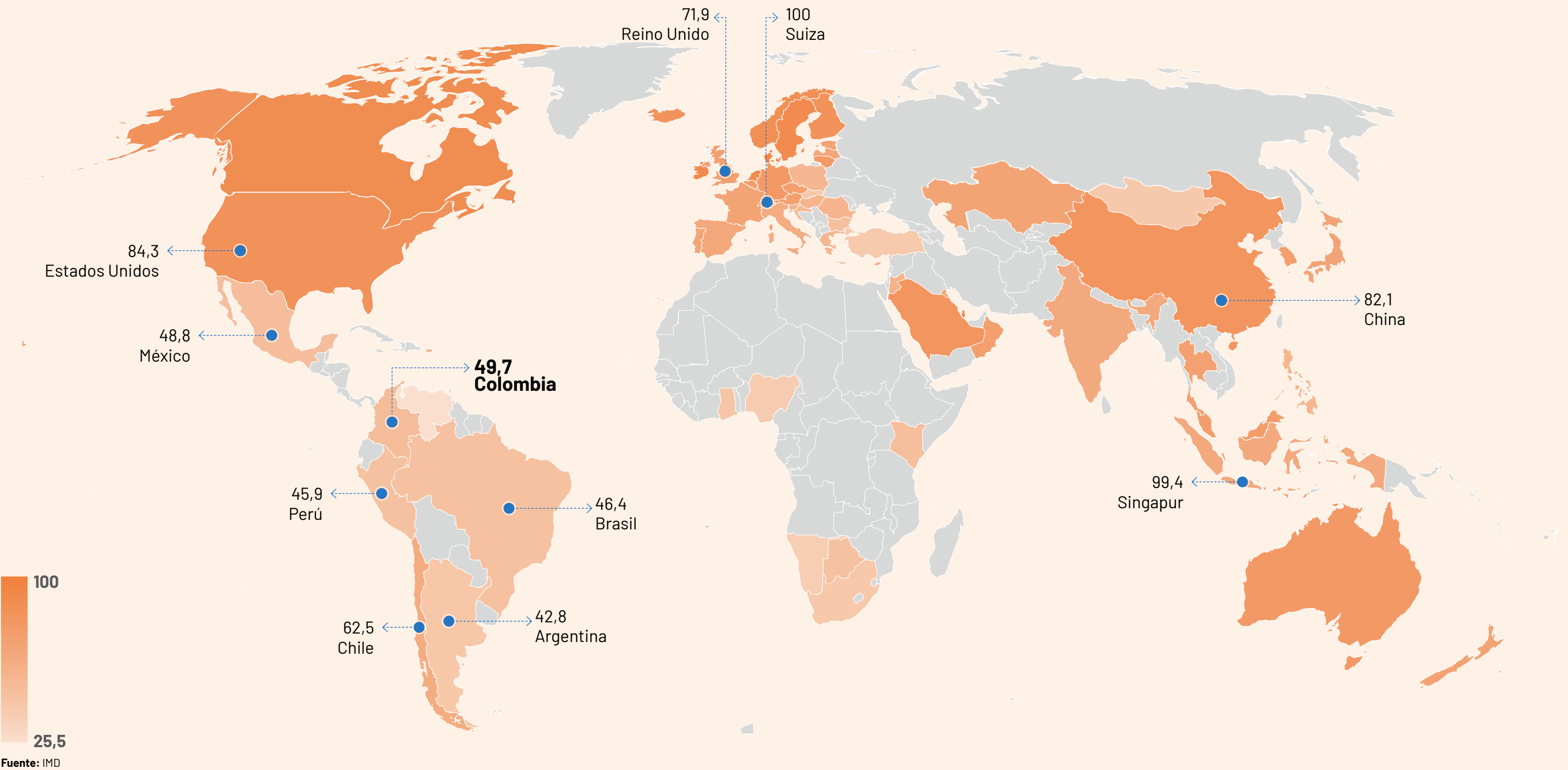
¿Qué urge?

4

Referencias

5

PUNTAJE DEL RANKING MUNDIAL DE COMPETITIVIDAD DIGITAL, 2026





Perfil de Colombia

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (Valor)	Valor promedio OCDE	Fuente	Descripción
Conectividad	Hogares con computador	34,0 %	9 de 17	Uruguay (69,5 %)	79,10 %	UIT (2019-2023)	Proporción de hogares que reportan tener al menos un computador disponible.
	Porcentaje de la población que usa internet	79,3 %	10 de 17	Chile (95,6 %)	92,4 %	UIT (2024-2025)	Porcentaje de personas que han utilizado internet en los últimos tres meses.
	Suscripciones a internet fijo de banda ancha (por cada 100 personas)	17,2	9 de 17	Uruguay (33)	36,2	UIT (2023-2024)	Número de suscripciones activas a internet fijo de banda ancha por cada 100 habitantes.
	Suscripciones a internet móvil de banda ancha (por cada 100 personas)	93	8 de 17	Uruguay (113,5)	126,2	UIT (2023-2024)	Número de suscripciones activas a internet móvil de banda ancha por cada 100 habitantes.
	Velocidad promedio en internet móvil (Mbps)	45,33	7 de 15	Brasil (261,63)	125,2	Ookla Speedtest (junio, 2026)	Velocidad media de descarga de datos móviles, medida en megabits por segundo.
Gobierno digital	Datos abiertos (de 0 a 1)	0,55	2 de 6	Brasil (0,56)	0,48	OCDE - Our Data Index (2023)	Índice que mide la disponibilidad, la accesibilidad y la reutilización de datos públicos, en una escala de 0 a 1.
	Índice de gobierno digital (de 0 a 1)	0,71	3 de 7	Brasil y Chile (0,79)	0,70	OCDE (2025)	Evaluación del desarrollo de servicios públicos digitales y su integración con la gestión pública, en una escala de 0 a 1.
	Índice de gobierno electrónico (de 0 a 1)	0,78	9 de 17	Uruguay (0,90)	0,89	ONU (2024)	Indicador compuesto que mide el desarrollo de la infraestructura digital gubernamental, la prestación de servicios en línea y la capacidad humana, en una escala de 0 a 1.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (Valor)	Valor promedio OCDE	Fuente	Descripción
Gobierno digital	Interacción digital con las autoridades	9,13 %	4 de 4	Costa Rica (48,71 %)	65,35 %	OCDE Going Digital Toolkit (2024-2025)	Personas que utilizan internet para visitar o interactuar con sitios web de autoridades públicas - últimos 12 meses.
	Entorno para el manejo de datos (de 0 a 100)	90	1 de 14	Colombia y Uruguay (90)	-	Global Data Barometer (2025)	Medición del contexto normativo, institucional y técnico para el uso ético y efectivo de los datos, en una escala de 0 a 100.
	Índice de ciberseguridad global (de 0 a 100)	65,87	10 de 17	Brasil (96,38)	93,23	UIT (2024)	Evaluación de las capacidades nacionales en ciberseguridad, incluyendo aspectos legales, técnicos y organizativos, en una escala de 0 a 100.
	Government AI Readiness Index (de 0 a 100)	56,02	6 de 17	Brasil (69,55)	67,40	Oxford Insights (2025)	Evaluación de la capacidad del Gobierno para implementar soluciones de inteligencia artificial, en una escala de 0 a 100.
Transformación digital de las empresas	Personas que hacen compras por internet (% de la población que usa internet)	12	10 de 17	Uruguay (53 %)	65,2	UNCTAD (2020)	Proporción de usuarios de internet que reportan haber realizado compras en línea.
	Percepción sobre transformación digital de las empresas (del 0 al 10)	6	1 de 7	Colombia (6,0)	5,96	IMD (2025)	Evaluación de ejecutivos sobre el grado de transformación digital en sus organizaciones, en una escala de 0 a 10.
	The Global AI Index (del 0 al 100)	8	5 de 7	Brasil (12)	17,78	Tortoise (2024)	Medición del desarrollo y la adopción de inteligencia artificial a nivel nacional, en una escala de 0 a 100.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (Valor)	Valor promedio OCDE	Fuente	Descripción
Transformación digital de las empresas	Índice latinoamericano de inteligencia artificial (de 0 a 100)	55,84	4 de 16	Chile (70,56)	-	CENIA (2025)	Indicador regional que mide la preparación y el desarrollo de capacidades en inteligencia artificial en América Latina, en una escala de 0 a 100.
	Conocimiento para las nuevas tecnologías (de 0 a 100)	50,95	3 de 7	Chile (64,65)	76,69	IMD (2025)	Evaluación del nivel de conocimiento y competencias en tecnologías emergentes en la fuerza laboral, en una escala de 0 a 100.
Competencias digitales	Preparación para la transformación digital (de 0 a 100)	52,41	3 de 7	Chile (65,42)	70,04	IMD (2025)	Medición de la capacidad nacional para adaptarse y aprovechar los cambios tecnológicos, en una escala de 0 a 100.
	Habilidades tecnológicas (de 0 a 100)	26 %	13 de 16	Uruguay (61 %)	77 %	Coursera Global Skills Report (2025)	Nivel promedio de habilidades tecnológicas de la población, evaluado mediante cursos en línea, en una escala de 0 a 100.



1

Introducción

Durante las últimas dos décadas Colombia ha desarrollado diversas políticas públicas orientadas a ampliar la conectividad digital y a fortalecer la infraestructura de telecomunicaciones. La expansión de las redes de acceso, la modernización del marco regulatorio, la utilización de mecanismos de asignación de espectro vinculados a objetivos de cobertura y las medidas dirigidas a facilitar el despliegue de infraestructura han contribuido a ampliar el acceso a los servicios de internet y a consolidar la conectividad como un componente central de la política pública del sector.

Si bien estos avances han permitido mejorar las condiciones de acceso y ampliar la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, el desempeño de Colombia ha sido desigual en comparación con otros países de América Latina y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Diversos indicadores internacionales muestran que el país continúa enfrentando falencias en materia de conectividad. En este contexto, consolidar los avances alcanzados y acelerar la implementación de políticas orientadas al cierre de brechas digitales resulta fundamental para evitar que estos rezagos se amplíen.

No obstante, persisten desafíos importantes para continuar avanzando en el cierre de las brechas de conectividad. Entre estos retos se encuentran la sostenibilidad de los esquemas de provisión de conectividad en zonas rurales y apartadas, la expansión de la infraestructura necesaria para soportar el crecimiento de la demanda de servicios digitales, y la imple-

mentación efectiva de los instrumentos de política pública orientados a ampliar la cobertura.

La conectividad constituye además una capacidad habilitante para el desarrollo de otras áreas de política pública y procesos de transformación productiva. La adopción de servicios como los pagos digitales, la digitalización de trámites, la implementación de soluciones basadas en inteligencia artificial, el comercio electrónico y la provisión de servicios públicos digitales depende de la existencia de infraestructura de conectividad suficiente, confiable y de calidad. Así, el avance en términos de conectividad digital es también clave para proveer las condiciones necesarias para la modernización del Estado, la implementación de soluciones tecnológicas en las empresas y la adopción de tecnología en el conjunto de la sociedad.

Este capítulo presenta un panorama de los principales avances y desafíos de la política pública en materia de conectividad y transformación digital en Colombia en los últimos 20 años. La primera sección examina los principales logros alcanzados, incluyendo los mecanismos de articulación público-privada para el despliegue de infraestructura, las reformas regulatorias orientadas a facilitar la inversión y el desarrollo de iniciativas de gobierno digital. La segunda sección analiza los desafíos que permanecen para el cierre de las brechas de conectividad. Finalmente, la tercera sección identifica prioridades de política pública para acelerar el cierre de las brechas digitales y fortalecer las condiciones para una mayor expansión de la conectividad en los próximos años.



2 Grandes éxitos

Éxito 1: asociación público-privada e infraestructura

Uno de los avances más importantes de la política de conectividad en Colombia durante las últimas dos décadas ha sido la incorporación de instrumentos regulatorios que permiten vincular la inversión privada con objetivos de cobertura e inclusión digital. En un contexto caracterizado por elevados costos de despliegue, restricciones fiscales y amplias brechas territoriales, estos mecanismos han contribuido a extender infraestructura y servicios de internet hacia zonas rurales, apartadas y de baja rentabilidad económica que difícilmente habrían sido atendidas tan solo mediante incentivos de mercado o a través de inversión pública directa.

En particular, a través de las obligaciones de hacer, asociadas a la asignación de espectro, los operadores adquieren compromisos de conectividad e infraestructura como contraprestación parcial por el uso del espectro, orientando parte de sus inversiones hacia territorios y poblaciones con rezagos de acceso a servicios digitales. La figura fue introducida por la Ley 1341 de 2009 y fortalecida posteriormente por la Ley 1753 de 2015, que permitió destinarla específicamente a población pobre y vulnerable, así como a zonas apartadas, priorizando instituciones oficiales como escuelas rurales, centros de salud, bibliotecas públicas e instituciones educativas.

Mediante las obligaciones de hacer, la política sectorial incorporó un instrumento que utiliza la asignación de un recurso público estratégico para inducir inversiones privadas alineadas con metas de inclusión digital y ampliación de cobertura. Entre 2023 y 2025, el uso de esta figura asociado a la asignación de espectro permitió ejecutar inversiones por COP 519.399 millones en 1.457 localidades del país, destinadas al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones [MinTIC], 2025).

La OCDE señala que la expansión de las redes de banda ancha requiere una combinación de instrumentos regulatorios, financiamiento público e inversión privada, particularmente en zonas donde los incentivos de mercado son insuficientes para justificar nuevas inversiones. En este contexto, distintos países han recurrido a la articulación público-privada para complementar capacidades de ejecución y extender la cobertura hacia áreas con rezagos de conectividad (OCDE, 2024b, 2026).

El uso de la articulación público-privada se ha mantenido en los procesos recientes de asignación de espectro. En la subasta de 5G realizada en 2023, los compromisos derivados de las obligaciones de hacer reforzaron el papel de los operadores en el despliegue de infraestructura y la expansión de la conectividad. En este sentido, las obligaciones de cobertura asociadas al espectro constituyen un ejemplo de cómo la regulación sectorial ha buscado alinear los incentivos privados con objetivos públicos de cierre de brechas digitales.

Este mecanismo ha estado acompañado por otras reformas orientadas a facilitar la inversión y el despliegue de redes. La Ley 1978 de 2019 fortaleció los incentivos para la expansión de infraestructura mediante cambios en el régimen sectorial y en las condiciones de asignación del espectro, mientras que la Ley 2416 de 2024 y los decretos 1079 de 2023 y 1031 de 2024 introdujeron medidas para reducir barreras administrativas, facilitar la instalación de infraestructura digital y promover nuevos modelos de provisión de conectividad.

Aunque persisten desafíos importantes en materia de conectividad rural y cierre de brechas territoriales, las obligaciones de hacer constituyen uno de los ejemplos más claros de cómo la política pública colombiana ha utilizado instrumentos de articulación público-privada para orientar parte de la inversión privada hacia objetivos de inclusión digital y expansión de la conectividad.



Éxito 2: mayor capacidad de servicio digital en el Gobierno

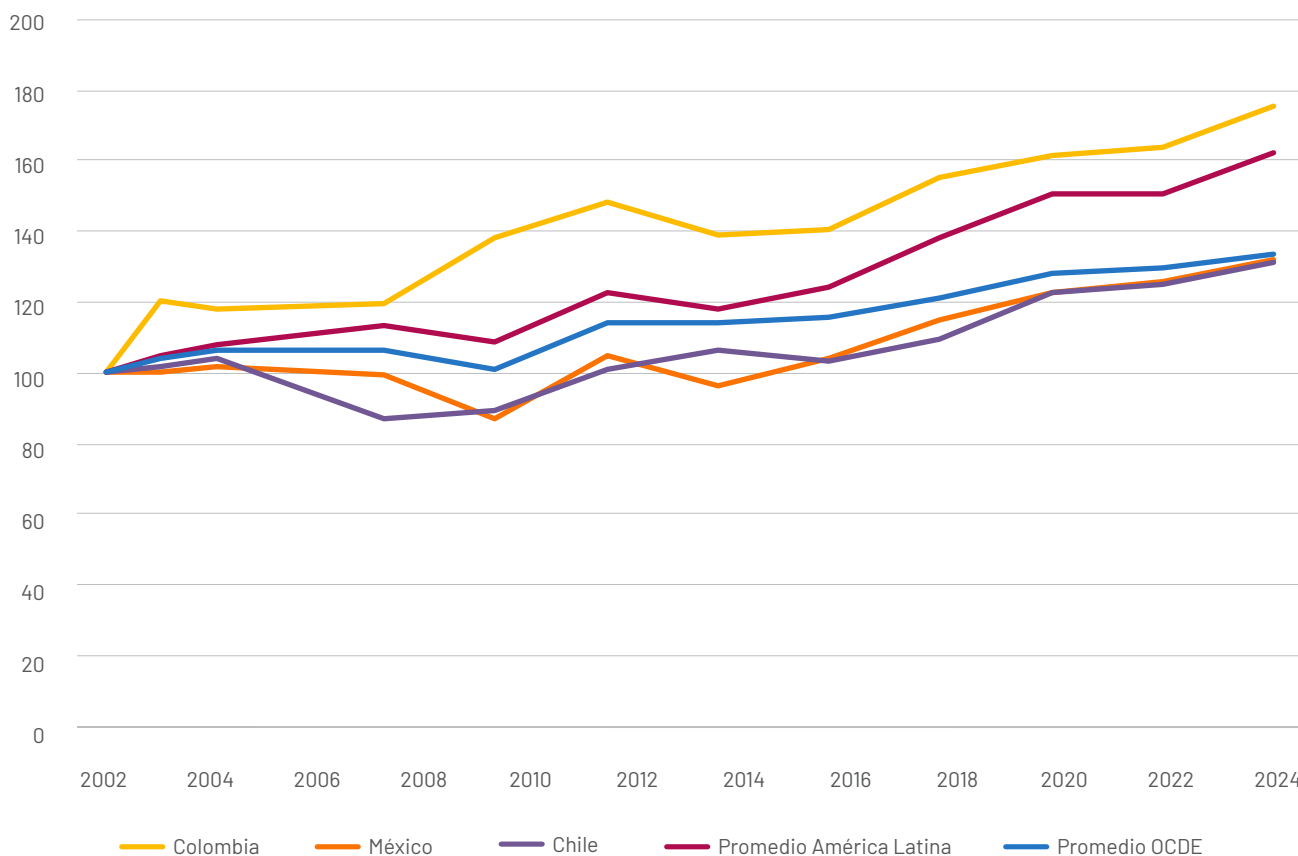
La OCDE define el gobierno digital como un enfoque de política pública que incorpora el uso estratégico de tecnologías digitales y datos para transformar la administración estatal. El fortalecimiento de esta capacidad ha sido uno de los principales avances de la modernización del Estado colombiano durante los últimos años. A diferencia del gobierno electrónico, centrado principalmente en la digitalización de procesos y servicios, el gobierno digital promueve cambios en la gobernanza, la formulación de políticas y la organización del Estado con el propósito de mejorar la capacidad del sector público para generar valor a toda la sociedad (OCDE, 2020).

En Colombia, la transformación digital del sector público ha estado acompañada por el fortalecimiento progresivo de la gobernanza digital y de las capacidades institucionales para gestionar tecnologías y datos de manera transversal. La revisión de la OCDE sobre gobierno digital en Colombia destaca que el

país ha desarrollado una visión estratégica para que el Estado adopte este cambio, apoyado en arreglos institucionales y mecanismos de coordinación que favorecen la integración de políticas, el uso estratégico de los datos y la prestación de servicios digitales (OCDE, 2018).

Los avances alcanzados se han reflejado en las principales mediciones internacionales sobre gobierno digital. En el *OECD Digital Government Index 2023*, Colombia se ubicó entre los 10 países con mejor desempeño entre los miembros de la organización y obtuvo resultados particularmente favorables en las dimensiones *Digital by Design* y *Data-driven Public Sector*. La primera evalúa la incorporación de herramientas digitales en el diseño de políticas públicas y servicios, mientras que la segunda mide las capacidades institucionales para gestionar, compartir y reutilizar datos dentro del sector público (OCDE, 2024a).

Gráfica 1. Evolución del índice de gobierno digital, normalizado a una base común (2002 = 100)



Fuente: United Nations Department of Economic and Social Affairs (2024).



Uno de los principales factores asociados a este desempeño ha sido el fortalecimiento de la gobernanza de datos. La OCDE identifica la gestión estratégica de los datos como uno de los pilares del gobierno digital al permitir que las entidades públicas compartan, integren y reutilicen información para mejorar la coordinación institucional, fortalecer la formulación de políticas basadas en evidencia y ofrecer servicios públicos más eficientes y centrados en el usuario (OCDE, 2020).

La incorporación de inteligencia artificial constituye otro componente del proceso de transformación digital del Estado. De acuerdo con *Government at a Glance 2023*, Colombia reportó la existencia de al menos un proyecto de inteligencia artificial en las categorías de procesos internos y de diseño y prestación de servicios públicos (OCDE, 2023). De manera complementaria, Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023) identificaron 113 sistemas de decisión automatizada implementados por entidades públicas colombianas, de los cuales el 74 % correspondía a organismos del orden nacional. En conjunto, esta evidencia muestra una adop-

ción gradual de herramientas de inteligencia artificial dentro del sector público colombiano, aunque su utilización continúa concentrada en un número limitado de aplicaciones y entidades.

En conjunto, estos avances muestran que Colombia ha fortalecido las capacidades institucionales para la transformación digital del Estado. El reconocimiento obtenido en las evaluaciones internacionales de la OCDE, el fortalecimiento de la gobernanza de datos y la incorporación gradual de tecnologías emergentes reflejan una evolución hacia un modelo de gobierno digital más integrado y orientado al aprovechamiento estratégico de las tecnologías digitales y los datos para mejorar la gestión pública. No obstante, persisten importantes desafíos para que estas capacidades institucionales se traduzcan en una interacción más simple, integrada y eficiente entre el Estado, la ciudadanía y las empresas. Si bien Colombia registra un desempeño destacado en las mediciones internacionales, aún existe un amplio margen para consolidar un gobierno digital centrado en el usuario.

Éxito 3: modernización institucional

A partir de 2009 Colombia emprendió un proceso gradual de modernización institucional del sector de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Este proceso implicó la transformación de entidades y esquemas regulatorios diseñados para un entorno de servicios separados (telefonía, televisión e internet) hacia una arquitectura institucional adaptada a la convergencia digital.

La transformación comenzó con la Ley 1341 de 2009, que redefinió el marco institucional del sector y transformó el Ministerio de Comunicaciones en el MinTIC, actualizando las funciones regulatorias para responder a un entorno tecnológico caracterizado por la convergencia de servicios. Una década después, la Ley 178 de 2019 profundizó este proceso mediante la integración de funciones regulatorias, la consolidación de un regulador convergente y la modernización de los instrumentos de gestión del espectro radioeléctrico.

Institucionalidad y regulación convergente

Uno de los cambios más relevantes introducidos por la Ley 178 de 2019 fue el fortalecimiento de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) como regulador único del sector de las comunicaciones. Con la eliminación de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), la CRC asumió las funciones regulatorias

relacionadas con televisión, consolidando en una sola entidad la regulación de los distintos servicios de este ámbito. Además, la reforma fortaleció la autonomía institucional de este organismo al ratificar su independencia administrativa, técnica, patrimonial y presupuestal y su personería jurídica propia.

Asimismo, los comisionados tienen una restricción de un año después de dejar el cargo para vincularse a empresas reguladas con el fin de prevenir conflictos de interés y fenómenos de “puerta giratoria”. De igual forma, la regulación citada estableció que las decisiones sean adoptadas por órganos colegiados de manera que se reduzca la dependencia de criterios individuales. Sin embargo, el ministro TIC tiene voz y voto, por lo que el regulador no tiene separación completa del Gobierno nacional.

La independencia de la CRC constituye un elemento fundamental para garantizar que las decisiones normativas se adopten con criterios técnicos en un sector caracterizado por altas inversiones, rápida evolución tecnológica y la presencia de actores con importante poder de mercado. Un regulador autónomo contribuye además a generar confianza entre inversionistas y usuarios, reduce los riesgos de interferencia política en las decisiones regulatorias y fortalece la estabilidad de las reglas de juego necesarias para promover la competencia y el desarrollo del sector.



Gestión del espectro radioeléctrico

La Ley 1978 introdujo transformaciones importantes en la administración del espectro radioeléctrico, un recurso fundamental para el desarrollo de los servicios de conectividad. Entre estos cambios se destaca la ampliación de los plazos de asignación, que pasaron de hasta 10 años a periodos de hasta 20 años, con posibilidad de renovación por un plazo equivalente. Esta medida buscó ofrecer mayor previsibilidad a los inversionistas y facilitar proyectos de despliegue de infraestructura con horizontes de recuperación más largos.

Igualmente, la reforma modificó los criterios de asignación del espectro. Mientras que previamente predominaban

objetivos asociados al recaudo fiscal, la ley incorporó criterios orientados a la maximización del bienestar social, priorizando la reducción de la brecha digital, la ampliación de la cobertura, el acceso universal y la mejora en la calidad de los servicios. Para contribuir al objetivo de conectividad, se introdujo el mecanismo de obligaciones de hacer, mediante el cual los operadores pueden destinar hasta el 60 % de las contraprestaciones asociadas al uso del espectro a la ejecución de proyectos de conectividad en zonas rurales, apartadas o con bajos niveles de acceso. Este instrumento busca transformar parte de los pagos al Estado en inversiones directas que contribuyan al cierre de brechas territoriales y poblacionales y constituye un importante mecanismo de articulación público-privada.



3 ¿Qué falta?

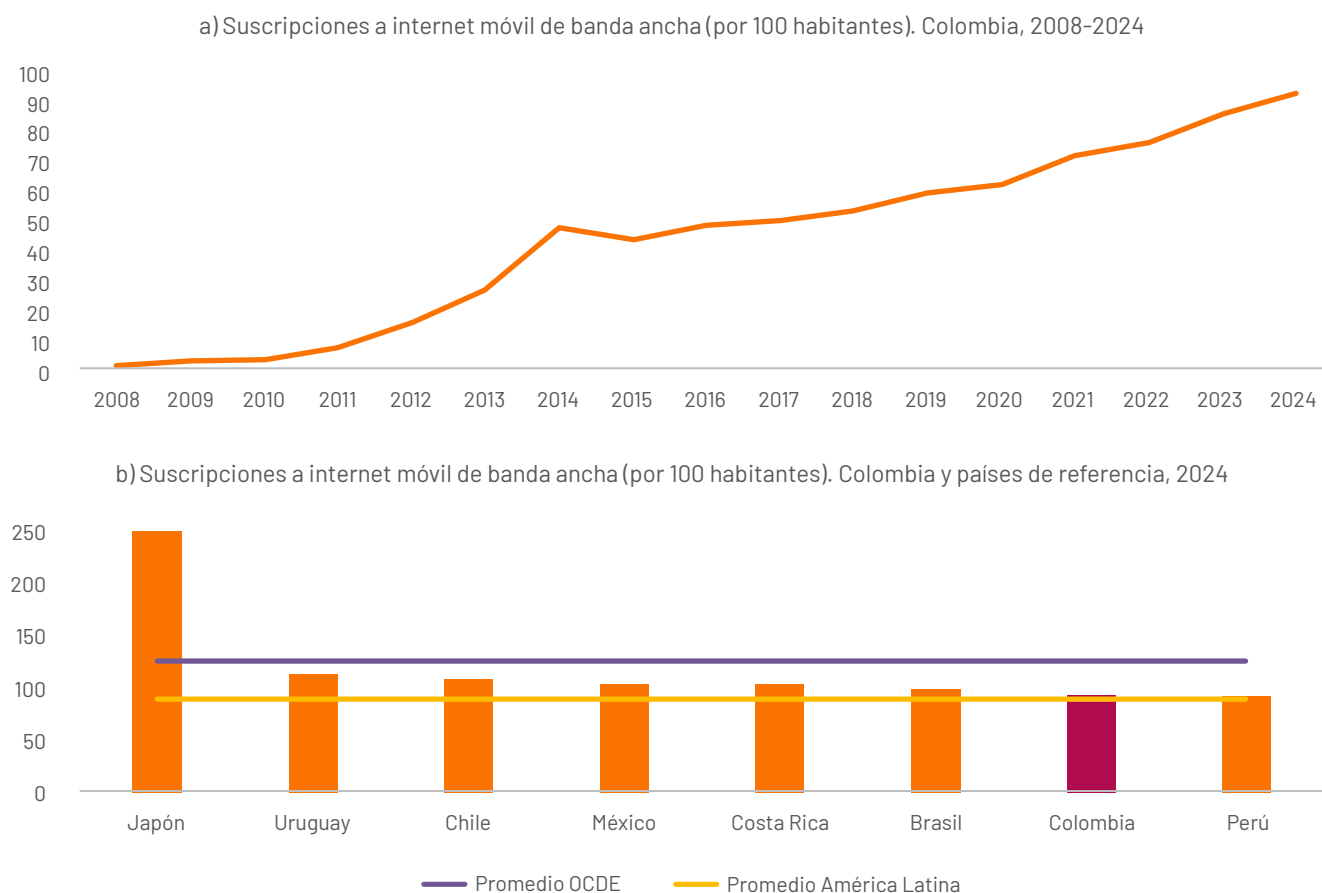
La gran deuda: cerrar el rezago en ritmo de conectividad a internet de banda ancha

Uno de los principales desafíos de la política pública en materia de transformación digital en Colombia es acelerar el ritmo de expansión del acceso a internet de banda ancha. Si bien el país ha logrado avances significativos, estos han sido insuficientes para converger hacia los niveles de penetración y calidad observados en los países líderes de América Latina y en las economías de la OCDE.

La evidencia disponible muestra que Colombia continúa ubicándose por debajo de diversos países de referencia. Así, por ejemplo, aunque las suscripciones a internet móvil de ban-

da ancha crecieron desde 0,4 en 2008 a 93 en 2024 según los datos más recientes de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (Gráfica 2a), aún se observa un rezago considerable, y Colombia se posiciona solo ligeramente por encima del promedio de América Latina y frente a países de referencia de la región como Chile, Uruguay y Brasil (Gráfica 2b). De esta manera, a pesar del avance continuo, Colombia es uno de los países de la OCDE con menor penetración a internet de banda ancha tanto fijo como móvil, y apenas supera del promedio de la región en este indicador.

Gráfica 2. Suscripciones a internet de banda ancha (por 100 habitantes)



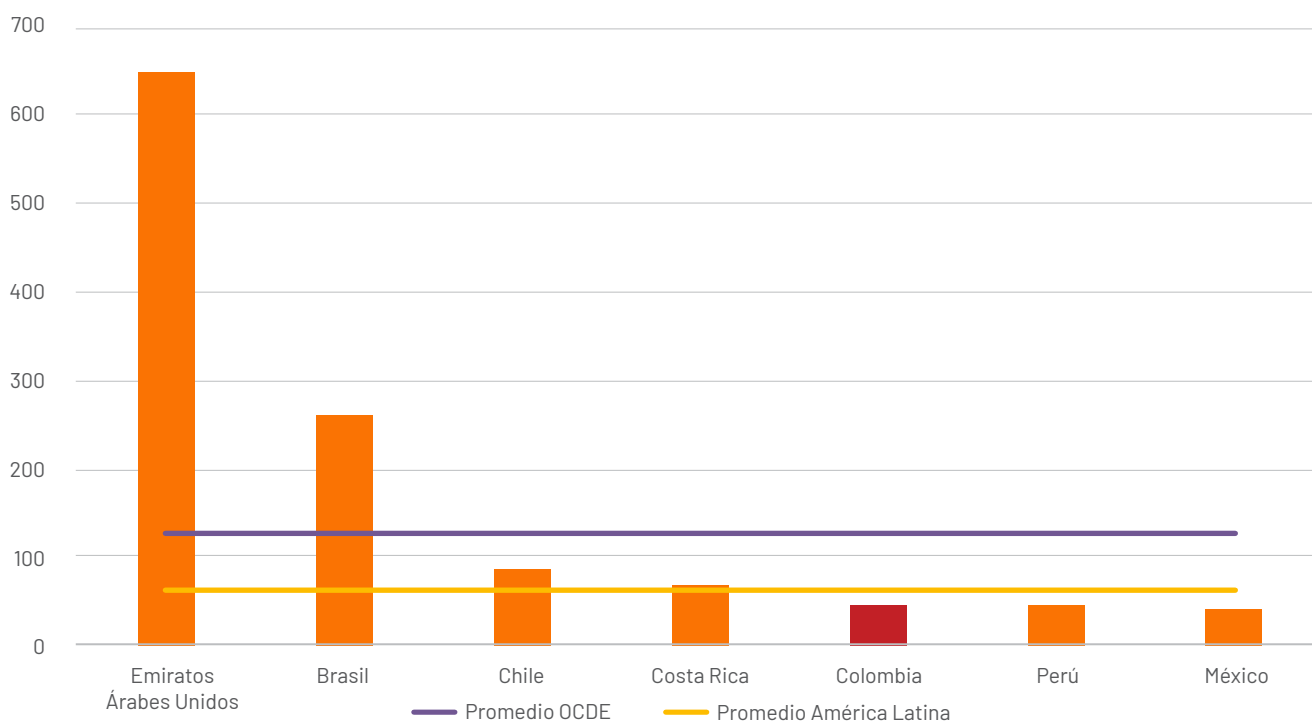


La conectividad constituye la infraestructura básica sobre la cual se construyen las restantes dimensiones de la transformación digital. Tecnologías como inteligencia artificial, internet de las cosas, computación en la nube, automatización avanzada y analítica de datos requieren redes con altos niveles de cobertura, capacidad y calidad. En consecuencia, cuando un país presenta rezagos persistentes en conectividad, también enfrenta mayores dificultades para capturar las ganancias de

productividad asociadas a estas tecnologías y para desarrollar sectores económicos intensivos en conocimiento.

Además de los desafíos con respecto a la penetración de internet, Colombia también se enfrenta al reto de mejorar la velocidad de conexión. La velocidad promedio de conexión en internet móvil del país es inferior al promedio de América Latina y se ubica considerablemente por debajo del nivel de países OCDE (Gráfica 3).

Gráfica 3. Velocidad de internet móvil promedio (Mbps en descarga). Colombia y países de referencia, junio de 2026



Fuente: Ookla(2026).

Este rezago en conectividad y en calidad de la conexión a internet limita la digitalización empresarial, dificulta el desarrollo de nuevos modelos de negocio y restringe la capacidad de innovación de la economía. De igual forma, afecta otros ámbitos con potencial para la digitalización como la adopción y el uso de servicios públicos digitales, la formación de capital humano y la integración de los territorios a los flujos de información. Mejorar en este sentido requerirá una agenda orientada a estimular la inversión, reducir barreras al despliegue de infraestructura y promover una gestión eficiente del espectro radioeléctrico que tenga como objetivo acelerar el ritmo de avance de tal manera que se pueda cerrar la brecha de desempeño frente a países de referencia.

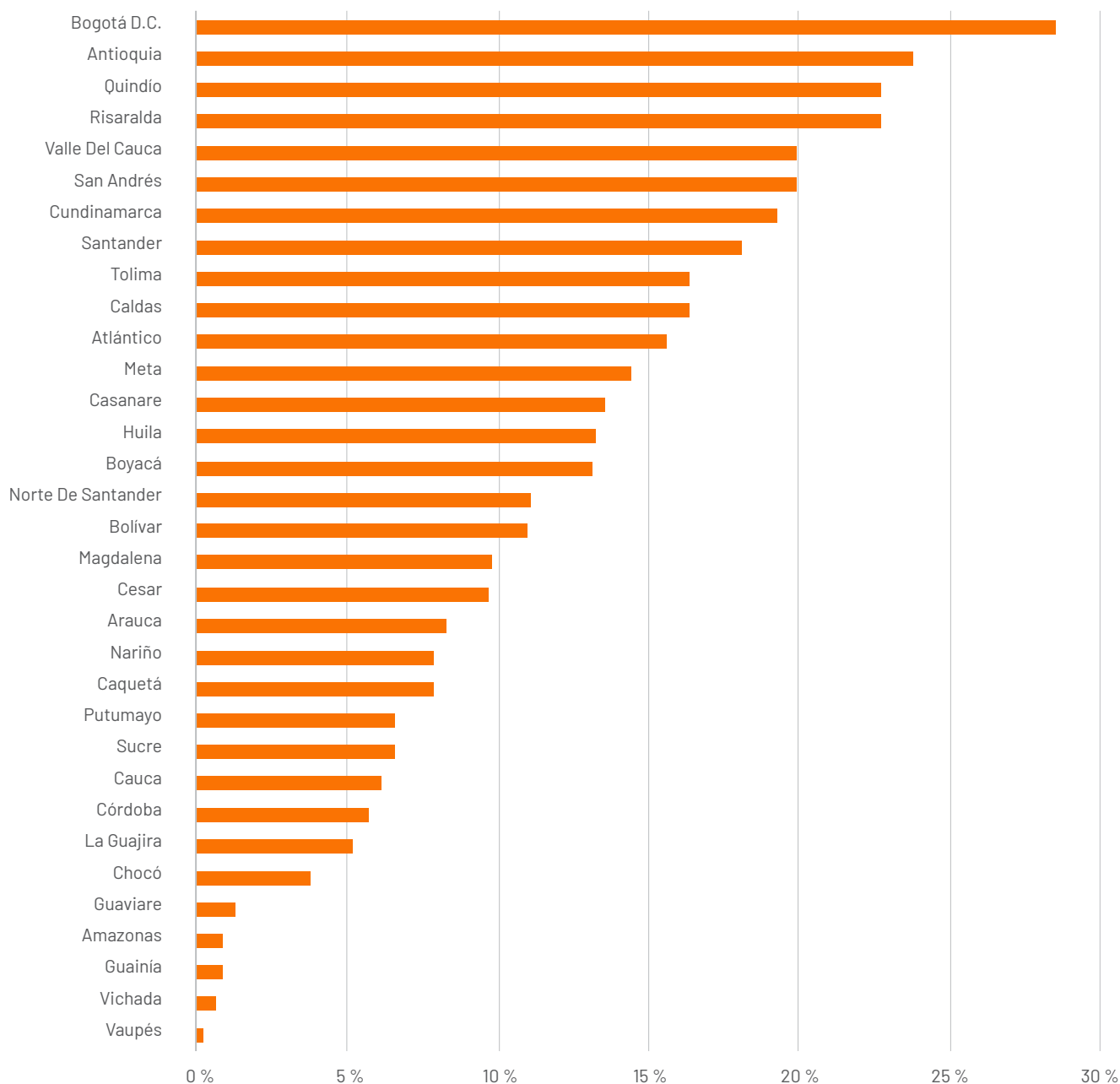
La expansión de la infraestructura digital también debe garantizar que el acceso a internet alcance de manera efectiva a todos los territorios del país. A pesar de los avances registrados en los indicadores nacionales, persisten diferencias significativas en los niveles de conectividad entre departamentos. Algunas regiones continúan presentando bajas tasas de penetración de banda ancha fija, lo que limita su capacidad para participar plenamente en la economía digital (por ejemplo, trámites gubernamentales, educación virtual, telemedicina, servicios financieros digitales y herramientas de capacitación requieren conexiones estables y de calidad). Ampliar la cobertura y la calidad es fundamental para evitar que la transformación digital profundice desigualdades existentes entre regiones y grupos poblacionales.



Gráfica 4. Penetración a internet banda ancha fijo. Colombia, 2023



Las brechas regionales en el acceso a internet son considerables en Colombia. La mitad de los departamentos del país tienen una tasa de penetración de internet banda ancha fijo inferior a 10 %.



Fuente: MinTIC (2024).



4 ¿Qué urge?

Prioridad 1: revisar barreras en la última milla que impiden despliegue de servicios de internet

Colombia cuenta con un marco legal que busca promover el acceso a las TIC, la ampliación de la cobertura y el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. La Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, establece principios orientados a fomentar la inversión, reducir la brecha digital y facilitar la expansión de redes y servicios de comunicaciones.

Este marco fue complementado por el Decreto 1031 de 2024, que establece un procedimiento único para el despliegue de redes e infraestructura de telecomunicaciones de obligatoria observancia para las entidades territoriales. Con ese fin, la norma define un formulario único de solicitud, fija plazos máximos de respuesta y contempla el silencio administrativo positivo en caso de incumplimiento. También limita la posibilidad de que las entidades territoriales exijan requisitos o trámites adicionales a los previstos en el procedimiento.

Aun con la existencia de este marco normativo, la OCDE identifica que el principal obstáculo para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en Colombia reside en la heterogeneidad de su aplicación a nivel territorial. En particular, señala la coexistencia de múltiples autoridades con competencias sobre autorizaciones de despliegue, lo que genera variabilidad en los procedimientos, requisitos y tiempos de aprobación entre municipios. En este contexto, recomienda fortalecer la armonización y la aplicación de las disposiciones nacionales para reducir las diferencias regulatorias entre municipios y eliminar barreras locales que desincentivan la inversión en infraestructura.

Adicionalmente, la OCDE propone la estandarización de los procedimientos de autorización como un mecanismo central para reducir la variabilidad en la gestión de permisos. Esto implica la definición de procesos homogéneos para la tramitación de solicitudes, incluyendo requisitos documentales consistentes, flujos de aprobación uniformes y tiempos de respuesta claramente establecidos. De manera complementaria, recomienda fortalecer la coordinación entre niveles de gobierno y

reducir la superposición de competencias institucionales, con el objetivo de evitar decisiones contradictorias y cargas administrativas duplicadas en el proceso de despliegue.

En América Latina, los procedimientos municipales para la obtención de permisos y el pago de tasas asociados al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones constituyen un factor determinante para la expansión de la conectividad de última milla. El número de trámites, los tiempos de autorización y los costos para obtener los permisos inciden directamente en las condiciones de despliegue de las redes (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2022). Para abordar esto, la OCDE enfatiza la necesidad de mejorar la coherencia regulatoria entre el nivel nacional y el territorial como condición para aumentar la previsibilidad del entorno regulatorio.

La mayor previsibilidad se asocia a la existencia de reglas estables y consistentes, procedimientos uniformes, plazos definidos y criterios transparentes para la toma de decisiones administrativas. En conjunto, estas medidas buscan reducir la incertidumbre regulatoria, disminuir costos de transacción y mejorar las condiciones para la inversión en infraestructura de conectividad.

Recientemente, la Circular CRC 165 de 2025 actualizó el Código de Buenas Prácticas para el Despliegue de Infraestructura de Telecomunicaciones incorporando orientaciones para que las entidades territoriales adapten sus procesos de autorización al procedimiento único nacional, eliminen requisitos y permisos que no cuentan con sustento legal, simplifiquen los trámites para la instalación de infraestructura y armonicen sus normas urbanísticas y de ordenamiento territorial con la regulación sectorial. Asimismo, fortalece el esquema de acreditación de municipios libres de barreras como mecanismo para incentivar la adopción de estas buenas prácticas. Si bien este instrumento representa un avance importante, aún se requieren mecanismos que aseguren la correcta implementación para reducir la heterogeneidad regulatoria entre municipios.



Prioridad 2: fortalecer Fábricas de Productividad con un enfoque de transformación digital

Durante la última década Colombia ha consolidado una línea de política pública orientada al fortalecimiento de capacidades empresariales mediante instrumentos de extensión y acompañamiento técnico. A diferencia de enfoques centrados exclusivamente en incentivos financieros, formalización o simplificación de trámites, estos instrumentos buscan mejorar el desempeño de las empresas a través de la adopción de mejores prácticas de gestión, innovación, organización de procesos y desarrollo de capacidades productivas. Dentro de esta estrategia, Fábricas de Productividad se ha convertido en el principal instrumento de intervención a nivel de firma al establecer un esquema permanente de asistencia técnica especializada con cobertura nacional, articulado con cámaras de comercio, entidades públicas y actores regionales.

La relevancia del programa radica no solo en su alcance, sino también en la evidencia disponible sobre sus resultados. Las evaluaciones realizadas durante su implementación muestran efectos positivos sobre distintas dimensiones del desempeño empresarial. Fedesarrollo (2021) encontró mejoras promedio superiores al 30 % en indicadores de productividad de las empresas intervenidas y destacó la solidez de su diseño y ejecución. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2021) identificó una alta correspondencia entre las necesidades empresariales y las líneas de intervención ofrecidas, así como mejoras en capacidades internas de gestión y seguimiento de resultados. Evaluaciones posteriores encontraron efectos positivos sobre productividad en empresas pequeñas y aumentos en productividad laboral, ventas y empleo formal respecto a empresas comparables que no participaron en el programa (DNP, 2022).

Estos resultados son consistentes con la evidencia internacional sobre políticas de desarrollo productivo. La OCDE ha señalado que una parte importante de las diferencias de productividad entre empresas se explica por brechas en capacidades gerenciales, adopción tecnológica, organización interna y difusión de buenas prácticas, especialmente en pequeñas y medianas empresas. En este contexto, los programas de extensión empresarial se consideran una herramienta efectiva

para acelerar la transferencia de conocimiento, promover la adopción de tecnologías y facilitar la incorporación de prácticas de gestión más sofisticadas.

Los resultados de Fábricas de Productividad permiten plantear una nueva etapa de desarrollo del instrumento, orientada a profundizar la adopción tecnológica como eje de las estrategias de mejoramiento productivo. El programa ya incorpora algunos componentes de transformación digital; sin embargo, la creciente importancia de las tecnologías digitales como determinante de la productividad empresarial plantea la necesidad de fortalecer este componente, ampliar su alcance y articularlo de manera más estrecha con las demás líneas de intervención.

En este contexto, se recomienda evolucionar Fábricas de Productividad hacia un modelo de acompañamiento con enfoque digital, apoyado en diagnósticos de madurez tecnológica que permitan identificar las brechas específicas de cada empresa y diseñar intervenciones diferenciadas. Este esquema debería combinar la adopción de herramientas básicas de digitalización para empresas en etapas iniciales con procesos más avanzados de automatización, gestión basada en datos e integración digital para firmas con mayores capacidades. Asimismo, resulta prioritario fortalecer la formación de extensionistas en competencias digitales, consolidar mecanismos de seguimiento de resultados asociados a adopción tecnológica y mantener el énfasis en evaluación de impacto que ha caracterizado al programa desde sus primeras etapas.

La principal ventaja de esta estrategia es que aprovecha una infraestructura institucional ya existente y un instrumento cuya efectividad ha sido validada empíricamente. En lugar de crear nuevos programas, la recomendación consiste en profundizar un modelo que ha demostrado capacidad para elevar la productividad empresarial y que puede convertirse en una plataforma para acelerar la transformación digital del tejido productivo. Esto permitiría combinar dos objetivos de política pública estrechamente relacionados: aumentar la productividad de las empresas y acelerar la incorporación de tecnologías digitales en la economía.



Prioridad 3: implementar un esquema permanente de medición y análisis de brechas de talento digital

La disponibilidad de talento con competencias digitales se ha convertido en uno de los principales determinantes de la productividad, la adopción tecnológica y la competitividad empresarial. Sin embargo, la velocidad con la que evolucionan las tecnologías digitales ha hecho cada vez más difícil para las empresas y los Gobiernos identificar oportunamente cuáles son las habilidades más demandadas y dónde se concentran las principales brechas.

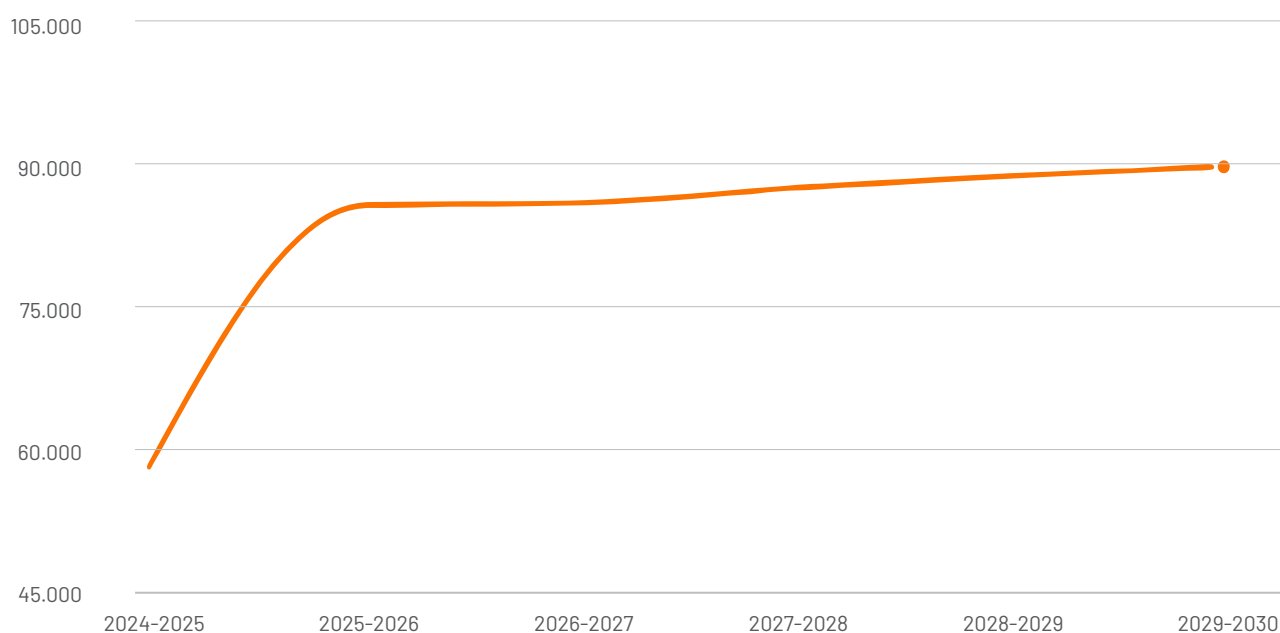
En este contexto, diversos organismos internacionales han enfatizado que las políticas de desarrollo productivo y transformación digital deben estar acompañadas por mecanismos permanentes de medición y monitoreo de necesidades de talento, que permitan alinear la oferta de formación con las demandas reales del sector productivo. La OCDE (2025) ha señalado que una de las principales limitaciones para acelerar la transformación digital de las economías es la insuficiente información sobre las competencias requeridas por las empresas y la capacidad de los sistemas de formación para responder de manera ágil a estos cambios.

De la misma manera, el BID (2025) señala que la digitalización está transformando la demanda de habilidades, por lo que

los sistemas de formación deben evolucionar hacia esquemas de aprendizaje continuo, mayor articulación con el sector productivo y uso de información del mercado laboral para anticipar las necesidades de talento. En Colombia, sin embargo, la identificación de brechas suele responder a ejercicios aislados, con metodologías diferentes y horizontes temporales limitados, lo que reduce su utilidad para orientar decisiones de política pública, diseño curricular, inversión en formación o estrategias empresariales de desarrollo de talento.

De hecho, una reciente medición de Fedesoft y MinTIC (2025) proyecta un déficit persistente y creciente de talento digital en Colombia durante el periodo 2024-2030. La brecha anual pasaría de 57.450 personas en 2024-2025 a 89.554 personas en 2029-2030, lo que representa un incremento cercano al 56 % en seis años. En términos acumulados, el estudio estima una brecha de 494.012 personas para todo el horizonte de proyección. Estos resultados evidencian que, de mantenerse las tendencias actuales, la oferta de talento continuará siendo insuficiente para satisfacer la demanda del sector, especialmente en áreas de alta especialización tecnológica.

Gráfica 5. Proyección de la brecha de talento digital. Colombia, 2024-2030



Fuente: Fedesoft y MinTIC (2025).



Por esta razón, se recomienda institucionalizar un sistema permanente de identificación y monitoreo de brechas de talento digital que opere de manera continua y no como un ejercicio esporádico. El objetivo debe ser generar información periódica, comparable y accionable sobre la demanda de habilidades digitales, las ocupaciones emergentes, las capacidades efectivamente disponibles en la fuerza laboral y las necesidades futuras derivadas de la adopción tecnológica. La OCDE (2025) destaca que este tipo de sistemas permite anticipar cambios en la demanda de habilidades, reducir desajustes entre oferta y demanda laboral y orientar de manera más eficiente los recursos destinados a formación y reconversión laboral.

Por último, cabe destacar que la implementación de este esquema requiere una articulación estrecha entre sector público, empresas, gremios, instituciones de educación superior, entidades de formación para el trabajo y plataformas de intermediación laboral. Un antecedente que puede guiar el desarrollo de esta estrategia es la Encuesta de Talento Digital creada por el BID para identificar brechas de talento digital antes de diseñar programas de formación. Este sondeo permite recopilar información directamente de las empresas sobre perfiles tecnológicos demandados, competencias requeridas y dificultades de contratación.



5 Referencias

- 1 BID. (2022). *La última milla: conectividad digital en municipios: análisis de barreras e iniciativas públicas en América Latina y el Caribe*. <https://doi.org/10.18235/0004657>
- 2 BID. (2025). *Skills for Work in Latin America and the Caribbean: Unlocking Talent for a Sustainable and Equitable Future* (2.ª ed.). <https://doi.org/10.18235/0013593>
- 3 DNP. (2021). *Evaluación de operaciones y resultados del Programa Fábricas de Productividad*.
- 4 DNP. (2022). *Evaluación de impacto del Programa Fábricas de Productividad*.
- 5 Fedesarrollo. (2021). *Políticas públicas y reformas para incrementar la productividad: Caso de estudio del programa Fábricas de Productividad*. Fedesarrollo.
- 6 Fedesoft y MinTIC. (2025). *Estudio de empleabilidad y talento digital 2025*.
- 7 Gutiérrez, M. y Muñoz-Cadena, D. (2023). *Sistemas de decisión automatizada basados en inteligencia artificial en el sector público colombiano*. Universidad de los Andes.
- 8 MinTIC. (2024). *Boletín trimestral del sector TIC: Cifras cuarto trimestre de 2023*. MinTIC.
- 9 MinTIC. (2025). *Informe de gestión: Mayo de 2023-enero de 2025*. Gobierno de Colombia. https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-135840_Informe_de_Gestion_Ministro_Mauricio_Lizcano_mayo_de_2023_a_enero_de_2025.pdf
- 10 OCDE. (2018). *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*. <https://doi.org/10.1787/9789264291867-en>
- 11 OCDE. (2020). *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*. <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>
- 12 OCDE. (2023). *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- 13 OCDE. (2024a). *2023 OECD Digital Government Index: Results and Key Findings*. <https://doi.org/10.1787/1a89ed5e-en>
- 14 OCDE. (2024b). *Financing broadband networks of the future* (OECD Digital Economy Papers N.o 365). <https://doi.org/10.1787/eafc728b-en>
- 15 OCDE. (2025). *OECD Skills Outlook 2025: Building the Skills of the 21st Century for All*. <https://doi.org/10.1787/26163cd3-en>
- 16 OCDE. (2026). *OECD Digital Connectivity Review of Colombia*.
- 17 OCDE y BID. (2024). *2023 OECD-IDB Digital Government Index of Latin America and the Caribbean: Results and Key Findings*.
- 18 Ookla. (2026, junio). *Speedtest Global Index*. <https://www.speedtest.net/global-index>
- 19 United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2024). *United Nations E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development (with the addendum on Artificial Intelligence)*.

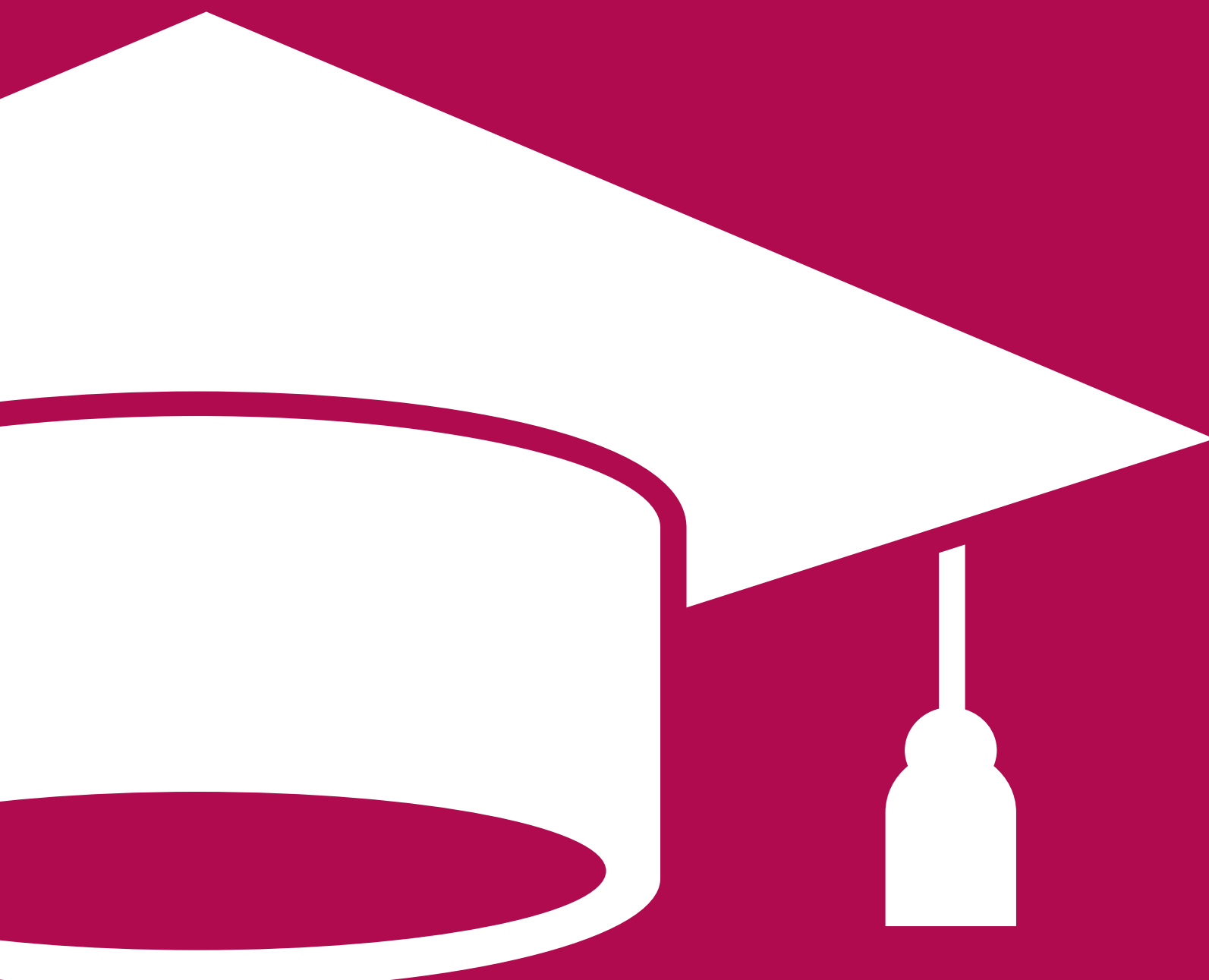
MA EDUCATIVO COLOMBIANO
- ENTRADA PRIMARIA -

EL ROMPECABEZAS DEL ECOSISTEMA:
ARTICULACIÓN Y DESARROLLO COLOMBIANO

SALIDA A LA
PRODUCTIVIDAD



EDUCACIÓN



EDUCACIÓN

Introducción

1

Tres grandes éxitos del sistema educativo colombiano: avances que transformaron la base institucional del país

2

La gran deuda de la educación colombiana: construir un sistema de trayectorias para la movilidad social y la productividad

3

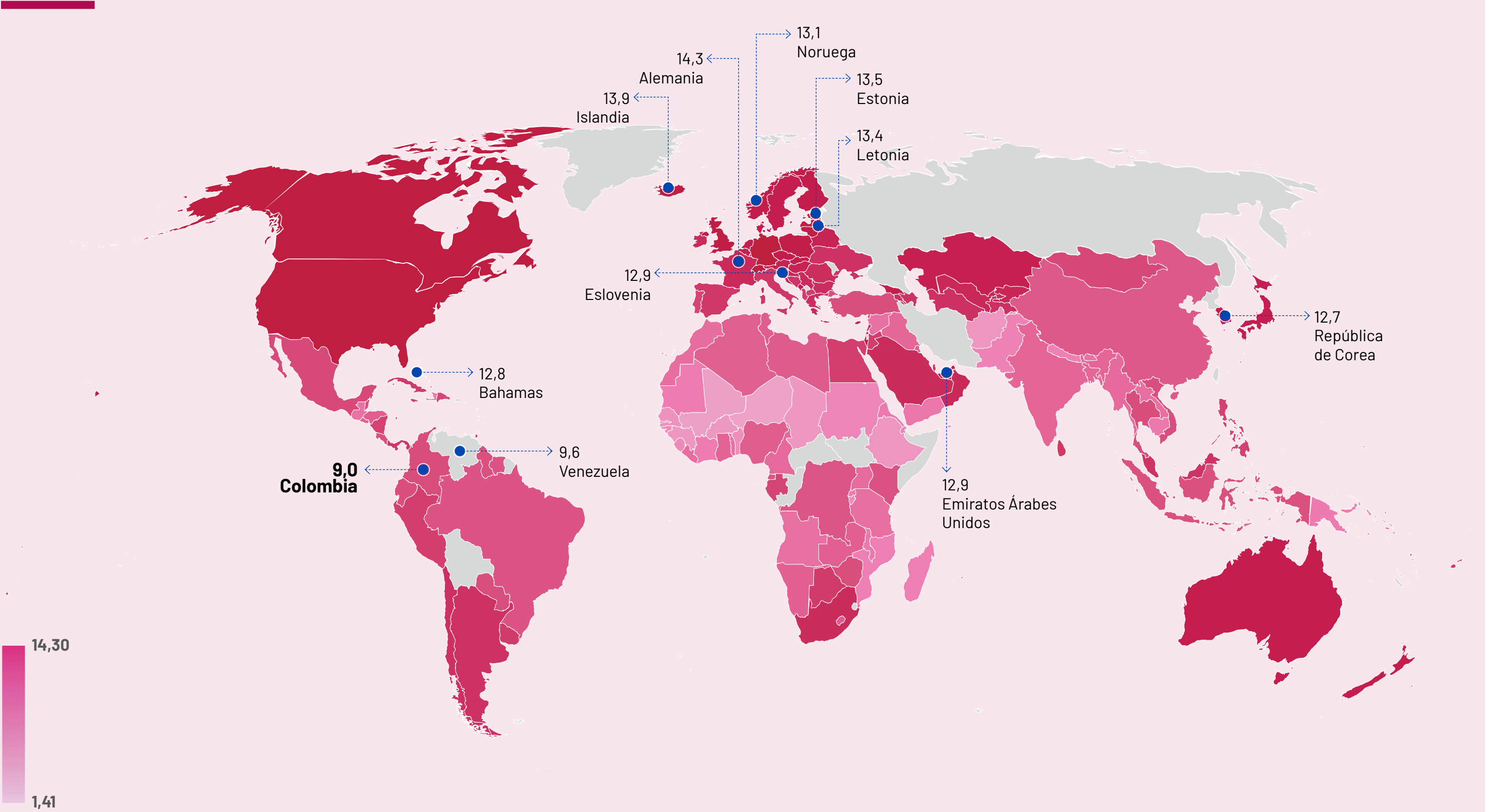
Hoja de Ruta 2026-2030: tres transformaciones para conectar la educación con las oportunidades del siglo XXI

4

Referencias

5

AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD PARA MAYORES DE 25 AÑOS



Fuente: PNUD (2025), Human Development Report 2025, Statistical Annex, Table 1.



Perfil de Colombia en materia de educación

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor OCDE (Cepal 2023)	Fuente	Descripción
Acceso, cobertura y permanencia	Cobertura neta preescolar (%)	77,7 %	6 de 16 (datos entre 2022-2024)	Costa Rica (99,2 %)	86,5 %	Unesco (2024)	Mide el porcentaje de niños en edad oficial de asistir a educación preescolar que efectivamente están matriculados en este nivel.
	Cobertura neta primaria (%)	92,7 %	10 de 16 (datos entre 2022-2024)	Uruguay (100 %)	98,6 %	Unesco (2024)	Mide el porcentaje de niños en edad oficial de cursar la educación primaria que efectivamente están matriculados en este nivel.
	Cobertura neta secundaria (%)	95,6 %	6 de 16 (datos entre 2022-2023)	Perú (99,8 %)	98,3 %	Unesco (2024)	Mide el porcentaje de adolescentes en edad oficial de cursar la educación secundaria básica que efectivamente están matriculados en este nivel.
	Cobertura neta media (%)	86,9 %	8 de 16 (datos entre 2022-2024)	Chile (98,9 %)	93,5 %	Unesco (2024)	Mide el porcentaje de jóvenes en edad oficial de cursar la educación secundaria superior (10 y 11) que efectivamente están matriculados en este nivel.
	Cobertura bruta educación superior (%)	59,3 %	10 de 16 (datos entre 2022-2024)	Chile (110,1 %)	81,4 %	Unesco (2024)	Mide el número total de estudiantes matriculados en educación terciaria, sin importar su edad, como porcentaje de la población en la edad oficial de cursar este nivel.
	Años promedio de educación escolar (población entre 25 y 59 años)	9,5	10 de 15 (datos entre 2022-2024)	Chile (11,9)	12,15	Unesco (2024)	Mide la cantidad promedio de años de escolaridad completados por la población adulta en edad laboral.
Calidad	Puntaje promedio en matemáticas PISA	382,7	6 de 11	Chile (411,7)	472,36	OCDE (2022)	Refleja el desempeño promedio de los estudiantes en pruebas internacionales de matemáticas.
	Puntaje promedio en lectura PISA	408,7	5 de 11	Chile (447,98)	475,6	OCDE (2022)	Indica el nivel promedio de comprensión lectora de los estudiantes según las evaluaciones PISA.
	Puntaje promedio en ciencias PISA	411,12	2 de 11	Chile (443,54)	484,7	OCDE (2022)	Evalúa el rendimiento promedio de los estudiantes en ciencias en pruebas comparables internacionalmente.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor OCDE (Cepal 2023)	Fuente	Descripción
Calidad	Número de universidades entre las 500 primeras del mundo	3	2 de 6	Brasil (4)	9,7	QS University Rankings (2025)	Señala la cantidad de instituciones de educación superior del país que se ubican en los principales rankings globales.
	Proporción de docentes con las calificaciones mínimas requeridas en el nivel de secundaria superior	98,0 %	1 de 10 (datos entre 2021-2024)	Colombia 97,9 %	88,5 %	Unesco (2024)	Mide el porcentaje de profesores de secundaria que cumplen con los estándares mínimos de formación exigidos.
	Proporción de jóvenes entre 15 a 24 años con competencias en TIC-software	33,5 %	6 de 8 (datos entre 2023-2024)	Uruguay (98,6 %)	70,3 %	UNSTATS (2025)	Indica el porcentaje de jóvenes que poseen habilidades técnicas básicas para la búsqueda, la descarga, la instalación y la configuración de software.
	Proporción de jóvenes entre 15 a 24 años con competencias en TIC-hojas de cálculo	41,8 %	4 de 7 (datos de 2024)	Chile (56,9 %)	50,4 %	UNSTATS (2025)	Refleja el porcentaje de jóvenes con capacidades para usar fórmulas aritméticas básicas en una hoja de cálculo.
	Proporción de jóvenes entre 15 a 24 años con competencias en TIC-presentaciones	14,1 %	7 de 7 (datos de 2024)	Uruguay (88,80 %)	62,1 %	UNSTATS (2025)	Mide el porcentaje de jóvenes que saben crear presentaciones electrónicas con software de presentación
	Investigadores por 1 millón de habitantes	90,3	10 de 13 (datos entre 2017-2024)	Argentina (1.312,75)	4.831,9	Unesco (2024)	Representa la densidad de personal dedicado a investigación y desarrollo en relación con la población total.
	Proporción de niños y niñas en primaria que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en matemática	16,6 %	7 de 14 (datos entre 2019-2023)	Perú (38,9 %)	67,3 %	UNSTATS (2024)	Indica el porcentaje de estudiantes de primaria con conocimientos fundamentales en matemáticas.
Pertinencia	Proporción de niños y niñas en primaria que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en lectura	37,5 %	6 de 14 (datos entre 2019-2023)	Costa Rica (54,0 %)	88,7 %	UNSTATS (2024)	Indica el porcentaje de estudiantes de primaria con competencias básicas de comprensión lectora.
	Porcentaje de empleadores que manifiestan tener dificultades para llenar sus vacantes	61 %	1 de 9	Colombia (61 %)	73 %	ManpowerGroup (2026)	Mide la proporción de empresas que reportan problemas para cubrir sus puestos de trabajo con candidatos calificados.



1

Introducción

Durante las últimas décadas Colombia ha realizado avances significativos en materia educativa. La expansión de la cobertura permitió que millones de niños y jóvenes accedieran a niveles de formación que históricamente estaban reservados para una minoría de la población. Paralelamente, el país fortaleció sus sistemas de evaluación y aseguramiento de la calidad, desarrolló capacidades institucionales para generar evidencia sobre el desempeño educativo y consolidó la primera infancia como una prioridad estratégica de política pública. **Estos logros transformaron la capacidad del Estado para ampliar oportunidades educativas y construir una base más sólida para el desarrollo del capital humano.**

Sin embargo, **los avances en acceso e institucionalidad no se han traducido plenamente en mayores niveles de movilidad social, productividad y bienestar.** Aunque la población colombiana alcanza hoy niveles de escolaridad superiores a los observados décadas atrás, persisten importantes desafíos asociados con el aprendizaje, la permanencia, la transición entre niveles educativos y la inserción laboral. De manera simultánea, las empresas continúan reportando crecientes dificultades para encontrar el talento que requieren, mientras una proporción importante de jóvenes enfrenta obstáculos para acceder a oportunidades de empleo de calidad.

Esta aparente contradicción revela una realidad más profunda. Colombia ha logrado construir un sistema educativo más amplio y con mayores capacidades institucionales, pero no necesariamente un sistema capaz de acompañar a las personas a lo largo de toda su vida formativa y laboral. Las mejoras en cobertura conviven con rezagos educativos persistentes; las transiciones entre la educación media y la educación supe-

rior continúan siendo limitadas; y la velocidad de transformación tecnológica comienza a superar la capacidad de adaptación de buena parte de las instituciones de formación. Como resultado, los avances educativos no siempre logran convertirse en trayectorias efectivas de desarrollo personal, movilidad social y crecimiento económico.

La principal deuda de la educación colombiana consiste precisamente en la dificultad para articular de manera efectiva los distintos componentes del sistema educativo con las necesidades cambiantes de las personas, la sociedad y el aparato productivo. Más allá de ampliar el acceso, **el reto consiste en construir rutas de aprendizaje que permitan acumular competencias a lo largo de la vida, facilitar la movilidad entre distintos niveles y modalidades de formación, responder con mayor rapidez a las transformaciones tecnológicas y conectar la educación con oportunidades reales de empleo y progreso.**

A partir de esta perspectiva, el presente capítulo examina tres de los avances más importantes de la educación colombiana durante las últimas décadas: la expansión de la cobertura educativa, el fortalecimiento de los sistemas de evaluación y calidad, y la consolidación de la primera infancia como prioridad de política pública. Posteriormente, analiza la principal deuda estructural del sector: la ausencia de un sistema integrado de trayectorias educativas y laborales capaz de conectar formación, empleabilidad y productividad. Finalmente, propone una hoja de ruta para el periodo 2026-2030, orientada a fortalecer la articulación entre educación y trabajo, modernizar la regulación educativa y evolucionar hacia un sistema de calidad centrado en resultados de aprendizaje, empleabilidad y desarrollo de talento.



2 Tres grandes éxitos del sistema educativo colombiano: avances que transformaron la base institucional del país

Durante las últimas dos décadas el sistema educativo colombiano ha experimentado transformaciones profundas que, pese a las múltiples deudas estructurales que aún persisten en materia de calidad, pertinencia y cierre de brechas territoriales, constituyen avances institucionales relevantes para el desarrollo social y económico del país. En medio de un contexto caracterizado históricamente por desigualdades territoriales, limitaciones fiscales y baja capacidad estatal en algunas regiones, Colombia logró consolidar tres avances particularmente significativos: (1) **la expansión de la cobertura educativa en distintos niveles de formación**, (2) **la construcción de sistemas de evaluación y medición de calidad**

educativa que hoy permiten evaluar estudiantes e instituciones de manera comparable, y (3) **el posicionamiento de la primera infancia como prioridad de política pública a través de la estrategia “De Cero a Siempre”**.

Estos avances no solo ampliaron el acceso a la educación, sino que también fortalecieron la capacidad del Estado para generar información, orientar decisiones de política pública y comprender que la formación del capital humano comienza desde los primeros años de vida. En conjunto, estos logros constituyen una base institucional sobre la cual Colombia puede construir una agenda de transformación educativa más ambiciosa hacia 2030 y 2050.

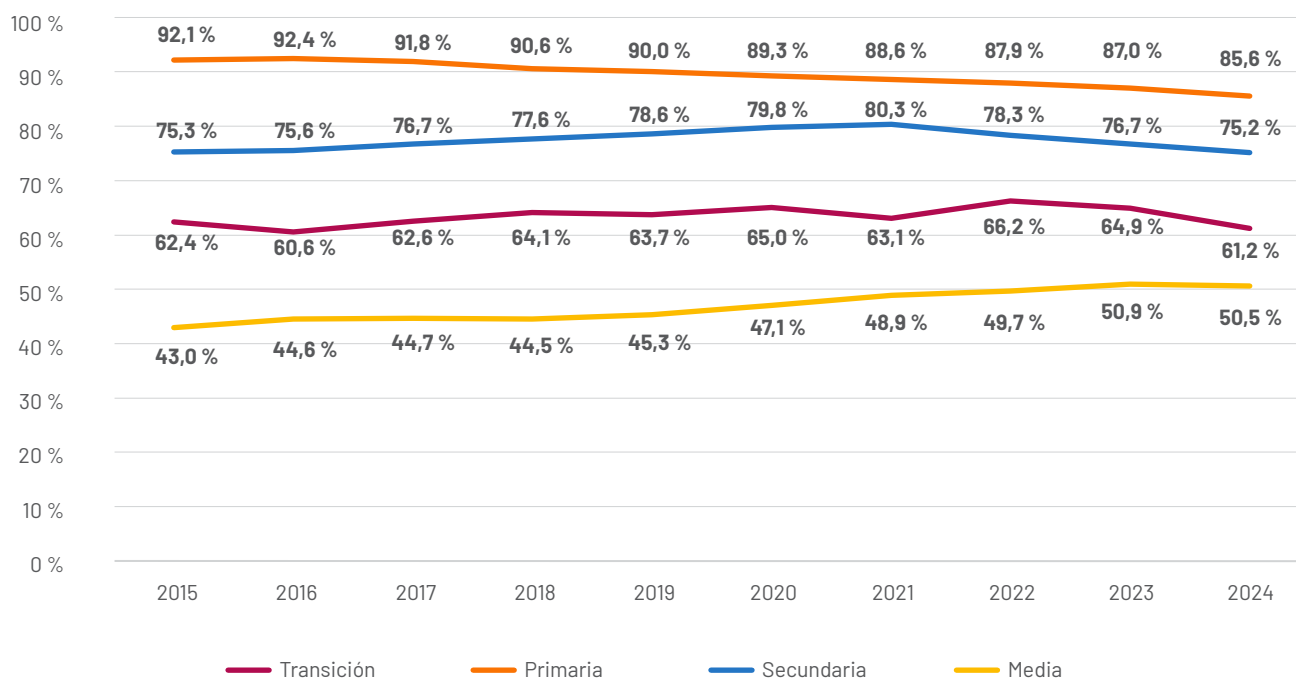
La expansión de la cobertura educativa: de un sistema excluyente a uno de mayor acceso

Uno de los avances más importantes de la educación colombiana durante las últimas décadas ha sido la ampliación de la cobertura educativa. A comienzos de los años noventa, el acceso a la educación básica, media y superior estaba limitado para una proporción significativa de la población, especialmente en zonas rurales y hogares de menores ingresos. A través de reformas institucionales, mayores niveles de inversión pública y esfuerzos sostenidos de expansión de la oferta educativa, Colombia logró incorporar progresivamente a millones de niños, jóvenes y adultos al sistema educativo.

Los resultados son evidentes. La cobertura neta en educación media aumentó de 30,4 % en 2000 a 48,9 % en 2024, mientras que la cobertura bruta en educación superior pasó de 24,4 % a 57,5 % durante el mismo periodo. Estos avances permitieron que **un número cada vez mayor de jóvenes accediera a niveles educativos que históricamente estaban reservados para una minoría de la población**. La expansión de la educación media y superior constituye, sin duda, uno de los principales logros del sistema educativo colombiano en las últimas dos décadas.

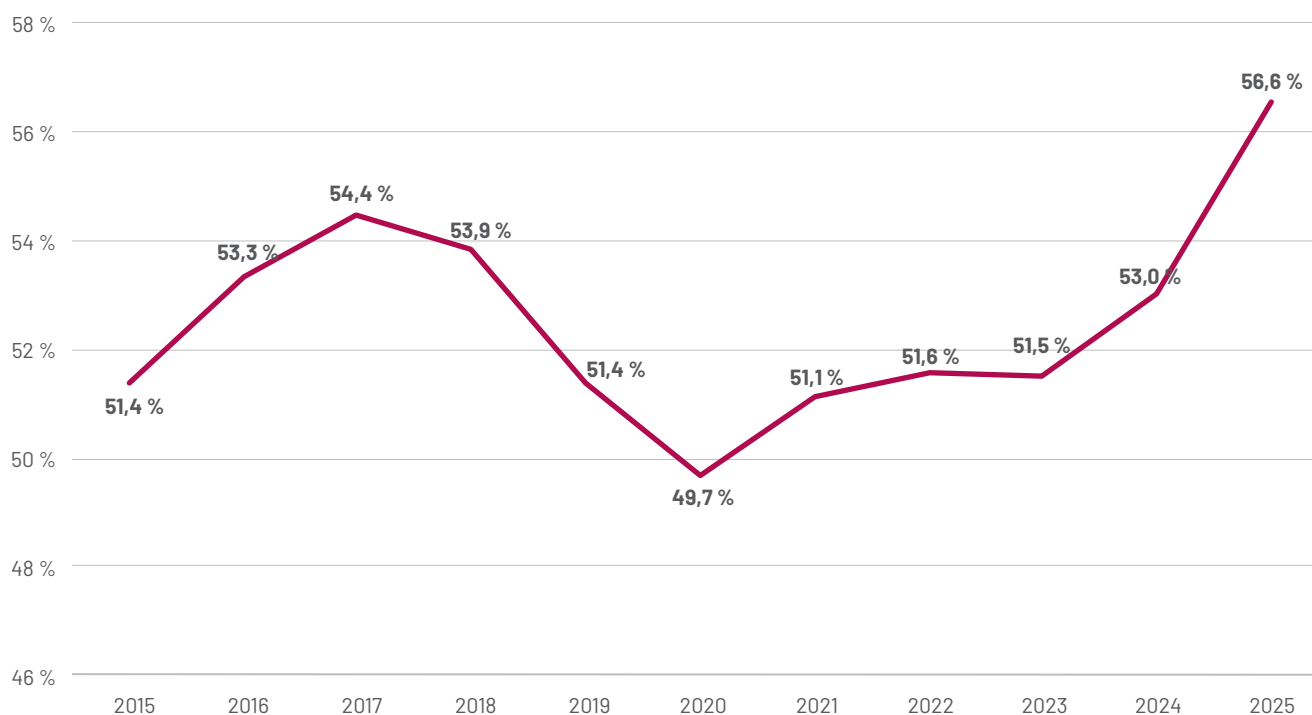


Gráfica 1. Avance de la cobertura neta educativa



Fuente: Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media (Sineb) del Ministerio de Educación Nacional (Mineducación).

Gráfica 2. Avance de cobertura bruta en educación superior



Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), de Mineducación.



Sin embargo, una lectura más detallada de las cifras muestra que los desafíos de acceso aún no han sido completamente superados. Aunque la cobertura neta en educación media presenta una tendencia creciente, **los resultados en primaria y secundaria evidencian señales de estancamiento e incluso retroceso durante la última década:** entre 2010 y 2024, la cobertura neta en primaria pasó de 92,1 % a 85,6 %, mientras que en secundaria se mantuvo prácticamente estable al pasar de 75,3 % a 75,2 %. Estos resultados sugieren que, si bien Colombia logró expandir significativamente su sistema educativo, todavía enfrenta dificultades para garantizar que todos los estudiantes ingresen oportunamente, permanezcan y culminen con éxito cada uno de los ciclos educativos.

Esta situación resulta particularmente relevante porque la cobertura neta constituye uno de los indicadores más exigentes para medir el acceso efectivo al sistema educativo. A diferencia de la cobertura bruta, que contabiliza a todos los estudiantes matriculados independientemente de su edad, la cobertura neta refleja la proporción de personas que cursan el

nivel educativo correspondiente para su grupo etario.

En contraste con la evolución de la educación básica, la educación superior muestra un proceso sostenido de expansión. Como se observa en la **gráfica 2**, la cobertura bruta pasó de 51,4 % en 2015 a 56,6 % en 2025, aunque con retrocesos entre 2017 y 2020 y una recuperación posterior. Esta trayectoria confirma la ampliación del acceso a la educación superior durante la última década, en línea con la tendencia de largo plazo descrita anteriormente.

En conjunto, los resultados muestran que la expansión de la cobertura educativa ha sido significativa, pero desigual entre niveles. Mientras la **gráfica 1** evidencia avances en educación media, junto con retrocesos en primaria y un estancamiento de la secundaria, la **gráfica 2** muestra una expansión de la cobertura bruta en educación superior. **El desafío para los próximos años consiste, por tanto, no solo en ampliar el acceso, sino en evitar retrocesos en los niveles básicos y garantizar que los estudiantes ingresen oportunamente, permanezcan y transiten entre niveles hasta completar sus trayectorias educativas.**

Colombia aprendió a evaluarse: el fortalecimiento de los sistemas de medición y calidad educativa

Uno de los cambios más importantes de la educación colombiana durante las últimas dos décadas ha sido **la consolidación de una cultura de evaluación y generación de evidencia para la toma de decisiones.** A comienzos de los años 2000, el país contaba con mecanismos limitados para monitorear los resultados educativos y realizar comparaciones sistemáticas entre territorios, instituciones y niveles de formación. En contraste, hoy Colombia dispone de uno de los sistemas de evaluación más amplios y consolidados de América Latina, capaz de generar información sobre el desempeño de los estudiantes a lo largo de prácticamente toda su trayectoria educativa (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación [Icfes], 2024; Ley 1324 de 2009).

Este avance institucional en materia de medición y monitoreo de la calidad educativa transformó la forma en que se diseñan y evalúan las políticas educativas. **La discusión dejó de centrarse exclusivamente en variables asociadas con cobertura, infraestructura o recursos disponibles para incorporar información sistemática sobre aprendizajes, desempeño institucional y resultados educativos.** Como consecuencia, Colombia pasó de tener información parcial sobre el funcionamiento del sistema a contar con herramientas que permiten identificar brechas, monitorear avances y orientar decisiones con base en evidencia.



Ilustración 1. Evolución del sistema nacional de evaluación educativa en Colombia: hitos principales, 1968-2024



La Ilustración 1 muestra la expansión progresiva de los instrumentos de evaluación durante las últimas décadas. A partir de las pruebas Saber para educación básica, los exámenes de calidad de la educación superior (Ecaes, posteriormente transformados en Saber Pro), las pruebas Saber TyT y la participación en evaluaciones internacionales, Colombia construyó un sistema capaz de generar información sobre aprendizajes en distintos niveles de formación. Gracias a este desarrollo, se superó una de las principales limitaciones históricas del sector: la ausencia de evidencia sistemática para evaluar el desempeño de estudiantes, instituciones y políticas públicas.

La consolidación de este sistema tuvo efectos significativos sobre la gestión educativa: por primera vez **fue posible comparar resultados entre territorios, identificar brechas asociadas al nivel socioeconómico de los estudiantes, monitorear la evolución de los aprendizajes y evaluar el impacto de distintas intervenciones públicas**. En este sentido, la evaluación dejó de ser un mecanismo orientado exclusivamente a certificar estudiantes para convertirse en una herramienta de gestión y mejoramiento del sistema educativo.

Ilustración 2. Participación de Colombia en evaluaciones nacionales e internacionales de aprendizaje, 1997-2024





Uno de los mejores ejemplos de esta transformación institucional es la participación permanente de Colombia en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA). Desde 2006, el país ha sido parte de todos los ciclos de aplicación de esta prueba, consolidando una de las trayectorias más estables de evaluación internacional en América Latina. Esta continuidad ha permitido comparar el desempeño de los estudiantes colombianos frente a referentes internacionales y monitorear la evolución de competencias fundamentales como lectura, matemáticas y ciencias.

Más allá de los resultados de cada aplicación de la prueba PISA, el principal valor de esta participación ha sido la institucionalización de una cultura de evaluación y rendición de cuentas. Gracias a estos instrumentos, **Colombia dispone hoy de**

información más robusta que nunca sobre el desempeño de su sistema educativo y cuenta con mayores capacidades para identificar desafíos y orientar reformas.

No obstante, este logro también revela uno de los principales retos pendientes. **Colombia aprendió a medir la calidad educativa antes de aprender a mejorarla de manera sistemática.** El país cuenta hoy con mejores herramientas para diagnosticar problemas de aprendizaje y equidad, pero persisten brechas significativas en desempeño académico, calidad y pertinencia. Precisamente por ello, la construcción de un sistema sólido de evaluación debe entenderse como uno de los principales éxitos institucionales de las últimas décadas y, al mismo tiempo, como la base sobre la cual deben construirse las transformaciones futuras del sector educativo.

De Cero a Siempre: entender que el desarrollo comienza en la primera infancia

Otro de los avances más significativos de la educación y la política social colombiana durante las últimas décadas fue el reconocimiento de la primera infancia como una etapa estratégica para el desarrollo humano. Aunque la evidencia sobre la importancia de los primeros años de vida era ampliamente conocida en la literatura internacional, durante mucho tiempo las intervenciones dirigidas a niños menores de cinco años permanecieron dispersas entre distintos sectores e instituciones, con niveles limitados de articulación y cobertura.

Esta situación comenzó a cambiar con la creación de la estrategia **De Cero a Siempre**, que permitió consolidar un marco institucional orientado a **coordinar las acciones de educación, salud, nutrición, protección y cuidado bajo una visión integral del desarrollo infantil**. Más allá de ampliar la oferta de servicios, la principal contribución de esta política consistió en reconocer que las oportunidades educativas comienzan mucho antes del ingreso a la educación formal y que las brechas de aprendizaje se construyen desde los primeros años de vida.

La evidencia internacional ha mostrado que las inversiones realizadas durante la primera infancia generan retornos sociales y económicos superiores a los obtenidos en etapas posteriores del ciclo de vida debido a su impacto sobre el desarrollo cognitivo, socioemocional y físico de los niños (Heckman y Mosso, 2014; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2017). En este contexto, la importancia de De Cero a Siempre no radica únicamente en la expansión de

servicios de atención, sino en haber incorporado esta visión al diseño de la política pública colombiana.

Los resultados muestran avances importantes. Entre 2010 y 2025, la proporción de hogares con privaciones asociadas al acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia se redujo de 11,1 % a 5,3 %, lo que representa una disminución superior al 50 %. Esta tendencia evidencia una expansión progresiva de la atención integral y una mejora en las oportunidades de desarrollo durante los primeros años de vida.

Sin embargo, **el principal legado de De Cero a Siempre trasciende los indicadores de cobertura. La estrategia contribuyó a posicionar la primera infancia como una prioridad permanente de la agenda pública, fortaleció los mecanismos de coordinación interinstitucional y consolidó un enfoque de atención integral que continúa orientando las intervenciones dirigidas a la niñez.** En un contexto donde muchas políticas sociales tienden a fragmentarse o modificarse con los cambios de gobierno, la capacidad de construir consensos duraderos alrededor de la primera infancia constituye uno de los logros institucionales más relevantes del país.

Por lo tanto, De Cero a Siempre debe entenderse no solo como una política exitosa de atención a la niñez, sino como una de las reformas más importantes para la acumulación de capital humano en Colombia. Su principal aporte fue demostrar que la construcción de trayectorias educativas exitosas comienza antes de la escuela y que las oportunidades de aprendizaje dependen de condiciones que se desarrollan desde los primeros años de vida.



3 La gran deuda de la educación colombiana: construir un sistema de trayectorias para la movilidad social y la productividad

A pesar de los avances alcanzados en cobertura educativa, fortalecimiento institucional y atención integral a la primera infancia, Colombia continúa enfrentando una deuda estructural que limita la capacidad de la educación para convertirse en un verdadero mecanismo de movilidad social y desarrollo productivo. El desafío ya no consiste únicamente en ampliar el acceso al sistema educativo, sino en garantizar que las personas puedan avanzar de manera continua entre los distintos niveles de formación, acumular competencias relevantes a lo largo de la vida y convertir los aprendizajes adquiridos en mejores oportunidades de empleo, ingresos y bienestar.

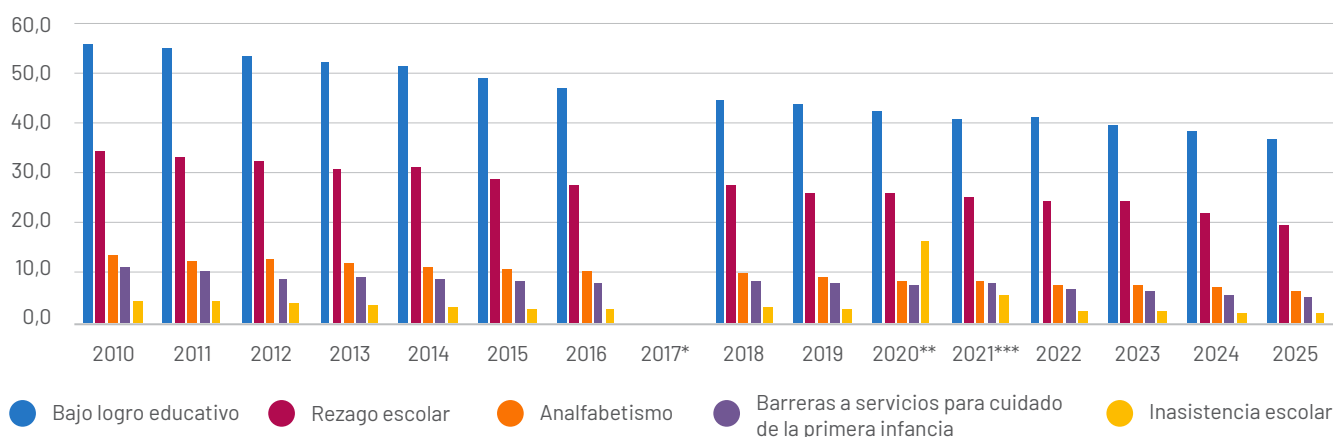
Esta discusión exige introducir un concepto central: la trayectoria educativa, que corresponde a la secuencia continua de aprendizajes, certificaciones y experiencias formativas que permiten a una persona progresar desde la educación inicial hasta el aprendizaje permanente a lo largo de la vida. En los sistemas educativos más exitosos, estas trayectorias funcionan como rutas articuladas donde cada etapa de formación se conecta con la siguiente, facilitando la acumulación progresiva de conocimientos, habilidades y credenciales. En contraste,

cuando estas conexiones son débiles o inexistentes, los estudiantes enfrentan mayores riesgos de rezago, abandono y desvinculación del sistema educativo.

La principal debilidad de la educación colombiana es precisamente la ausencia de un sistema integrado de trayectorias. Aunque el país cuenta con educación básica y media, educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH), y formación técnica profesional, tecnológica y universitaria, estos componentes continúan operando bajo marcos regulatorios, sistemas de información y mecanismos de certificación relativamente independientes. Como resultado, las transiciones entre niveles educativos suelen ser complejas, los aprendizajes previos no siempre son reconocidos y las oportunidades de formación continúan fragmentadas.

Las consecuencias de esta situación comienzan a observarse desde etapas tempranas de la vida. Aunque Colombia ha logrado avances significativos en materia de acceso y permanencia educativa, persisten privaciones estructurales que continúan limitando las oportunidades de aprendizaje de una proporción importante de la población.

Gráfica 3. Privaciones de hogares frente a la dimensión de condiciones educativas



* Para el año 2017 los datos son representativos únicamente para el dominio cabeceras.

** Para el año 2020 el indicador de inasistencia escolar integra información del Sistema Integrado de Matricula (Simat - C600 - ECV).

*** Para el año 2021 el cálculo total nacional, total cabeceras y centros poblados y rural disperso no consideró la ruralidad de la Amazonia ni de la Orinoquia. Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)¹.

1. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del CNPV 2018.

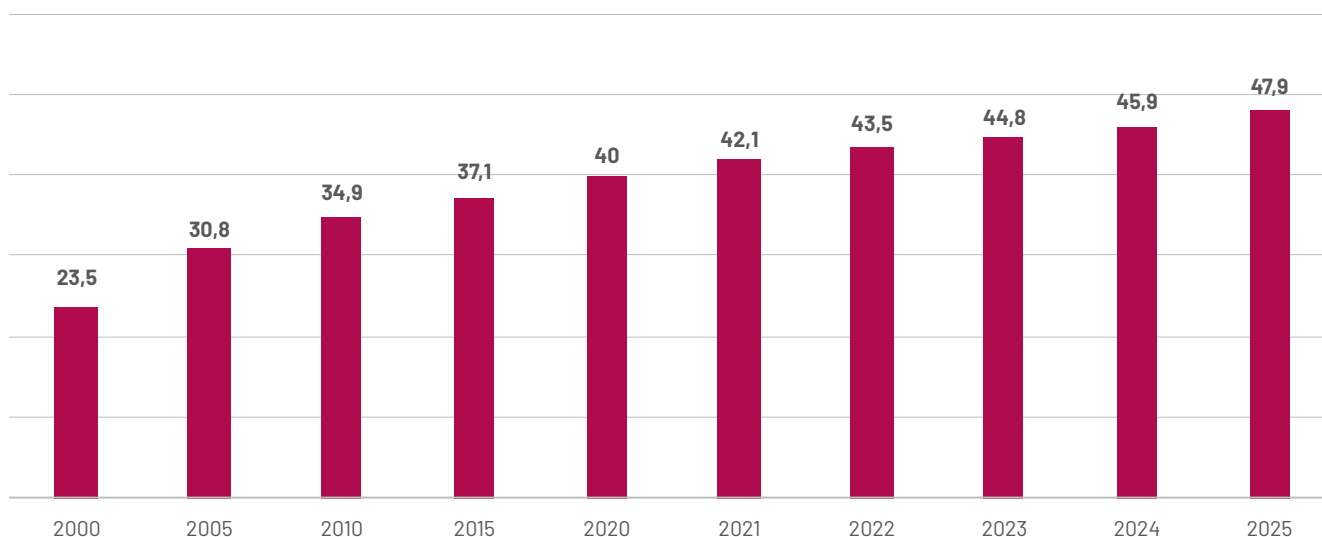


La evolución de las privaciones educativas muestra avances importantes durante los últimos 15 años. El indicador de bajo logro educativo, que identifica los hogares donde el promedio de escolaridad de las personas mayores de 15 años es inferior a nueve años, se redujo de 55,7 % en 2010 a 36,8 % en 2025. Asimismo, el rezago escolar disminuyó de 34,2 % a 19,7 %, el analfabetismo pasó de 13,6 % a 6,4 %, las barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia se redujeron de 11,1 % a 5,3 %, y la inasistencia escolar descendió de 4,3 % a 1,8 %.

Estos resultados evidencian avances sustanciales en las condiciones educativas de los hogares colombianos. Sin embargo, la lectura más relevante no está únicamente en la reduc-

ción de las privaciones, sino en su persistencia. En 2025 más de un tercio de los hogares continuó registrando privaciones asociadas al bajo logro educativo, cerca de 1 de cada 5 enfrentaba situaciones de rezago escolar, y no se había erradicado ninguna de las privaciones educativas observadas. Estos datos indican que las desventajas continúan acumulándose desde etapas tempranas de la vida y acompañan a los estudiantes durante buena parte de su trayectoria educativa, afectando sus posibilidades de permanencia, progresión y éxito académico. Estas dificultades señaladas se hacen especialmente visibles en uno de los momentos más críticos de cualquier trayectoria educativa: la transición entre la educación media y la educación superior.

Gráfica 4. Tasa de tránsito inmediata



Fuente: SNIES.

La tasa de tránsito inmediato pasó de 23,5 % en 2000 a 47,9 % en 2025, lo que refleja avances importantes en el acceso a la educación superior. Asimismo, el hecho de que la proporción de bachilleres que continúa inmediatamente hacia programas técnicos, tecnológicos o universitarios prácticamente se haya duplicado durante las últimas dos décadas evidencia una expansión significativa de las oportunidades educativas. No obstante, el mismo indicador muestra la magnitud de la deuda pendiente.

A pesar de los avances observados, más de la mitad de los graduados de educación media continúa sin transitar inmediatamente hacia niveles superiores de formación. Esto significa que una parte importante de los jóvenes interrumpe su proceso de acumulación de capital humano precisamente

en una etapa determinante para sus oportunidades futuras de empleo, ingresos y movilidad social. El principal desafío del sistema educativo colombiano ya no es únicamente lograr que los estudiantes culminen la educación media, sino garantizar que puedan continuar avanzando a través de rutas formativas flexibles y articuladas.

Las consecuencias de estas interrupciones trascienden el ámbito educativo y terminan manifestándose en el mercado laboral. Cuando las trayectorias educativas se fragmentan y los mecanismos de movilidad entre niveles formativos son insuficientes, el resultado es un mercado laboral donde coexisten jóvenes con dificultades para acceder a empleos de calidad y empresas que enfrentan crecientes dificultades para encontrar el talento que necesitan.



Gráfica 5. Porcentaje de empleadores que reportan dificultades para encontrar talento adecuado. Colombia y promedio mundial



Fuente: ManpowerGroup Talent Shortage Survey y ManpowerGroup Colombia.

La evidencia muestra que la dificultad para encontrar talento se ha convertido en un fenómeno creciente tanto en Colombia como a nivel mundial. En el caso colombiano, la proporción de empleadores que reporta dificultades para encontrar trabajadores con las competencias requeridas pasó de 30 % en 2013 a niveles cercanos al 60 % durante los últimos años. Aunque esta tendencia también se observa en otros países, su persistencia en Colombia resulta particularmente preocupante porque ocurre en un contexto de expansión educativa y aumento sostenido de los niveles de escolaridad.

La coexistencia entre empresas que no encuentran trabajadores con las competencias requeridas y personas que enfrentan dificultades para acceder a empleos formales constituye una señal clara de desarticulación entre los sistemas de formación y las necesidades productivas. Las brechas más reportadas por los empleadores se concentran precisamente en áreas asociadas con tecnologías digitales, automatización, análisis de datos, logística y competencias técnicas especializadas, es decir, en sectores donde la velocidad de transformación tecnológica exige mecanismos permanentes de actualización y reconversión de habilidades.

Analizadas en conjunto, las gráficas 3, 4 y 5—sobre privaciones educativas de los hogares, tránsito inmediato a la educación superior y dificultades de los empleadores para encontrar talento adecuado, respectivamente— revelan un mismo patrón: Colombia logró reducir privaciones educativas, ampliar el acceso y aumentar el tránsito hacia la educación superior, pero aún se presentan rezagos que continúan afectando las trayectorias educativas de una parte importante de la población; las transiciones entre niveles formativos siguen siendo insuficientes; y las empresas continúan enfrentando dificultades para encontrar las competencias que demanda la economía.

Por esta razón, la principal deuda de la educación colombiana no es la ausencia de instituciones, programas o mecanismos de financiación. El país construyó un sistema educativo más grande, pero no necesariamente un sistema educativo más conectado. La verdadera deuda consiste en no haber logrado transformar los avances en cobertura en trayectorias continuas de aprendizaje, movilidad social y productividad. Mientras el país no logre construir puentes efectivos entre las distintas etapas de formación y el mundo del trabajo, la educación seguirá enfrentando dificultades para cumplir plenamente su papel como motor de desarrollo económico y cohesión social.



4 Hoja de Ruta 2026-2030: tres transformaciones para conectar la educación con las oportunidades del siglo XXI

Convertir las cualificaciones en oportunidades reales para las personas

Durante los últimos 15 años Colombia ha realizado uno de los esfuerzos institucionales más ambiciosos de su historia reciente para conectar educación y trabajo. La creación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), los catálogos sectoriales de cualificaciones, los mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos y los sistemas de certificación de competencias buscaban resolver un problema estructural: permitir que las personas construyeran trayectorias educativas y laborales más flexibles, pertinentes y conectadas con las necesidades del aparato productivo (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021; Mineducación, 2023).

Sin embargo, la pregunta que debe orientar la agenda educativa de la próxima década no es cuántos instrumentos ha construido el país, sino cuánto han cambiado las oportunidades reales de los ciudadanos gracias a ellos. Como ya se señaló, a pesar de los avances normativos e institucionales, las empresas continúan reportando crecientes dificultades para encontrar talento con las competencias requeridas. Además, la transición entre educación media y educación superior sigue siendo insuficiente y la articulación entre educación y mercado laboral aún es una de las principales debilidades del sistema.

La experiencia de los últimos años deja una lección importante: construir instrumentos no es lo mismo que transformar trayectorias. El éxito no puede medirse por el número de catálogos publicados, cualificaciones diseñadas o decretos expedidos. De hecho, la rápida transformación tecnológica hace que muchas ocupaciones y competencias evolucionen más rápido que los propios instrumentos diseñados para describirlas. El verdadero indicador de éxito consiste en determinar si un joven puede encontrar una ruta clara entre educación y empleo, si un trabajador puede actualizar sus competencias cuando cambia la tecnología y si una empresa puede acceder al talento que necesita para crecer y competir.

Esta discusión adquiere una relevancia aún mayor en un contexto marcado por el envejecimiento poblacional y la ace-

lerada transformación tecnológica. Las nuevas generaciones probablemente desarrollarán múltiples ocupaciones a lo largo de su vida laboral y necesitarán actualizar sus conocimientos de manera permanente. La lógica tradicional según la cual una persona obtiene un título al inicio de su vida adulta y ejerce la misma profesión durante 40 años es cada vez menos compatible con la realidad económica contemporánea. Las trayectorias del futuro estarán definidas por la capacidad de acumular competencias, certificaciones y experiencias a lo largo de la vida, más que por la posesión de una única credencial académica.

Por esta razón, la prioridad para el periodo 2026-2030 debe ser convertir los instrumentos existentes en mecanismos efectivos de movilidad educativa y laboral. Para lograrlo, el próximo Gobierno deberá fortalecer la articulación entre el Mineducación y el Ministerio del Trabajo (Mintrabajo) mediante modificaciones al Decreto 1075 de 2015 que faciliten la homologación basada en competencias, amplíen el reconocimiento de aprendizajes previos y permitan la acumulación progresiva de credenciales entre educación media, ETDH y formación técnica profesional, tecnológica y universitaria.

Asimismo, será necesario modernizar el Servicio Público de Empleo para transformarlo en una verdadera plataforma de inteligencia de talento capaz de identificar oportunamente las necesidades del aparato productivo, orientar las decisiones de formación y conectar a los ciudadanos con oportunidades laborales y de reconversión laboral. De igual manera, el país deberá fortalecer significativamente los modelos de formación dual y aprendizaje basado en el trabajo, donde empresas e instituciones educativas participen conjuntamente en el diseño y el desarrollo de programas formativos. La evidencia internacional muestra que estos esquemas son algunos de los mecanismos más efectivos para reducir la distancia entre las competencias enseñadas y las competencias demandadas por el mercado laboral (OCDE, 2023b).

En últimas, el éxito de esta transformación no deberá medirse por el número de instrumentos creados, sino por la capa-



cidad efectiva de las personas para acceder a oportunidades de formación pertinentes, encontrar empleo, actualizar sus

competencias y construir trayectorias laborales sostenibles a lo largo de toda su vida.

Modernizar la regulación para responder a la velocidad de la transformación tecnológica

La segunda transformación necesaria consiste en modernizar la regulación educativa para aumentar la capacidad de adaptación del sistema frente a los cambios tecnológicos, productivos y demográficos que caracterizarán las próximas décadas.

Durante buena parte del siglo XX los sistemas educativos fueron diseñados para preparar a las personas para ocupaciones relativamente estables. Los cambios tecnológicos eran graduales y los conocimientos adquiridos durante la educación formal podían mantenerse vigentes durante buena parte de la vida laboral. Hoy, sin embargo, esa realidad ha desaparecido: la inteligencia artificial, la automatización, la digitalización, la transición energética y los avances en biotecnología están transformando ocupaciones enteras en periodos cada vez más cortos. Según el Foro Económico Mundial (2025), cerca del 40 % de las competencias actualmente demandadas por los empleadores podrían cambiar durante los próximos cinco años.

No obstante, buena parte del marco regulatorio de la educación superior continúa respondiendo a una lógica diseñada para contextos de cambio lento. Aunque el Decreto 1330 de 2019 introdujo avances importantes en materia de aseguramiento de la calidad, las instituciones siguen enfrentando procesos complejos para actualizar programas académicos, incorporar nuevas competencias o desarrollar ofertas formativas innovadoras. Como consecuencia, la velocidad de transformación de la economía comienza a superar la velocidad de adaptación de los sistemas educativos.

Este problema tiene implicaciones profundas para la competitividad del país. Si las instituciones educativas no logran actualizar oportunamente sus programas, los estudiantes terminarán formándose para ocupaciones y tecnologías que ya están cambiando antes de culminar su proceso educativo. El resultado es una creciente brecha entre las competencias enseñadas y las competencias requeridas por el mercado laboral.

Por lo tanto, el próximo Gobierno deberá actualizar el marco regulatorio contenido en el Decreto 1330 de 2019 para facilitar la innovación curricular y fortalecer la capacidad de respuesta del sistema educativo. Esta reforma deberá simplificar los procesos de modificación de programas académicos, promover esquemas regulatorios diferenciados para instituciones con resultados demostrados de calidad, facilitar la creación de programas interdisciplinarios y fortalecer mecanismos que permitan incorporar con mayor rapidez nuevas competencias y tecnologías emergentes.

Asimismo, Colombia deberá avanzar hacia modelos regulatorios más centrados en resultados y menos enfocados en procedimientos. La experiencia internacional demuestra que los sistemas educativos más innovadores son aquellos capaces de combinar altos estándares de calidad con capacidad de adaptación institucional (Comisión Europea, 2023; OCDE, 2021a). El objetivo no debe ser reducir exigencias regulatorias, sino construir una regulación más inteligente que facilite la innovación sin comprometer la calidad.

Evolucionar hacia un sistema de aseguramiento de la calidad basado en riesgos, resultados y productividad

Ya se destacó que uno de los mayores avances de la educación colombiana en las últimas décadas fue la consolidación de una capacidad institucional para medir la calidad. Las pruebas Saber, Saber TyT, Saber Pro y la participación permanente en PISA permitieron construir información robusta sobre el desempeño de estudiantes e instituciones. En otras palabras, Colombia aprendió a medir la calidad educativa. Ahora bien, el desafío de la próxima década consiste en utilizar esa capacidad

para transformar el modelo de aseguramiento de la calidad, pasando de un enfoque centrado en el cumplimiento de requisitos a uno orientado a gestionar riesgos y garantizar resultados.

Actualmente, una parte importante de los procesos de aseguramiento continúa concentrándose en verificar condiciones de operación, infraestructura, disponibilidad de recursos y cumplimiento de requisitos administrativos. Estos elementos, aunque siguen siendo necesarios, resultan insuficientes para



responder a los desafíos de una economía basada en el conocimiento, caracterizada por rápidos cambios tecnológicos y por la necesidad de actualizar competencias durante toda la vida. El sistema debe evolucionar desde una lógica de verificación de insumos hacia una gestión que identifique oportunamente los riesgos que pueden comprometer la calidad de la formación y la trayectoria de los estudiantes.

La expansión de la educación virtual evidencia esta necesidad. Durante la última década, las modalidades virtuales e híbridas han ampliado significativamente las oportunidades de acceso para trabajadores, habitantes de zonas rurales y personas con responsabilidades de cuidado. Sin embargo, buena parte del debate regulatorio continúa concentrándose en las características de la modalidad y no en la evidencia sobre los aprendizajes, la permanencia, la graduación o la inserción laboral de quienes estudian bajo estos esquemas. El aseguramiento de la calidad debe evaluar si los estudiantes desarrollan las competencias esperadas, independientemente de la modalidad en la que cursen su formación.

La pregunta central del aseguramiento de la calidad no debería ser cuántos recursos posee una institución, sino qué tan efectivamente desarrolla competencias, logra que sus estudiantes culminen sus programas, mejora su empleabilidad, incrementa sus ingresos y contribuye al aumento de la productividad del país. En una economía donde las personas deberán aprender durante toda la vida, la calidad estará determinada por el valor agregado que genera la formación y no únicamente por el cumplimiento de requisitos formales.

Para lograr esta transformación, el próximo Gobierno deberá reformar el modelo de aseguramiento de la calidad mediante un esquema de supervisión basado en riesgos y resultados. Para ello, deberá actualizar el marco normativo del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Saces), incluyendo la reglamentación del registro calificado y la acreditación, de manera que la intensidad de la supervisión sea proporcional al riesgo que representa cada institución o programa para los resultados de aprendizaje de sus estudiantes.

En este orden de ideas, las instituciones con evidencia consistente de buenos resultados, adecuados sistemas internos de aseguramiento y mejoras sostenidas en los indicadores de desempeño deberían acceder a procesos regulatorios más ági-

les y mayores niveles de autonomía. En contraste, aquellas con mayores riesgos o resultados deficientes deberían estar sujetas a planes de mejoramiento obligatorios, seguimiento periódico, visitas focalizadas e intervenciones tempranas antes de que los problemas afecten a los estudiantes.

Asimismo, el Gobierno deberá redefinir los criterios con los que se evalúa la calidad. Es preciso que la renovación del registro calificado, los procesos de acreditación y las actividades de inspección y vigilancia incorporen de manera progresiva indicadores de valor agregado asociados con resultados de aprendizaje, permanencia, graduación oportuna, inserción laboral, empleabilidad, ingresos de los egresados y pertinencia de la formación frente a las necesidades del aparato productivo. El objetivo es que las decisiones regulatorias se fundamenten cada vez más en evidencia sobre el desempeño de las instituciones y menos en la simple verificación de requisitos administrativos o de infraestructura.

Como complemento, el próximo Gobierno deberá desarrollar un sistema nacional de analítica de riesgos para el aseguramiento de la calidad, integrando las bases de datos de Mineducación, el Icfes, el SNIES, el Observatorio Laboral para la Educación (OLE), Mintrabajo y demás sistemas de información relevantes. Esta integración permitirá realizar seguimiento longitudinal a las trayectorias de los estudiantes desde su ingreso hasta su inserción laboral, construir indicadores de alerta temprana sobre deserción, bajo desempeño o dificultades de empleabilidad, y focalizar la supervisión donde exista un mayor riesgo de afectar la calidad educativa. Asimismo, Mineducación debería publicar un índice de riesgo institucional y por programa académico que fortalezca la transparencia, oriente las decisiones de política pública y permita asignar la capacidad de inspección y vigilancia de manera más eficiente.

En síntesis, el país debe transitar hacia un **sistema de aseguramiento de la calidad que deje de concentrarse en verificar el cumplimiento de requisitos y pase a gestionar riesgos, promover la mejora continua y garantizar resultados.** Un sistema de calidad del siglo XXI debe identificar oportunamente las instituciones y los programas que requieren intervención, otorgar mayor autonomía a quienes demuestran altos niveles de desempeño y asegurar que la educación contribuya efectivamente al desarrollo de competencias, la movilidad social y el crecimiento de la productividad nacional.



5 Referencias

- 1 Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Los primeros años: El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*.
- 2 Banco Mundial. (2023a). *Colombia: Habilidades para el crecimiento y la productividad*.
- 3 Banco Mundial. (2023b). *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*.
- 4 Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia: Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Gobierno de Colombia.
- 5 Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1324 de 2009*. Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36838>
- 6 Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre*. Diario Oficial N.º 49.953.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2025). *Informe nacional de competitividad 2025-2026*.
- 8 DANE. (2025). *Mercado laboral e informalidad laboral en Colombia*.
- 9 DNP. (2021). *Documento CONPES 4011. Política Nacional del Sistema Nacional de Cualificaciones*.
- 10 European Commission. (2023). *European Qualifications Framework: Supporting lifelong learning and employability*. Publications Office of the European Union.
- 11 Foro Económico Mundial. (2025). *The Future of Jobs Report 2025*.
- 12 Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2020). *The Economic Impacts of Learning Losses*. OCDE Publishing.
- 13 Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>
- 14 Heckman, J. J. y Mosso, S. (2014). The economics of human development and social mobility. *Annual Review of Economics*, 6, 689-733. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080213-040753>
- 15 Icfes. (2024). *Informe de rendición de cuentas: Agosto 2023-agosto 2024*. <https://www.icfes.gov.co/wp-content/uploads/2024/12/informe-rendicion-cuentas.pdf>
- 16 Mineducación. (2023). *Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia*.
- 17 Mineducación. (2024a). *Estadísticas de cobertura educativa en Colombia*.
- 18 Mineducación. (2024b). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)*.
- 19 Mineducación. (2025). *Compendio Estadístico de la Educación en Colombia*.
- 20 OCDE. (2016). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*.
- 21 OCDE (2017). *Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care*. <https://doi.org/10.1787/9789264276116-en>
- 22 OCDE. (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*.
- 23 OCDE. (2021a). *Higher Education Resourcing for the Future*.
- 24 OCDE. (2021b). *Strengthening the Governance of Skills Systems: Lessons from OECD Countries*.
- 25 OCDE. (2023a). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*.
- 26 OCDE. (2023b). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*.
- 27 OCDE. (2024). *Economic Surveys: Colombia 2024*.
- 28 OLE. (2025). *Graduados, empleabilidad e ingresos laborales en Colombia*. Mineducación.
- 29 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2024). *Global Education Monitoring Report 2024: Leadership in Education*.
- 30 Quality Assurance Agency for Higher Education. (2023). *Quality Code for Higher Education*.
- 31 Quality Matters. (2024). *Higher Education Rubric (7.a ed.)*.
- 32 Unesco Institute for Lifelong Learning. (2022). *Making Lifelong Learning a Reality*.



GESTIÓN INTEGRAL DE
PROGRAMAS SOCIALES

SISTEMA DE
PROTECCIÓN
SOCIAL
EN SALUD
COLOMBIA

SALUD ADULTOS
Y FAMILIAS

CONSULTA
ADULTOS Y JUVENES

SOCIOPROTECCIÓN



PROTECCIÓN SOCIAL

PROTECCIÓN SOCIAL



Introducción

1

Grandes éxitos

2

La gran deuda: un sistema de protección social
para la realidad laboral colombiana

3

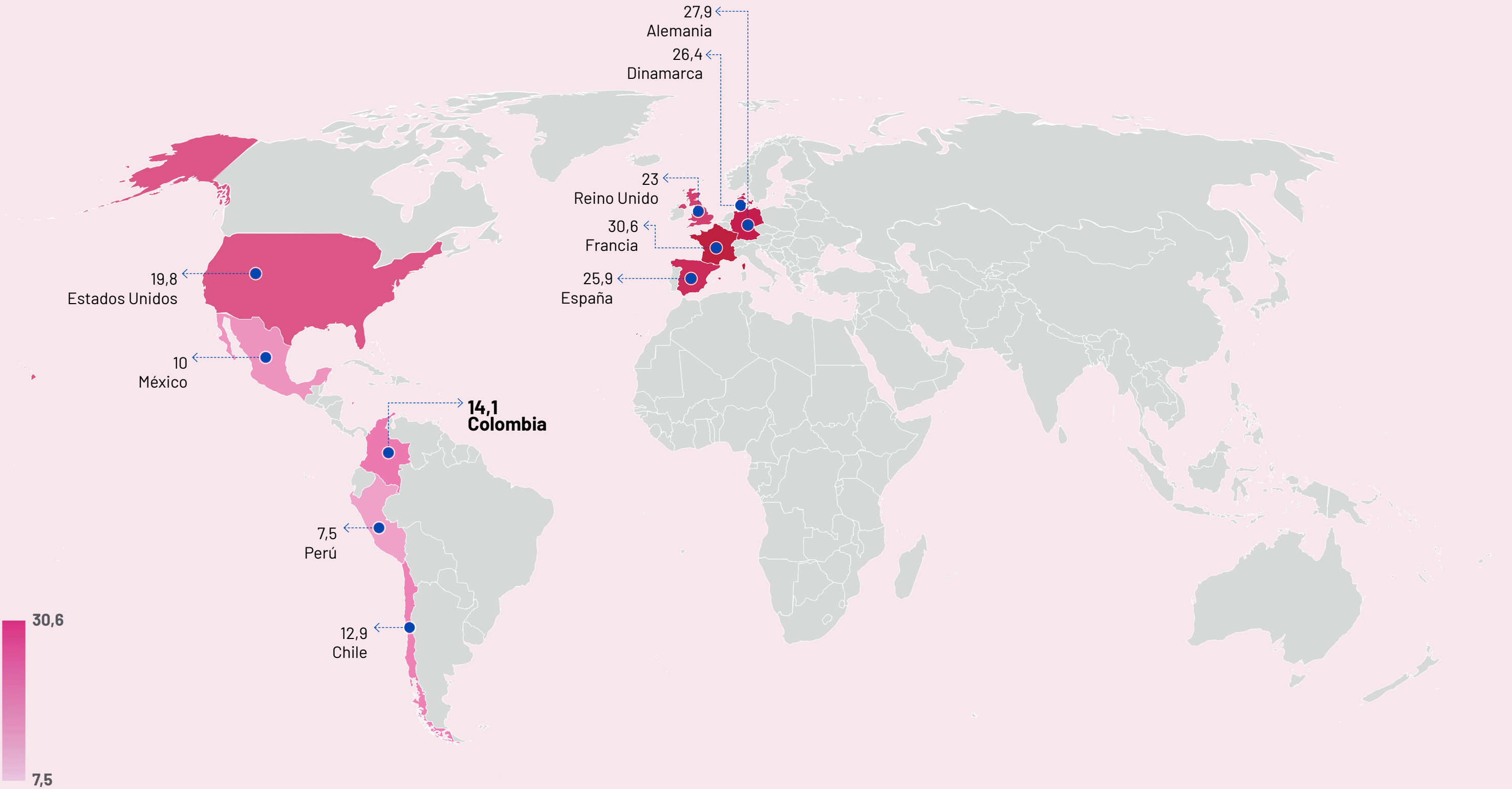
¿Qué urge?

4

Bibliografía

5

GASTO PÚBLICO SOCIAL (% DEL PIB)



Fuente: OCDE



Perfil de Colombia en materia de protección social

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor promedio OCDE	Fuente	Descripción
Calidad y resultados en salud	Expectativa de vida al nacer (años; valores más altos son deseables)	77,73	6 de 17	Chile (81,2)	81,05	Banco Mundial (2023)	Promedio de años que se espera viva una persona desde su nacimiento.
	Tasa de mortalidad infantil (cada 1.000 nacimientos vivos; valores más bajos son deseables)	10,9	9 de 17	Uruguay (5,5)	3,75	Banco Mundial (2023)	Número de bebés que mueren antes del primer año.
	Tasa de mortalidad materna (muertes por 100.000 nacimientos; valores más bajos son deseables)	59	12 de 17	Chile (10)	9,34	Banco Mundial (2023)	Muertes de mujeres relacionadas con el embarazo.
	Percepción sobre infraestructura de salud (0-10, donde 10 es mejor)	4,13	3 de 7	Chile (4,3)	5,99	IMD (2025)	Opinión ciudadana sobre la calidad de hospitales y centros de salud.
	Número de médicos (por 10.000 personas; valores más altos son mejores)	25,37	7 de 17	Argentina (50,9)	38,71	Organización Mundial de la Salud (2017-2024)	Cantidad de doctores disponibles.
	Número de enfermeros (por 10.000 personas; valores más altos son deseables)	15,73	16 de 17	Paraguay (94,1)	87,02	Organización Mundial de la Salud (2018-2024)	Cantidad de personal de enfermería.
Gasto en salud	Gasto de bolsillo (% del gasto total en salud cubierto por los hogares)	14,74	1 de 17	Colombia (14,74)	19,31	Organización Mundial de la Salud (2023-2024)	Porcentaje del gasto en salud que asumen directamente las familias.
	Riesgo de contraer gastos catastróficos relacionados con la atención quirúrgica (% de personas en riesgo)	15,10	8 de 14	Perú (4,4)	6,81	Banco Mundial (2022)	Proporción de la población en riesgo de gastos catastróficos cuando se requiere atención quirúrgica. Los gastos catastróficos son los pagos directos de bolsillo por atención quirúrgica y anestésica que superan el 10 % de los ingresos totales.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor promedio OCDE	Fuente	Descripción
Uso del tiempo	Tareas de cuidado (% en un día de 24 horas) (F)	17,64	5 de 14	Brasil (11,6)	17,23	Banco Mundial (2023)	Tiempo que dedican las mujeres y/u hombres a tareas de cuidado no remunerado (% de un día).
	Tareas de cuidado (% en un día de 24 horas) (M)	5,23	10 de 14	Bolivia (12,1)	9,79		
	Brecha relativa de tiempo dedicado a tareas de cuidado entre hombres y mujeres (% sobre mujeres, donde un menor resultado es mejor)	70,3	11 de 14	Bolivia (47,5)	43,2		Brecha de género en el tiempo dedicado a labores del cuidado (% de un día).
Gasto social	% del PIB en gasto social público (valores altos son deseables)	12,22	6 de 16	Chile (18,3)	21,23	Cepal (2023) y OCDE (2024)	Proporción del PIB destinada a programas sociales.
Pobreza	Tasa de incidencia de la pobreza a USD 3,00 al día (PPA de 2021) (% de la población, valores bajos son deseables)	7,7	14 de 17	Uruguay (0,2)	0,73	Banco Mundial (2018-2024)	Porcentaje de personas que viven con menos de USD 3 diarios (ajustados por poder adquisitivo).
	Tasa de pobreza extrema (% de la población; valores bajos son deseables)	6,04	13 de 15	Uruguay (0,2)	0,51	Our World in Data (2024)	Proporción de la población que no puede cubrir sus necesidades básicas de subsistencia.



1

Introducción

Un sistema de protección social eficaz contribuye a mitigar riesgos individuales y colectivos asociados al ciclo de vida de las personas, a la vez que contribuye a la productividad al ofrecer a la población un piso mínimo de bienestar que permite a los individuos asumir mayores riesgos, innovar y participar más plenamente en el mercado laboral, convirtiendo la seguridad social en un motor de la competitividad.

Durante las últimas décadas, Colombia ha logrado consolidar **avances relevantes** en distintos componentes del sistema de protección social, particularmente en la **expansión de cobertura en salud**, la **reducción de la pobreza** y la incorporación progresiva de **nuevas agendas de política pública** que apuntan a reconocer y redistribuir las cargas del cuidado. Estos logros reflejan la capacidad institucional para diseñar e implementar mecanismos que combinan instrumentos de mercado con intervenciones públicas, así como para ampliar la protección frente a riesgos asociados al ciclo de vida y a choques económicos. Sin embargo, **estos progresos coexisten con tensiones estructurales** que ponen en riesgo la sostenibilidad y la efectividad del sistema, especialmente en un contexto marcado por el envejecimiento poblacional y la alta informalidad laboral.

En particular, persisten desafíos asociados a la **sostenibilidad financiera** del sistema de salud y protección a la ve-

jez, **la dependencia de fuentes de financiamiento atadas al mercado laboral formal** y la **ausencia de ajustes oportunos frente a cambios demográficos y epidemiológicos**. Estas limitaciones no solo reducen la capacidad del sistema para cumplir sus objetivos de equidad y eficiencia, sino que también generan riesgos fiscales que pueden comprometer su sostenibilidad en el tiempo.

Este capítulo se organiza en tres secciones. En primer lugar, se presentan tres grandes éxitos del sistema de protección social en Colombia: la ampliación de la cobertura en salud bajo un modelo de aseguramiento con participación privada, la reducción sostenida de la pobreza mediante esquemas de transferencias, y la incorporación del enfoque de cuidado en la agenda pública. En segundo lugar, se aborda la gran deuda estructural del sistema, asociada a la insuficiente adaptación del sistema frente a transformaciones demográficas, laborales y fiscales, que han derivado en vacíos en la protección a la vejez y en la necesidad de repensar sus fuentes de financiamiento y parámetros fundamentales. Finalmente, se plantean tres prioridades estratégicas para el próximo Gobierno (2026-2030), orientadas a estabilizar financieramente el sistema de salud, definir con mayor claridad el alcance del derecho a la salud y corregir fallas microeconómicas que afectan su eficiencia y calidad.



2 Grandes éxitos

Éxito 1: garantía de derechos con participación privada

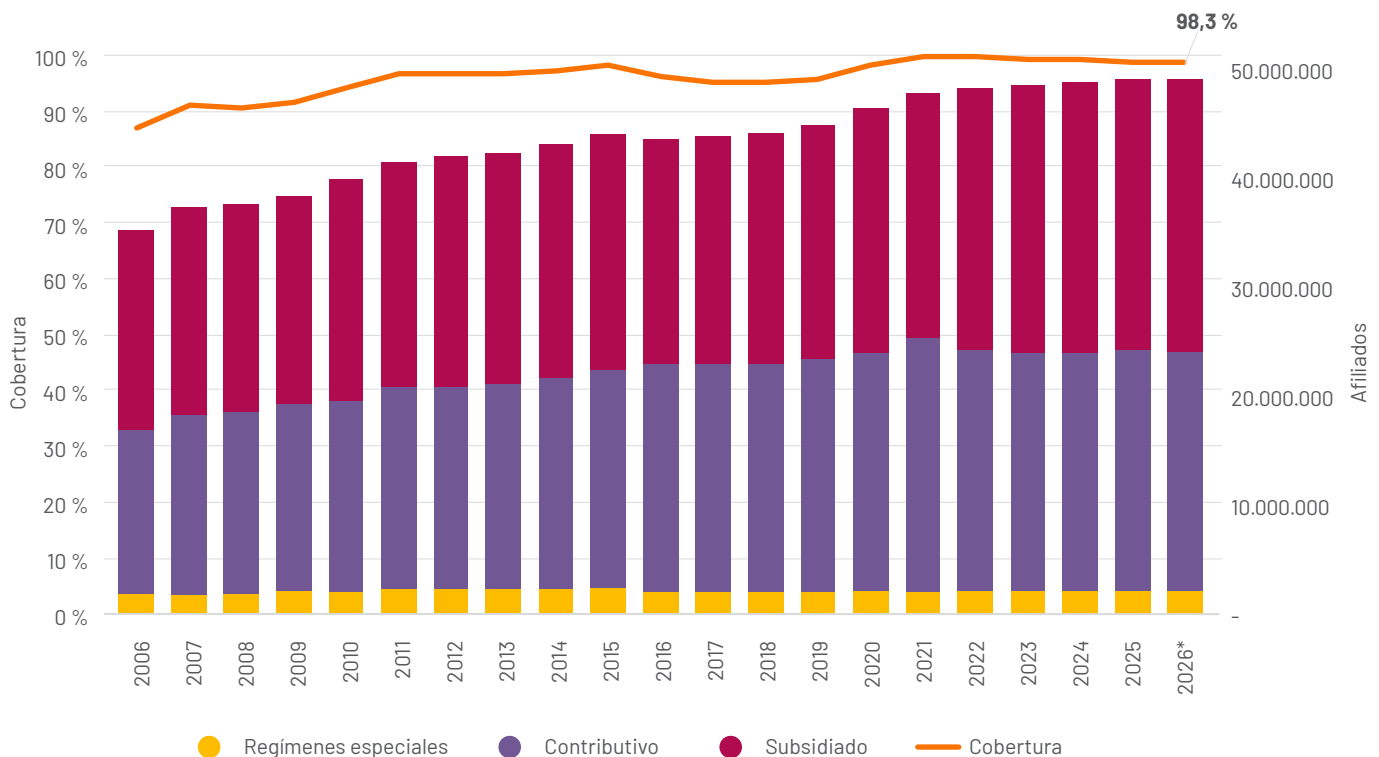
La Ley 100 de 1993 reformó el sistema de seguridad social en respuesta a la ineficiencia operativa y financiera del Instituto de Seguros Sociales. Este modelo representó un cambio de paradigma: la atención dejó de ser un servicio prestado por el Estado para convertirse en un derecho que puede ser provisto por el sector privado.

La participación de actores privados no solo implicó un cambio en la provisión de servicios, sino también en la capacidad operativa del sistema ya que a partir de esta reforma los privados asumieron funciones críticas como el recaudo de aportes y la gestión de pagos. Esta dimensión operativa es particularmente relevante dada la ineficiencia administrativa que caracterizaba el modelo anterior a la reforma. La mejora en estos procesos permitió avanzar hacia un sistema con mayor capacidad de eje-

cución y control sobre sus flujos financieros. En consecuencia, el sistema de pensiones y en especial el sistema de salud han alcanzado notables logros.

La ampliación de la cobertura del sistema de salud en las últimas dos décadas constituye, quizá, el más destacable logro de protección social en Colombia. **Así, mientras que en 1995 el sistema cubría al 29,1 % de la población y en 2006 al 86,6 %, en 2026 ofrece cobertura del aseguramiento al 98,3 %** (Gráfica 1). Este progreso en la cobertura ha tenido lugar en el contexto de un esquema descentralizado que buscaba la competencia de mercado entre los actores y que implicaba una transición de los sistemas públicos centralizados que habían estado asociados a un alto gasto con baja cobertura (Londoño y Frenk, 1997; Ruiz et al., 2018).

Gráfica 1. Población afiliada al sistema de salud. Colombia, 2006-2026



* hasta abril de 2026

Fuente: Base de Datos Única de Afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud (BDUA-SGSSS).

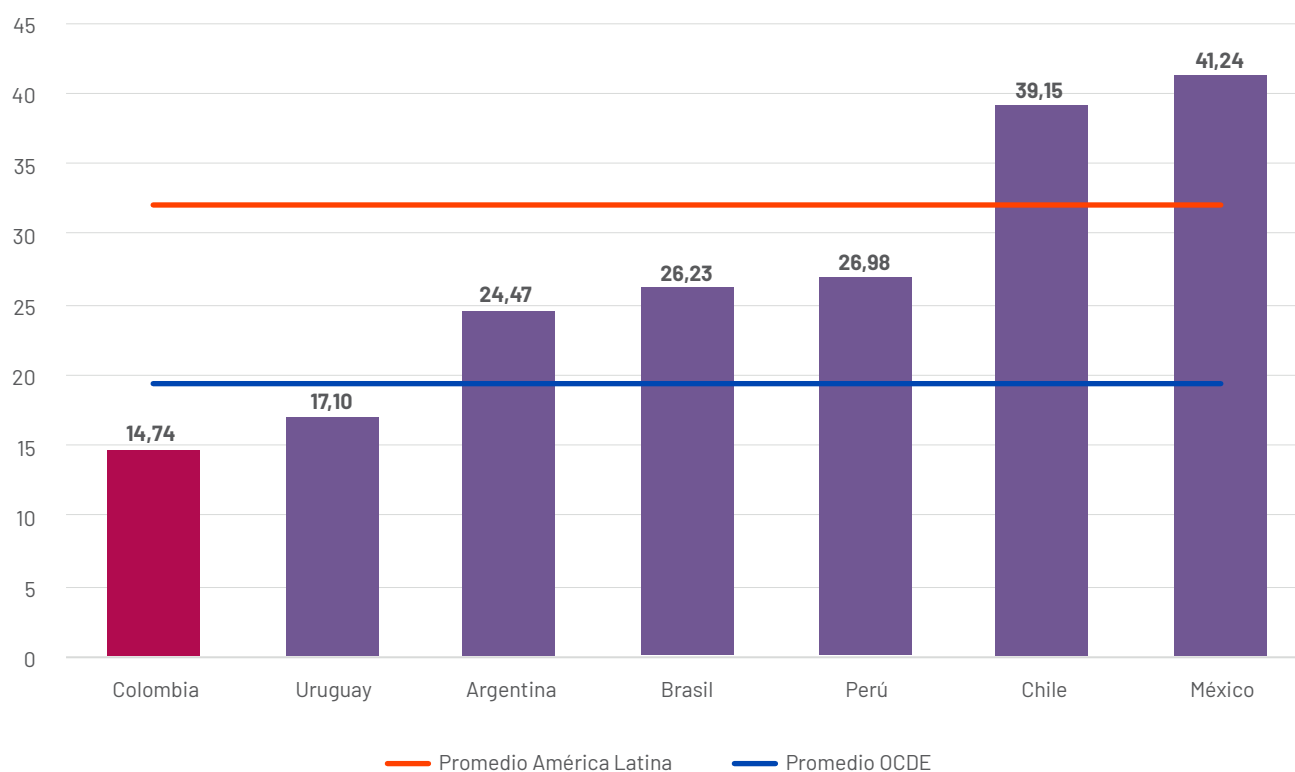


La cobertura universal de salud no se limita solo al aseguramiento y debe considerar dimensiones relacionadas con el acceso real y efectivo a los servicios de salud y la protección financiera, de manera que la población pueda acudir a este sector sin incurrir en riesgos de empobrecimiento. Una forma de aproximarse al grado de protección financiera es a través del gasto de bolsillo, es decir, la porción del gasto en salud que es asumida por los hogares.

En Colombia, el gasto de bolsillo es relativamente bajo: en 2023 fue de 14,7 %, inferior tanto al gasto promedio de América

Latina (32,9 %) como al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (19,3 %). Este menor valor representa un mecanismo de protección financiera ante eventos que, de otra manera, resultarían en un choque financiero considerable para los hogares. Sin embargo, niveles muy bajos también pueden generar incentivos al uso innecesario de servicios, por lo que es importante **equilibrar la protección financiera con señales que promuevan un uso adecuado del sistema.**

Gráfica 2. Gasto de bolsillo (% del gasto en salud). Colombia y países de referencia, 2023



Fuente: Banco Mundial.

En cuanto al sistema pensional, la reforma de 1993 marcó un hito al permitir que el sector privado entrara a fortalecer la protección a la vejez en Colombia. Aunque el país mantiene en deuda aumentar la cobertura pensional, no se puede desconocer que la participación de las administradoras privadas (AFP)

trajo avances que transformaron el sistema para los trabajadores, así como para el mercado de capitales.

Uno de los mayores cambios fue **la diversificación de opciones para el retiro**. Más allá de la pensión tradicional, se introdujeron alternativas como la renta vitalicia o el retiro programado¹.

1. Aunque el retiro programado ha sido la modalidad predominante en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), técnicamente no es la opción ideal para los pensionados de menores ingresos. Bajo este esquema, el afiliado asume el riesgo de extralongevidad y la volatilidad de los rendimientos financieros.



Así mismo se estableció un importante beneficio para quienes no logran pensionarse a través de la devolución de saldos pues, mientras que en el régimen público un trabajador recibe sus aportes ajustados por inflación, en el privado ese ahorro crece gracias a las inversiones, entregando un capital mucho mayor.

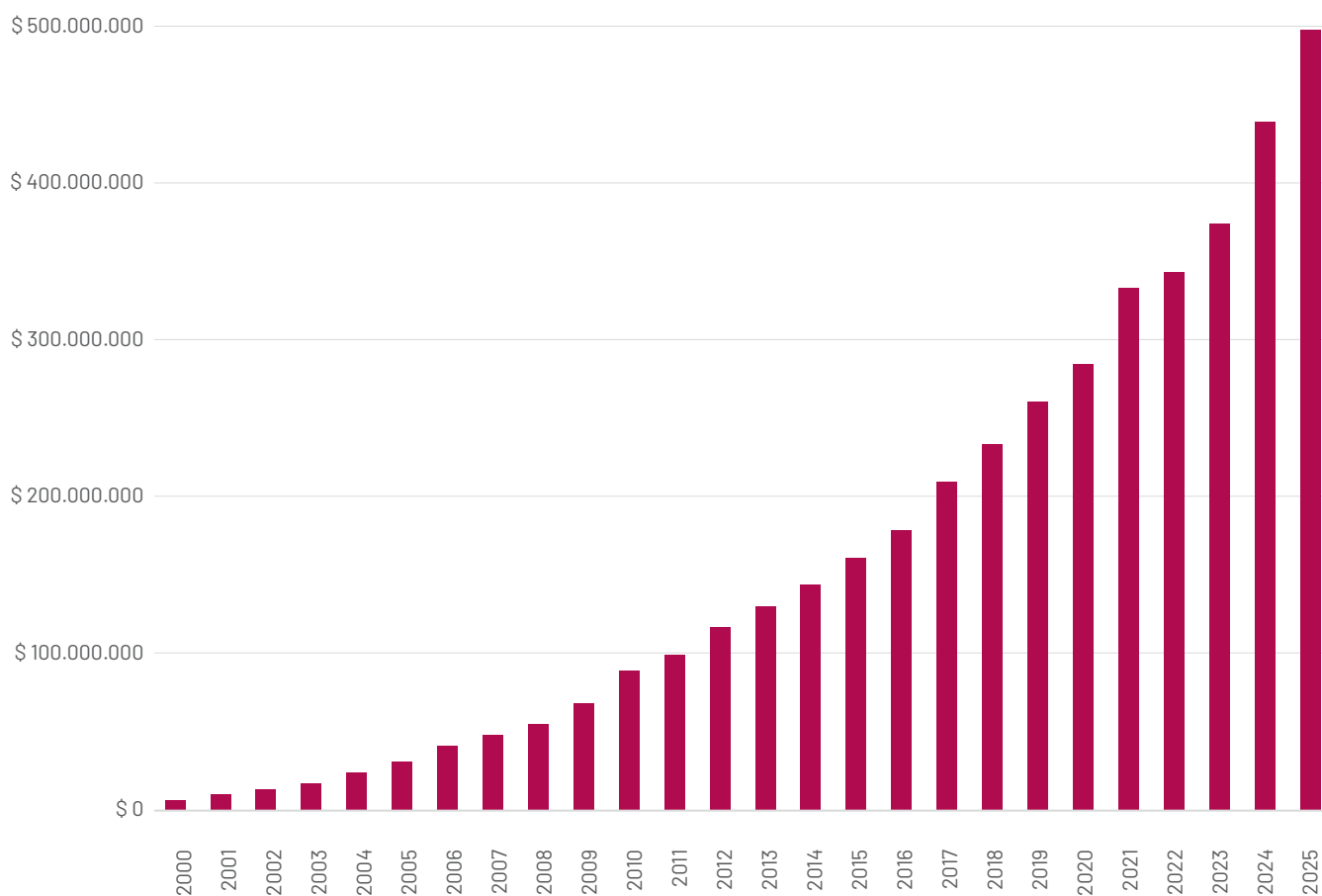
Además, **las AFP profesionalizaron la gestión del sistema**. Lograron poner en orden las historias laborales de millones de colombianos y trajeron herramientas modernas como los multifondos, que permiten invertir el ahorro según la edad y el perfil de riesgo de cada persona. Paralelamente, se introdujeron mecanismos solidarios como el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, que asegura un piso de bienestar para quienes estuvieron cerca de acumular el capital suficiente para una pensión.

Al mismo tiempo, **las AFP contribuyeron al desarrollo del mercado de deuda pública interna**. La introducción de los fondos de pensiones en 1994 creó un dinamismo en el mercado de deuda pública que contribuyó a mejorar el mercado de capitales

en Colombia, logrando una asignación más eficiente del ahorro y el desarrollo de industrias de calificación de riesgo y custodia de títulos (Gómez *et al.*, 2006). Actualmente, estas entidades concentran cerca de un tercio del stock de títulos de tesorería (TES) en circulación, siendo los mayores tenedores individuales de deuda pública del país, administrando además un ahorro pensional superior a COP 500 billones (Asofondos, 2026).

Finalmente, a pesar de que el modelo de la Ley 100 no resolvió por completo los riesgos de sostenibilidad al mantener una competencia asimétrica entre regímenes y permitir el traslado entre público y privado, **este modelo de ahorro individual alivia las cuentas del Estado** en tanto que no requiere transferencias constantes del presupuesto nacional para su operación. Al mismo tiempo, este esquema genera rentabilidad por la administración de los recursos, una condición por esencia incompatible con los regímenes de prima media, como lo es Colpensiones.

Gráfica 3. Valor de recursos administrados por AFP. Colombia, 2000-2025



Fuente: Asofondos (2026).



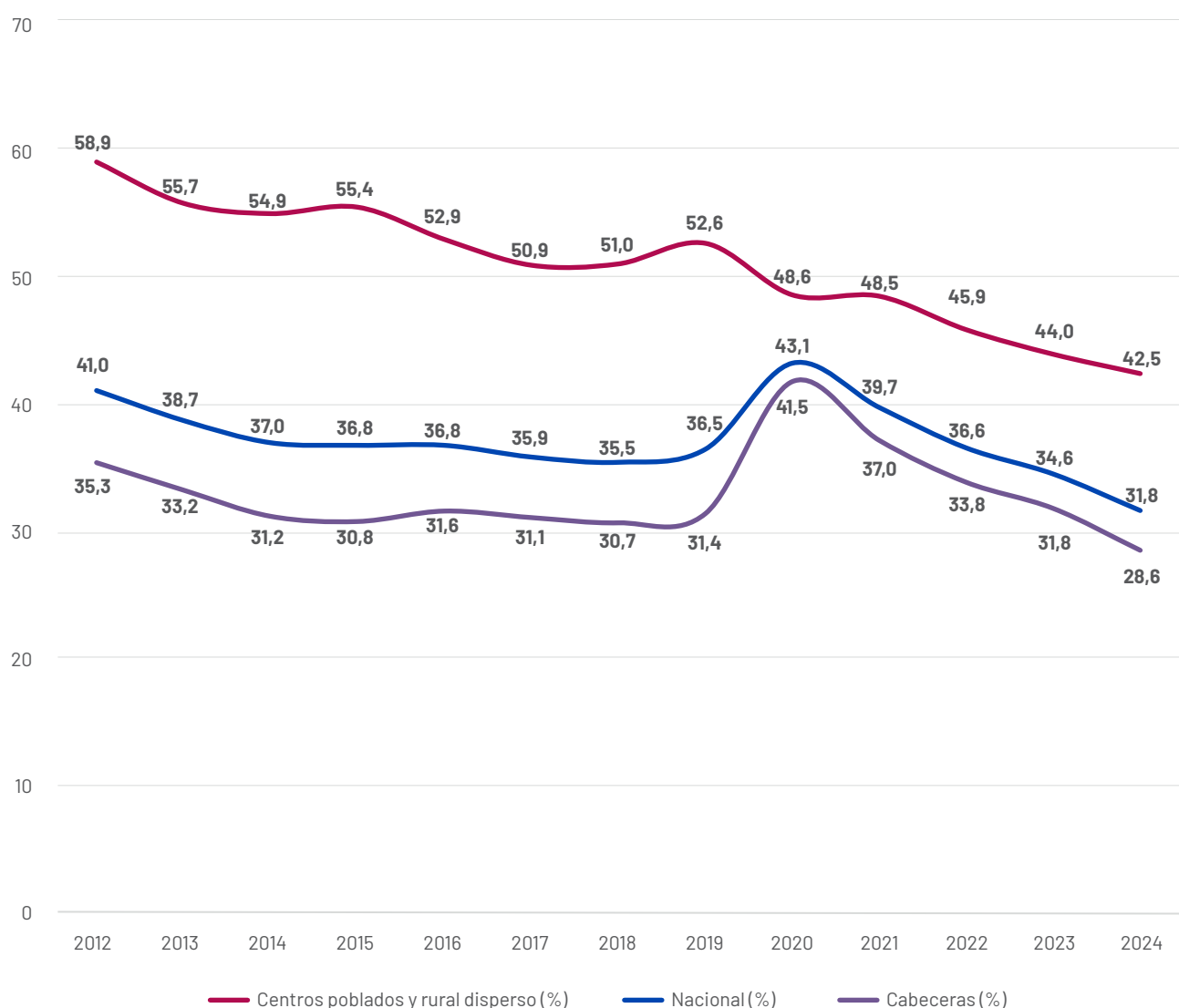
Éxito 2: reducción sostenida de pobreza

En las últimas décadas, Colombia ha mantenido un avance consistente y decidido en la reducción de la pobreza. Esta evolución no se limita a un solo indicador monetario, sino que refleja una convergencia positiva con indicadores de bienestar como la nutrición, el acceso a la educación y la calidad de vida en general. La pobreza monetaria, que mide la capacidad de los hogares para adquirir una canasta básica de bienes, se ha reducido del 41 % en 2012 al 36,5 % en 2019 (Departamento Administrativo

Nacional de Estadística [DANE], 2026). Si bien la pandemia del COVID-19 representó un choque sin precedentes que elevó la cifra al 43 % en 2020, el país logró una considerable recuperación.

Gracias a la reactivación económica, y a los programas de protección social como las transferencias monetarias, la pobreza monetaria retomó su senda descendente hasta ubicarse en el 33 % en 2023, lo que significa que **2,9 millones de colombianos lograron superar esta condición en solo dos años** (DANE, 2026).

Gráfica 4. Incidencia de la pobreza monetaria. Colombia, 2012-2024



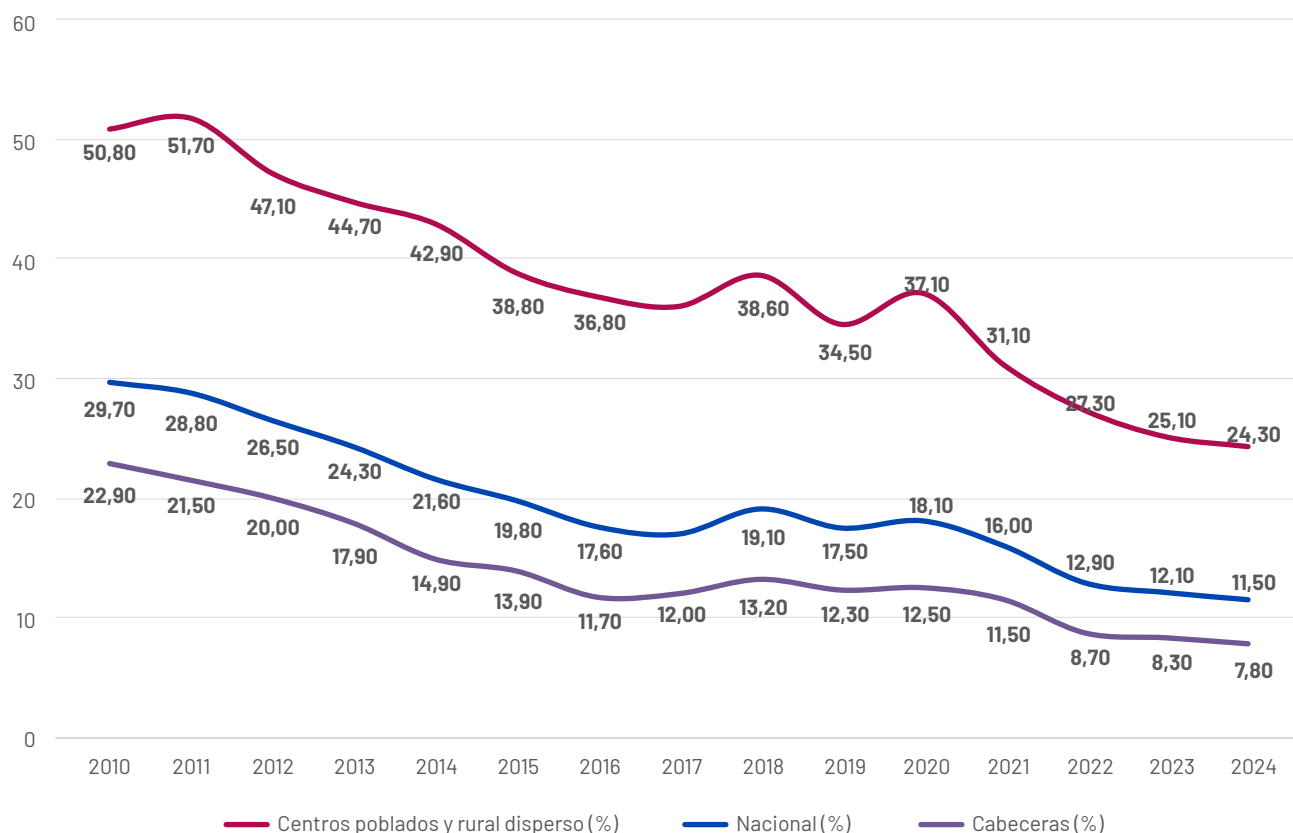
Fuente: DANE (2026).



La mejora en los ingresos se evidencia especialmente en la calidad de vida cotidiana de las personas. El índice de pobreza multidimensional (IPM), un indicador que evalúa condiciones estructurales como el nivel educativo, el acceso a servicios públicos, la calidad de la vivienda y la salud, permite entender que **la pobreza**

no es solo falta de dinero, sino la carencia de oportunidades básicas. Así, el IPM cayó del 29,7 % en 2010 al 11,5 % en 2024, su nivel más bajo registrado (DANE, 2026b). Este logro ha sido impulsado principalmente por un aumento significativo en la asistencia escolar y una cobertura en salud que es prácticamente universal.

Gráfica 5. Incidencia de la pobreza multidimensional. Colombia, 2010-2024



Fuente: DANE (2026b).

El **principal factor que ha determinado la caída en pobreza en Colombia es el crecimiento económico.** La literatura muestra que hasta el 90 % de la reducción en pobreza se debe a este fenómeno (Obando y Andrian, 2016). Simultáneamente, el desarrollo de un tejido de mecanismos de transferencias sociales tanto condicionadas como no condicionadas ha permitido atender las necesidades de las personas que permanecen en situación de pobreza y pobreza extrema con un diseño mucho más eficiente. Antes del año 2000, la intervención del Estado era fragmentada y se limitaba a mitigar necesidades inmediatas mediante subsidios en especie y auxilios temporales. Sin embargo, con la llegada de programas como Familias en Acción en el año 2000, el paradigma evolucionó a uno

de transferencias monetarias como una herramienta para incentivar la formación de capital humano y superación de la pobreza (Acosta et al., 2015).

Los programas de transferencias condicionadas, aunque están orientados a reducir la pobreza en el corto plazo, generan efectos adicionales sobre el comportamiento de los hogares. La evidencia indica que también incentivan la inversión en capital humano y reducen la probabilidad de conductas de riesgo como la vinculación a actividades delictivas y los embarazos en la adolescencia (Banco de la República [Banrep], 2021).

Asimismo, la evidencia ha desmitificado consistentemente la idea de que las transferencias monetarias desincentivan la participación en el mercado laboral. Por el contrario, estos



programas actúan como un habilitador que alivia restricciones financieras, fomentando tanto el emprendimiento como la formalización. Lejos de desincentivar el trabajo, las diferentes evaluaciones de impacto han encontrado que los programas son un motor de movilidad que aumenta la participación laboral femenina, facilita la inserción laboral exitosa de los jóvenes y reduce el trabajo infantil al priorizar la asistencia escolar (Acosta et al., 2023).

Ahora Colombia cuenta con una historia de más de dos décadas perfeccionando estos subsidios, iniciando con hitos como Familias en Acción y Jóvenes en Acción, programas que condicionaban el apoyo económico a la asistencia escolar y controles de salud. Durante la emergencia de la pandemia, el sistema demostró su flexibilidad con la creación del ingreso solidario, una transferencia no condicionada que llegó rápidamente a hogares que nunca habían recibido ayuda estatal. De hecho, se estima que, sin las transferencias institucionales (como el ingreso solidario y los giros de Familias en Acción), 1,8 millones de personas adicionales habrían caído en la pobreza en 2021 (Acosta et al., 2023). Este programa sentó las bases para la actual renta ciudadana, un modelo unificado que busca promover la movilidad social y la autonomía económica de los

hogares más vulnerables del país. De este modo, entre marzo y abril de 2026 el Gobierno nacional invirtió COP 323.495 millones para cubrir 763.312 hogares (Prosperidad Social, 2026).

Finalmente, **la política social no habría sido posible sin una herramienta fundamental: la gestión inteligente de la información.** La eficacia de estos programas de subsidios se ha refinado gracias a la evolución del Sisbén. Con el paso al Sisbén IV, el sistema dejó de ser una encuesta de bienes materiales para convertirse en una herramienta que analiza la capacidad real de generar ingresos y el entorno socioeconómico de cada persona, permitiendo una focalización mucho más justa (Acosta et al., 2023).

De manera complementaria, en 2020 se creó el Registro Social de Hogares, una herramienta gracias a la cual el Sisbén se puede unificar con múltiples bases de datos administrativas, lo que le facilita al Estado detectar cambios en la vida de las familias en tiempo real. Esta interoperabilidad no solo evita que se dupliquen pagos o se incluyan personas que no lo necesitan, sino que permite que programas modernos operen de forma automática. Gracias a esta tecnología, **el Estado ahora tiene la capacidad de buscar activamente a los ciudadanos más vulnerables, garantizando que la protección social llegue de manera oportuna, transparente y eficiente.**

Éxito 3: reconocimiento de la política de cuidado en la agenda de política pública

El avance hacia un sistema integral de cuidados en Colombia representa un logro que, aunque reciente, es de gran importancia. Este proceso ha implicado el reconocimiento institucional de una realidad que históricamente permaneció opacada en el ámbito privado y que recayó de forma desproporcionada sobre las mujeres, un fenómeno que tiene efectos directos sobre la vinculación de esta población a la fuerza de trabajo, limitando su potencial económico y social. Becker (1981), además, muestra que la participación laboral femenina depende del salario relativo y del costo de oportunidad del tiempo; particularmente, de aquel destinado al cuidado.

Así pues, **consolidar la política del cuidado es una condición indispensable para avanzar hacia una sociedad más equitativa**, que no solo proteja a los más vulnerables, sino que garantice derechos y oportunidades a las personas que aportan su tiempo y esfuerzo a esta labor esencial de la sociedad. Este cambio de paradigma, en efecto, se ha materializado en hitos de política pública.

En primer lugar, se destaca **el reconocimiento de la Corte Constitucional del cuidado como un derecho fundamental.** En segundo lugar, con la hoja de ruta trazada por el CONPES 4143 de 2024 y la creación del Sistema Nacional de Cuidado (SNC), el país ha dejado de ver estas tareas como una ayuda informal para entenderlas como un **pilar de la protección social.** Un avance clave en esta visibilidad ha sido la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado, que ha permitido estimar que este trabajo representa aproximadamente el 20 % del producto interno bruto (PIB) nacional (DANE, 2020), superando a sectores tradicionales como el comercio o la industria.

A nivel subnacional, la política ha encontrado un caso de éxito en el Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá. Este sistema se estructuró alrededor del modelo internacional de las 3R: **reconocer** la contribución de las personas cuidadoras a la sociedad, **redistribuir** las labores de cuidado que caen de manera desproporcionada sobre las mujeres de manera que se equilibre la provisión del cuidado, y **reducir** el tiempo y la car-



ga relacionada con las labores no remuneradas de cuidado. En este orden de ideas, esta instancia incluye como estrategias: (1) las manzanas del cuidado, que ofrecen servicios localizados en espacios como parques o plazoletas; (2) los buses del cuidado, que atienden de manera itinerante a zonas de difícil acceso o con escasez de oferta institucional; y (3) un modelo de asistencia personal, que lleva los servicios a domicilio a personas cuidadoras y que requieren cuidados.

La evaluación del Sistema Distrital de Cuidado muestra resultados positivos para las personas cuidadoras (Economía Urbana y Fedesarrollo, 2024):

- Cambios en la comprensión de los conceptos de cuidado como trabajo no remunerado.
- Apropiación de prácticas de cuidado y autocuidado por parte de las personas cuidadoras.
- Mejoras significativas en el bienestar físico y mental de los participantes.
- Valoración de las redes de apoyo propiciadas por el sistema.

Aun así, no se observan todavía efectos sobre el tiempo que las mujeres dedican a descansar, lo cual muestra que se requieren ajustes y consolidación de estas iniciativas en la agenda de política pública.

En general, a nivel nacional **el camino hacia la consolidación del sistema enfrenta desafíos críticos que requieren atención inmediata. La sostenibilidad fiscal** es la principal preocupación, dado que la puesta en marcha del plan decenal exige inversiones cercanas a los COP 25 billones (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2025), lo que entra en conflicto con las limitaciones presupuestales proyectadas para 2026. A esto se suma una **profunda incertidumbre institucional** tras los fallos judiciales sobre la estructura del Ministerio de Igualdad, lo que pone en riesgo la cabeza de mando del sistema si no se logra una reformulación legislativa exitosa en el corto plazo.



3 ¿Qué falta?

La gran deuda: un sistema de protección social para la realidad laboral colombiana

Si bien hubo avances significativos en todos los componentes de la protección social, hoy la gran mayoría de estos enfrentan retos fundamentales; en primer lugar, el sistema de pensiones. A pesar de todas las mejoras que la Ley 100 de 1993 introdujo en la organización del sistema y el aumento en eficiencia que implicó la participación privada, la idea de que el incremento en la formalidad laboral del país iba a permitir un ingreso suficiente a las personas en edad de retiro no se logró; hasta ahora solo ha cobijado a uno de cada cuatro adultos mayores que deberían recibirlo.

En este contexto, aunque la reciente Ley 2381 de 2024 (reforma pensional) resuelve algunos de los problemas del anterior modelo como la competencia asimétrica entre regímenes y la asignación altamente regresiva de los subsidios implícitos, deja dudas considerables sobre sus efectos en materia de cobertura y sostenibilidad. Si bien esta legislación busca aumentar el número de ciudadanos que reciben un ingreso en su vejez, dicha mejora se sostiene principalmente sobre el pilar solidario, el cual, por definición, se acerca más a un programa de política social que propiamente a uno de pensiones. Así, el incremento en cobertura del pilar contributivo es exiguuo en contraste con la inversión proyectada.

Según cálculos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), el pasivo pensional del pilar contributivo, medido en el valor presente neto a 2100, pasaría de un 106,4 % del PIB en un escenario sin reforma a 168,7 % del PIB con la reforma. En consecuencia, se proyecta que el nuevo Fondo de Ahorro se agotará hacia la década de 2070, momento en el que la Nación deberá asumir por completo el pago de las mesadas (CARF, 2024), desplazando potencialmente otros gastos sociales vitales como salud o educación. Este incremento del gasto no se traduce en igual medida en el aumento en cobertura: se pasaría de 2,5 millones de pensionados en 2050 en el escenario de *statu quo* a 2,8 millones con la reforma.

La razón principal de este estancamiento no es exclusiva del marco normativo pensional; también influye su estrecho vínculo con un mercado laboral profundamente afectado por la informalidad, que ronda el 60 %. Por definición, **un sistema que depende de la formalidad para otorgar protección está condenado a dejar desamparados a quienes transitan por la economía informal**. Esta situación se agrava con el cambio demográfico acelerado: Colombia está envejeciendo, y cada vez habrá menos personas en edad de trabajar para sostener a un número creciente de pensionados.

Con la reforma también persiste una preocupación por la equidad intergeneracional: los jóvenes de hoy cargarán con un pasivo pensional creciente para financiar las promesas del sistema actual. Asimismo, el pilar semicontributivo hereda componentes regresivos, pues a quienes no logran pensionarse se les devuelve su ahorro sin intereses reales, lo que termina siendo un impuesto cargado a los más vulnerables que con sus aportes contribuyen a financiar el sistema, sin recibir compensación.

En síntesis, **la protección a la vejez en Colombia no admite más esperas**. Existe un consenso técnico, al que el Consejo Privado de Competitividad (CPC) se ha sumado con insistencia durante la última década, sobre la urgencia de actualizar el marco normativo pensional acorde a la realidad laboral, fiscal y demográfica del país.

Independientemente de la suerte jurídica de la reforma, el país ha logrado un acuerdo fundamental sobre la necesidad de cambio que no puede desaprovecharse. Si la ley es derogada, el reto para el Ejecutivo y el Legislativo será capitalizar este *momentum* para estructurar un sistema pensional equilibrado. Esto implica integrar las lecciones aprendidas y los avances normativos previos, resolviendo de fondo los conflictos de sostenibilidad financiera que aún persisten para garantizar una cobertura real.



4 ¿Qué urge?

Prioridad 1: conseguir saneamiento de deudas del sector salud manteniendo un sistema de aseguramiento con participación privada

El sistema de salud atraviesa una crisis financiera que pone en riesgo su sostenibilidad, la continuidad en la prestación de servicios y el derecho efectivo a la salud. De acuerdo con Así Vamos en Salud, en 2025 las entidades promotoras de salud (EPS) alcanzaron un patrimonio negativo de COP 15,3 billones, con pasivos de COP 34,9 billones (CPC et al., 2025). Esta situación requiere medidas urgentes de saneamiento financiero, manteniendo el modelo de aseguramiento en salud y preservando su carácter mixto de manera que se fortalezcan las capacidades públicas requeridas sin desmontar la participación privada. Para este propósito, el CPC recomienda:

1. **Crear un comité técnico de alto nivel:** Establecer un comité con mandato de estabilización financiera con el fin de:
 - Consolidar una **cifra única, verificable y auditada de la deuda del sistema**.
 - Definir un plan de saneamiento con cronograma, fuentes de financiamiento y mecanismos de seguimiento.

2. **Saneamiento financiero basado en precedentes nacionales:** Diseñar un esquema de saneamiento inspirado en la experiencia de la **crisis financiera colombiana de 1998-1999**, que incluyó:

- Reconocimiento explícito de pérdidas.
- Mecanismos de ajuste financiero condicionado.

El proceso de ajuste debe mantener el modelo basado en aseguramiento y su carácter mixto, evitando interrupciones que agraven la crisis. Asimismo, el saneamiento debe diseñarse de manera que no interrumpa la atención en salud. Para que un esfuerzo de este tipo sea exitoso, debe contar con credibilidad institucional, para lo cual son importantes la transparencia y la información sobre el avance del saneamiento financiero y definir indicadores claros para evidenciar el desempeño.

Prioridad 2: definir con claridad el alcance y los límites del derecho a la salud de manera que este tenga un sentido real para toda la población del país y sea sostenible en el tiempo

La definición de límites adecuados al plan de beneficios es uno de los mayores desafíos en materia de sostenibilidad financiera del sistema de salud. En la práctica, el funcionamiento de este sector en Colombia genera una paradoja: el derecho a la salud está reconocido como fundamental, ilimitado e integral por la Ley Estatutaria 1751 de 2015, pero los recursos para financiarlo son finitos.

Los sistemas de salud enfrentan presiones sobre el gasto debido a factores demográficos como el envejecimiento de la población y el cambio epidemiológico, que implica una mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles (entre ellas, cáncer y enfermedades cardiovasculares), pero también debido al surgimiento y uso de nuevas tecnologías médicas.

Colombia no es ajena a estas tendencias, lo que significa que **el país debe establecer criterios de priorización del gasto y de gestión de la presión generada por estos avances científicos**.

En particular, es preciso abordar el hecho de que los servicios y las tecnologías no incluidos en el plan de beneficios y autorizados por un profesional de la salud o un juez son recobrados a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) y pagados con recursos públicos. Así, el rubro de recobros ha venido creciendo significativamente, por lo que desde 2020 opera un mecanismo de presupuestos máximos para costear las atenciones no financiadas con la unidad de pago por capitación (UPC). A través de esta alternativa se paga anticipadamente a las EPS; no obstante,



te, si la parte del gasto real que excede el gasto esperado se considera ajustes *ex post*, este mecanismo configura riesgos de aumento del gasto.

La Ley Estatutaria en Salud establece que los recursos públicos destinados a salud no podrán ser asignados a financiar tecnologías con fines cosméticos, sin evidencia científica sobre su seguridad y efectividad clínica, sin autorización de la autoridad competente, en fase de experimentación o que se presten en el exterior². Asimismo, un servicio o tecnología puede dejar de ser financiado con recursos destinados para el Sistema General de Seguridad Social en Salud si es nominado y evaluado en un procedimiento técnico-científico.

En la práctica, **los límites al plan de beneficios no son claros**, ya que cualquier ciudadano puede asegurar la provisión de servicios de salud a través de una acción de tutela. En 2025 se interpusieron 312.573 recursos de este tipo invocando el derecho a la salud, cifra que representa el 34 % del total de tutelas en el país durante ese año. Una adecuada definición de límites en el plan de beneficios debería evitar que la provisión de servicios de salud tenga lugar a través de acciones judiciales.

En ese sentido, **es fundamental evaluar la relación costo-efectividad de las tecnologías** con el objetivo de priorizar aquellas que ofrecen una mayor efectividad terapéutica a un menor costo. Actualmente se permite la financiación completa de cualquier tecnología atendiendo al derecho fundamental a la salud establecido por la Ley Estatutaria de 2015, sin incorporar ningún criterio de priorización. La tarea de definición de criterios para priorizar el gasto debería ser adelantada por el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS), para lo cual es necesario fortalecer esta entidad y dar mayor apoyo técnico, financiero y político a su labor.

En efecto, el IETS tiene dentro de sus funciones principales realizar análisis económicos de costo-efectividad necesarios para priorizar tecnologías según su efectividad terapéutica. No obstante, su capacidad de incidir en la estrategia de control del gasto se ve limitada por el carácter no vinculante de las evaluaciones de costo-efectividad y por el hecho de que estas revisiones están supeditadas a contratos desde el Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud).

Prioridad 3: atender problemas micro del sistema de salud

En Colombia las EPS reciben un pago fijo por cada usuario afiliado (la UPC), que opera como un instrumento clave con dos propósitos complementarios. En términos financieros, define el monto per cápita que sostiene el funcionamiento del sistema y, por tanto, condiciona su equilibrio fiscal. Bajo este esquema, las EPS asumen el riesgo financiero de desviaciones entre ingresos y gastos, lo que induce la adopción de estrategias orientadas a la prevención, el diagnóstico oportuno y el control de enfermedades crónicas, así como a una gestión más eficiente de la contratación con los prestadores (Bardey, 2026).

Sin embargo, la UPC no incluye consideraciones de calidad o desempeño relacionado con resultados en salud, lo que puede incluso desestimular los avances en esta materia, ya que conseguir una mejor calidad puede implicar un aumento en los gastos y, por lo tanto, una reducción en el margen de ganancia por afiliado (Bardey, 2015). Además, la UPC no ha crecido al ritmo necesario para atender los crecientes retos derivados de factores exógenos al sistema como el envejecimiento po-

blacional, la incorporación de nuevas tecnologías y la mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles en la población.

Esta situación de insuficiencia de la UPC ha creado un nuevo factor de presión financiera sobre el sistema de salud que requiere atención urgente a través de la revisión y actualización de su cálculo. Una alternativa que debe ser considerada en este sentido es la incorporación de diferenciales demográficos y geográficos que permitan abordar de una manera más efectiva la heterogeneidad en estos aspectos.

La revisión técnica de la UPC permitiría, por ejemplo, hacer frente a algunas de las barreras de oferta geográficas que vienen siendo apremiantes en el caso colombiano. La Encuesta de Calidad de Vida del DANE ofrece información valiosa para aproximarse, justamente, a aquellos obstáculos al acceso al servicio de salud ya que permite identificar las razones por las cuales las personas que han enfrentado un problema médico no han recibido o no han solicitado atención. Estas barreras pueden provenir de *factores de oferta*, es decir, aquellos atri-

2. Artículo 15 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, "por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones".

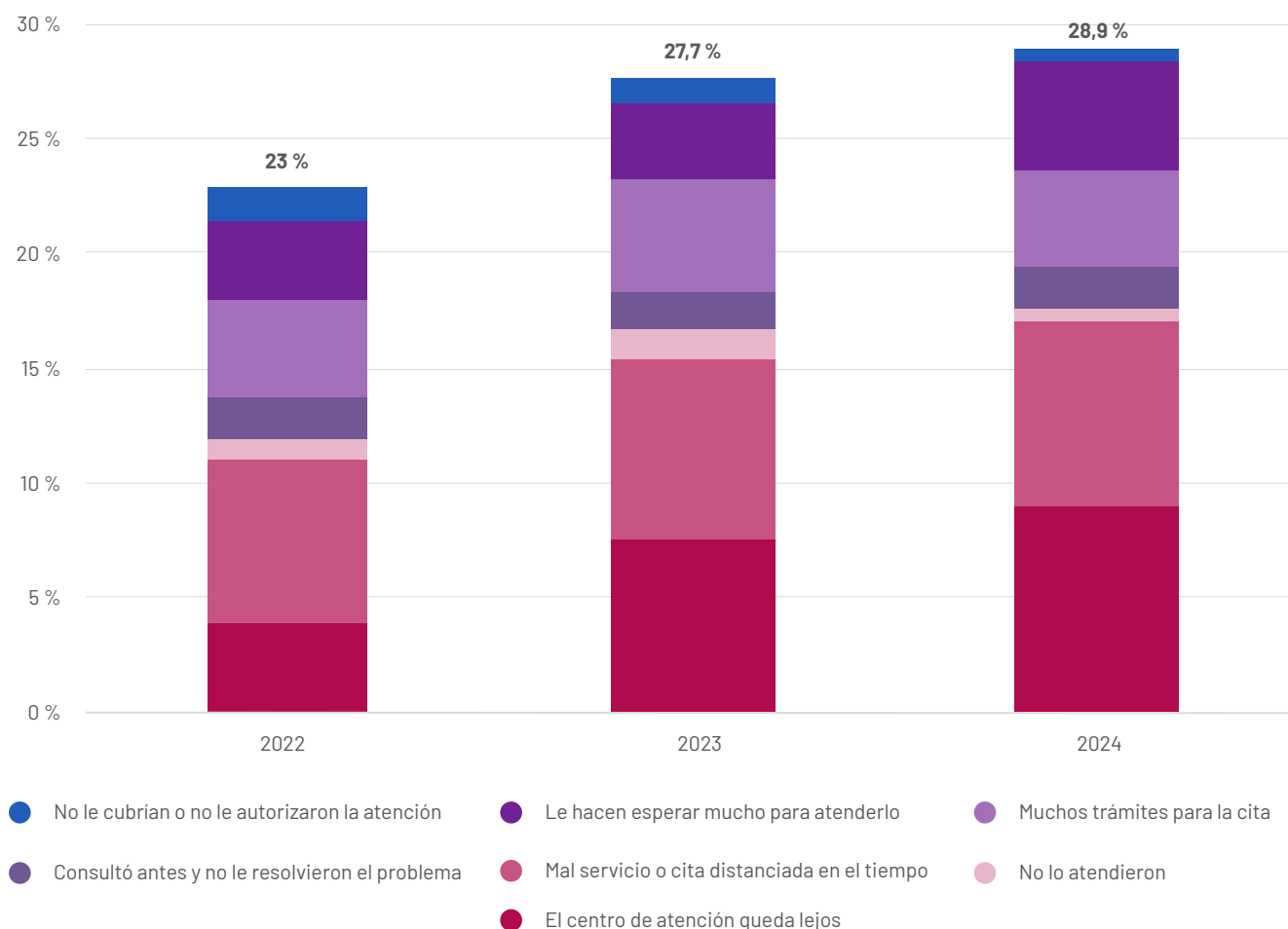


buibles al prestador de los servicios, y de factores de demanda, relacionados con las condiciones del usuario.

Los resultados más recientes muestran que barreras como la oportunidad de la cita, la calidad del servicio, la ubi-

cación geográfica del centro de atención y la cantidad de trámites han impedido el acceso a los servicios médicos para 1 de cada 5 personas con problemas de salud, como se observa en la Gráfica 6.

Gráfica 6. Personas con problemas de salud que no solicitan o no reciben atención médica por barreras de oferta. Colombia, 2022-2024



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida del DANE. Cálculos: CPC.

Además de los ajustes requeridos en la UPC para garantizar suficiencia y favorecer una reducción de algunas barreras de oferta para el acceso a los servicios de salud, es fundamental contar con sistemas de información que permitan la toma de decisiones y el monitoreo de ineficiencias y desperdicios. Se ha demostrado que el intercambio de información favorece la detección de prácticas de malgasto o variaciones injustificadas en el gasto. Por ejemplo, Lammers *et al.* (2014) encontra-

ron que los intercambios de información de salud permitieron reducir la duplicación de tomografías computarizadas en un 59 %, de ultrasonidos en un 44 % y de imágenes de rayos X en un 67 %, en Estados Unidos.

En este sentido, Colombia ha avanzado para hacer funcional la historia clínica interoperable, creada a través de la Ley 2015 de 2020. Además, como parte de la reglamentación requerida para dicha entrada en operación, la Resolución 866



de 2021 definió el conjunto de datos clínicos relevantes, esto es, los datos de la historia clínica de un individuo que los prestadores de servicios de salud requieren conocer para su atención: identificación de la persona, datos relacionados con la atención recibida y resultados de esta.

Ahora bien, **es importante que los avances anteriores hagan parte de un objetivo de política más general de creación**

de un sistema de información único que garantice la disponibilidad de información demográfica, epidemiológica, clínica y financiera. Una alternativa crecientemente adoptada en el mundo es el uso de tecnología blockchain, que permite que los datos clínicos y la información de los pacientes sean consignados en un sistema descentralizado con acceso a actores relevantes del sistema de salud.



5 Bibliografía

- 1 Acosta, O. L., Forero, N. y Pardo Pinzón, R. (2015). *Sistema de protección social de Colombia: Avances y desafíos* (Serie Estudios y Perspectivas N.º 28). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- 2 Acosta, K., Taboada-Arango, B., Otero-Cortés, A. y Bonnet-Morón, J. (2023). *Evolución de las transferencias monetarias en Colombia* (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana N.º 315). Banco de la República.
- 3 ANIF. (2025). *Gasto de bolsillo en salud: otra cara de la crisis que atraviesa el sistema* (Comentario Económico del Día N.º 1667).
- 4 Asofondos. (2026). *Estudios y cifras*. <https://asofondos.org.co/estudios-y-cifras/>
- 5 Banrep. (2021, 8 de octubre). *Efectos de largo plazo del programa Familias en Acción en Colombia*. <https://www.banrep.gov.co/es/blog/efectos-largo-plazo-del-programa-familias-accion-colombia>
- 6 Bardey, D. (2015). Pagos por desempeño en el sistema de salud colombiano. *Revista Monitor Estratégico*, (7), 4-7.
- 7 Bardey, D. (2026). *Reformar la salud sin desmontarla: más recursos y mejores incentivos* (Nota Macro). Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- 8 Becker, G. S. (1981). *A treatise on the family*. Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674906990>
- 9 CARF. (2024). *Tercera Actualización - Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional*. https://www.carf.gov.co/herramientas/-/document_library/zhyz/view_file/1293438?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_zhyz_fileEntryId=1293438
- 10 CPC, ANIF, Así Vamos en Salud, Centro Regional de Estudios de Energía (CREE), Fundación para el Estado de Derecho y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). (2025). *Estrategias para el desarrollo económico y social de Colombia: Recomendaciones para el periodo 2026-2030*. Colombia Progresas.
- 11 DANE. (2020). *Cuidado no remunerado en Colombia: Brechas de género* (Boletín Técnico).
- 12 DANE. (2025). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2025>
- 13 DANE. (2026a). *Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema* (Boletín Técnico). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- 14 DANE. (2026b). *Pobreza multidimensional* (Boletín Técnico). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- 15 DNP. (2025). *Política Nacional del Cuidado - CONPES 4143 de 2025*.
- 16 Economía Urbana y Fedesarrollo. (2024). *Evaluación del Sistema Distrital de Cuidado Producto 4 - Informe de Resultados*. Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de la Mujer
- 17 Gómez, C., Jara, D. y Murcia, A. (2006). *Impacto de las operaciones de los fondos de pensiones obligatorias en los mercados financieros colombianos* (Borradores de Economía N.º 406). Banco de la República de Colombia.
- 18 Heston, T. (2017). A Case Study in Blockchain Health Care Innovation. *International Journal of Current Research*, 9(11), 60587-60588.
- 19 Lammers, E. J., Adler-Milstein, J. y Kocher, K. E. (2014). Does Health Information Exchange Reduce Redundant Imaging? Evidence From Emergency Departments. *Medical Care*, 52(3), 227-234.
- 20 Ley 1751. (2015). *Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*.
- 21 Londoño, J. y Frenk, J. (1997). Structured pluralism: towards an innovate model for the health system reform in Latin America. *Health Policy*, 41(1), 1-36.
- 22 Minsalud. (2026). *Cifras de afiliación en salud*. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>
- 23 Obando, N. y Andrian, L. G. (2016). *Measuring Changes in Poverty in Colombia: The 2000s*. <https://doi.org/10.18235/0009307>
- 24 Prosperidad Social. (2026, 17 de marzo). *Prosperidad Social inicia entrega del primer ciclo de Renta Ciudadana y Devolución del IVA*. <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/>



prosperidad-social-inicia-entrega-del-primer-ciclo-de-renta-ciudadana-y-devolucion-del-iva/

- 25** Ruiz, F., Castaño, R. A., Ramírez, J., Vaca, C., Arango, C., Galán, A., Peñaloza, E. y Rueda, E. (2018). *Agenda en salud 2018:*

para definir el rumbo del sector salud a los 25 años de la Ley 100. Universidad Javeriana; Universidad de Los Andes.

- 26** World Health Organization. (2019). *Recommendations on digital interventions for health system strengthening* (WHO Guideline).



MERCADO LABORAL

MERCADO LABORAL

Introducción

1

Hitos en el mercado laboral colombiano

2

La gran deuda

3

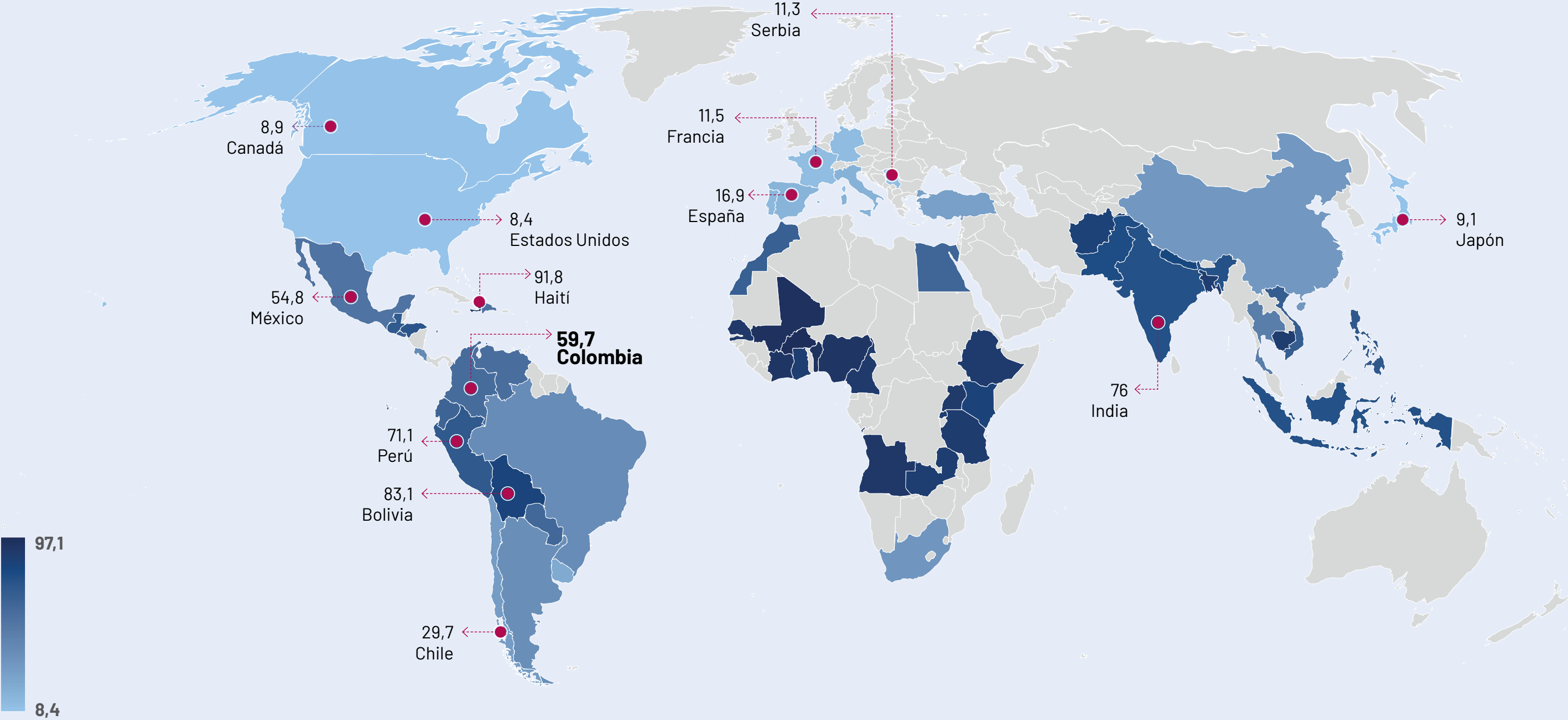
Hoja de Ruta 2026-2030

4

Referencias

5

PORCENTAJE DE INFORMALIDAD LABORAL



Fuente: Banco Mundial (2023).



Perfil de Colombia en materia de mercado laboral

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Valor OCDE	Fuente	Descripción
Desempeño del mercado laboral y productividad	Tasa de participación de la fuerza laboral (población mayor de 15 años)	64	8 de 16	Bolivia (79,6)	62,1	OIT (2025)	Proporción de personas de 15 años o más que están ocupadas o buscando trabajo activamente.
	Tasa de desempleo	8,4	14 de 16	Argentina (1,7)	5,6	OIT (2025)	Porcentaje de la fuerza laboral que busca empleo activamente y no lo encuentra.
	Tasa de desempleo femenina	10,7	15 de 16	Argentina (1,8)	5,7	OIT (2025)	Porcentaje de mujeres en la fuerza laboral que están desempleadas, lo que refleja desigualdades de género en el acceso al empleo.
	Tasa de desempleo juvenil (población entre 15 y 24 años)	17,5	11 de 15	Guatemala (3,8)	14	OIT (2025)	Proporción de jóvenes en la fuerza laboral que no logran emplearse.
	Proporción de la población entre 15 y 24 años que no estudia, no trabaja y no recibe capacitación	23,2	13 de 16	Bolivia (7,7)	10,5	OIT (2026)	Porcentaje de jóvenes fuera del sistema educativo y del mercado laboral.
	Productividad laboral (producto por hora trabajada)	USD 18,4	8 de 16	Panamá (USD 44,5)	USD 69,4	OIT (2026)	Valor económico promedio generado por cada hora efectiva de trabajo.
	Salario mínimo relativo al salario medio de los trabajadores a tiempo completo	92,3	4 de 4	México (73,7)	57,0	OCDE (2024)	Proporción que representa el salario mínimo legal en relación con el salario medio de los trabajadores a tiempo completo.



1 Introducción

El desarrollo del mercado laboral colombiano es uno de los principales avances institucionales del país y, al mismo tiempo, uno de sus mayores desafíos estructurales. En este entorno se refleja con claridad una tensión persistente: mientras Colombia ha fortalecido sus capacidades estadísticas, ampliado la participación laboral y robustecido su marco normativo, estas mejoras no se han traducido en una transformación de dimensiones equivalentes en términos de formalización, productividad y acceso efectivo a la protección social.

Este capítulo se inscribe en una edición especial del **Informe Nacional de Competitividad (INC)**, que en 2026 cumple 20 años de seguimiento técnico a los determinantes del crecimiento económico y bienestar de la población. Durante este periodo, esta publicación ha documentado cómo la competitividad no depende únicamente de la estabilidad macroeconómica, sino de una serie de capacidades; entre ellas, la de construir mercados laborales funcionales, incluyentes y coherentes con su estructura productiva y social. En ese balance de largo plazo, el mercado laboral colombiano muestra una paradoja clara: a pesar de todos los avances en sus fundamentos institucionales, mantiene una deuda estructural de tal magnitud que puede ser quizás el gran talón de Aquiles de nuestra sociedad.

En este contexto, el capítulo identifica **tres hitos fundamentales** en la evolución reciente del mercado laboral. En primer lugar, la consolidación de un sistema de información integral y persistente en el tiempo, basado en la articulación entre la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), que ha permitido mejorar la medición, la trazabilidad y la evaluación de las políticas laborales. En segundo lugar, el aumento sostenido de la participación laboral femenina, impulsado por transformaciones educativas, demográficas y sociales que han ampliado la oferta laboral y el potencial productivo del país. En tercer lugar, el fortalecimiento progresivo del marco de derechos laborales y sindicales, que ha alineado el sistema colombiano con estándares internacionales y ha mejorado su arquitectura institucional.

No obstante, estos avances conviven con una realidad estructural que desdice de nuestra capacidad de convertir medios en resultados: la persistencia de altos niveles de exclusión e informalidad, particularmente agudos en contextos

rurales y de baja productividad. Como se documenta en este capítulo, la informalidad no es un fenómeno homogéneo ni transitorio, sino la expresión de una profunda desalineación entre el diseño institucional del mercado laboral y la heterogeneidad de nuestra estructura social y productiva. Bajo las condiciones actuales, la formalidad no constituye el equilibrio natural del mercado, sino un conjunto de protecciones que el aparato productivo no puede sostener, haciendo que una proporción significativa de trabajadores y unidades productivas no pueda alcanzar tales garantías. En estas condiciones, la informalidad, más que una excepción, constituye la forma predominante de inserción laboral, y la alternativa es la exclusión total del sistema.

Este fenómeno responde a barreras concretas: costos laborales elevados y mecanismos de determinación que no recogen información esencial del mercado, esquemas de cotización al sistema de protección social rígidos y un sistema de protección social diseñado para empleos formales, estables y de tiempo completo. Si bien hay otros elementos, en particular la interacción del mundo laboral con el sistema educativo, las barreras mencionadas son determinantes. Para muchos trabajadores y empresas, cumplir con estas condiciones no es viable y, por eso, la informalidad termina siendo una decisión racional a pesar de sus múltiples consecuencias negativas. Si la formalidad no es posible bajo las reglas actuales, el problema no está en las personas, sino en el diseño del sistema.

El capítulo cierra con una **hoja de ruta normativa para el periodo 2026-2030**, orientada a iniciar la corrección de distorsiones estructurales. En primer lugar, se propone avanzar hacia esquemas de cotización más flexibles y proporcionales, que permitan ampliar el acceso a la seguridad social, complementando la modernización operativa de la PILA con instrumentos como la **unidad de trabajo especial (UTE)**. En segundo lugar, se plantea **corregir la desnaturalización del contrato de aprendizaje**, recuperando su carácter formativo y reduciendo las cargas que hoy lo equiparan a un contrato laboral, lo que ha desincentivado su uso como mecanismo de inserción al empleo. Este ajuste debe ir acompañado de la eliminación de barreras regulatorias, como el esquema de autorización individual para el trabajo adolescente —que exige permisos del inspector de trabajo o del alcalde—, que en la práctica restrin-



gen la vinculación formal de jóvenes y refuerzan trayectorias de informalidad temprana. En tercer lugar, se propone establecer **definiciones normativas claras para el trabajo en plataformas digitales** como condición necesaria para reducir la ambigüedad regulatoria, mejorar la medición y ampliar la cobertura de protección social en nuevas formas de empleo.

Así, el capítulo se estructura en tres momentos: los avances que han fortalecido la base institucional del mercado la-

boral, la deuda estructural que limita su funcionamiento y una agenda de reformas orientada a cerrar esta brecha. A veinte años del primer INC, el mensaje es claro: el desafío no es solo seguir fortaleciendo las instituciones, sino lograr que estas sean compatibles con la realidad económica del país. Solo bajo este principio será posible avanzar hacia un mercado laboral que opere como una palanca real de movilidad social y mejora en el bienestar de la población.



2 Hitos en el mercado laboral colombiano

Construcción del sistema de información laboral en Colombia

La efectividad de la política laboral no depende únicamente del diseño normativo, sino de la calidad y la consistencia de la información que sustenta su diagnóstico. En ausencia de series estadísticas continuas, comparables y metodológicamente estables, la capacidad del Estado para identificar fallas de mercado, evaluar reformas y ajustar instrumentos se ve limitada. En este sentido, la medición no es un insumo accesorio, sino una condición estructural para la toma de decisiones informadas y la corrección de desequilibrios en el mercado laboral (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2023; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2015).

En Colombia, la construcción del sistema de información laboral ha sido un proceso progresivo más que continuo. La medición inició con la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) en 1976, con cobertura urbana limitada. Posteriormente, la Encuesta Continua de Hogares (ECH) amplió la cobertura y frecuencia de recolección, pero aún con restricciones de comparabilidad y representatividad. El punto de inflexión se dio con la implementación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) en 2006-2007, que unificó instrumentos, amplió la cobertura —incluyendo zonas rurales— y adoptó estándares internacionales definidos por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (DANE, 2023; OIT, 2013).

La GEIH permitió, por primera vez, una medición integrada del mercado laboral y de variables asociadas al bienestar de los hogares, incluyendo empleo, ingresos, informalidad y condiciones sociodemográficas, con representatividad nacional y comparabilidad internacional. Su diseño probabilístico, estratificado y multietápico, junto con su periodicidad mensual, posicionaron este instrumento como una de las principales fuentes para el análisis estructural del mercado laboral en Colombia (DANE, 2023). No obstante, más que un sistema perfectamente continuo, el proceso refleja una mejora progresiva en calidad, cobertura y capacidad analítica.

De manera complementaria, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), cuya implementación comenzó en 2005 y cuyo proceso de masificación avanzó posteriormente, introdujo una fuente administrativa basada en registros de cotización a la seguridad social. A diferencia de la GEIH —que captura información mediante encuestas—, la PILA permite observar con alta precisión variables del empleo formal, como salarios base de cotización, densidad de aportes y trayectorias laborales en el sistema contributivo (Ministerio de Salud y Protección Social [Minsalud], 2022).

Esta diferencia metodológica es clave: mientras la GEIH ofrece una visión integral del mercado laboral —incluida la informalidad—, la PILA proporciona trazabilidad detallada del segmento formal. En conjunto, ambas fuentes configuran una arquitectura estadística complementaria que permite contrastar información, reducir sesgos de subdeclaración y mejorar la estimación de variables críticas para la política pública, como los costos laborales, la cobertura del sistema de protección social y la dinámica de formalización (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2018; OCDE, 2015).

Si bien esta combinación no es única a nivel internacional, sí representa una capacidad analítica relevante para un país de ingreso medio, en la medida en que integra información de encuestas de hogares con registros administrativos para el seguimiento del mercado laboral. Esta articulación fortalece la transparencia, reduce asimetrías de información y amplía el margen para evaluaciones más rigurosas de política pública.

En términos institucionales, esta infraestructura estadística constituye un activo estratégico del Estado. Como señala North (1990), la disponibilidad de información confiable reduce la incertidumbre, mejora la coordinación entre agentes y fortalece la calidad de las decisiones. En el caso colombiano, el fortalecimiento progresivo del sistema de información laboral ha sido una condición habilitante para el diseño y la evaluación de políticas, aunque persisten desafíos en integración, interoperabilidad y uso efectivo de los datos.



Aumento significativo de la participación laboral femenina

El aumento de la participación laboral femenina en Colombia se enmarca en una tendencia estructural de largo plazo observada en América Latina desde finales del siglo XX. En la región, la tasa de participación femenina pasó de cerca del 40 % en 1990 a alrededor del 52 % en 2019, impulsada por la expansión educativa, la transición demográfica y cambios en los roles de género (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2022). En Colombia, esta tendencia se ha materializado de forma consistente: en áreas urbanas, la participación femenina aumentó de aproximadamente 47 % a 65 % entre 1984 y 2006, reflejando tanto la acumulación de capital humano como transformaciones en la estructura de los hogares (Amador, 2013).

En los últimos 20 años, la información de la GEIH confirma una expansión importante de la participación laboral femenina, aunque sin una convergencia plena frente a los hombres. La tasa global de participación femenina pasó de 50,1 % en 2007 a un máximo puntual de 58,0 % en sep.-nov. de 2011, mientras que el promedio anual más alto se registró en 2012, con 56,8 %. Sin embargo,

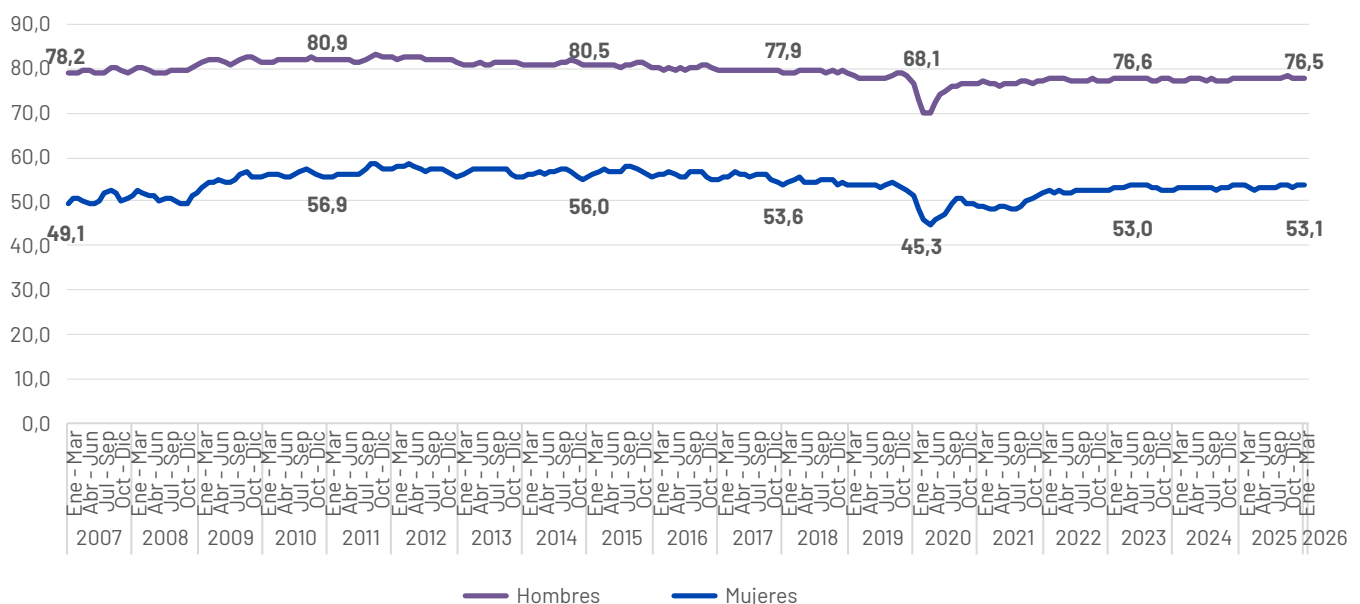
a partir de 2013 la tendencia pierde dinamismo y posteriormente se revierte parcialmente, con una caída hasta 47,9 % en 2020 como consecuencia del choque de la pandemia. Aunque la recuperación posterior ha sido significativa y en 2025 la participación femenina alcanzó 52,8 %, el indicador aún permanece por debajo de sus niveles máximos históricos.

Además, durante todo el periodo la brecha frente a la participación masculina se mantuvo cercana a 25 puntos porcentuales, reflejando una convergencia lenta y persistentes desigualdades en el acceso al mercado laboral. Este comportamiento sugiere que, si bien las transformaciones educativas, demográficas y sociales ampliaron la oferta laboral femenina, persisten restricciones estructurales que limitan nuevas ganancias en participación y dificultan una convergencia más acelerada frente a los hombres. Entre estas restricciones destacan la distribución desigual del trabajo de cuidado no remunerado, la alta informalidad y las dificultades de acceso a empleos formales y de calidad.

Gráfica 1. Tasa global de participación femenina y masculina nacional



Aunque la participación laboral femenina aumentó frente a 2007, entre 2007 y 2025 la brecha frente a los hombres se mantuvo alrededor de 25 pp, evidenciando un estancamiento estructural en la convergencia laboral de género.



Fuente: cálculos del CPC con base en la GEIH.



Desde una perspectiva comparada, este comportamiento es consistente con lo observado en América Latina, donde los avances en participación femenina han tendido a desacelerarse en la última década, sugiriendo la presencia de barreras estructurales que limitan nuevas ganancias (Cepal, 2022; Gontero y Vezza, 2023).

Desde la teoría económica del hogar, la participación laboral femenina depende del salario relativo y del costo de oportunidad del tiempo, particularmente del tiempo destinado al cuidado (Becker, 1981). En este contexto, el aumento del capital humano ha sido un determinante central. En Colombia, la cobertura bruta en educación superior pasó de 24 % en 2000 a más de 55, 4 % en 2023 (Ministerio de Educación Nacional [Mineducación], 2023), mientras que **las mujeres jóvenes han alcanzado niveles educativos iguales o superiores a los de los hombres (OCDE, 2024)**. Este avance incrementa los retornos esperados de la participación laboral y fortalece la oferta de trabajo femenina.

A su vez, la transición demográfica ha reducido restricciones estructurales. La tasa de fecundidad cayó de 3,4 hijos por mujer en 1990 a 1,6 en 2022, disminuyendo las demandas de cuidado intensivo y facilitando la inserción laboral (Banco Mundial, 2024). Sin embargo, la evidencia reciente muestra una relación más compleja: para el periodo 2010-2018, las mujeres con mayor número de hijos no presentaron menores tasas de participación que en décadas anteriores, lo que sugiere cambios en normas sociales, acceso a servicios y estrategias de

conciliación entre trabajo y cuidado (Iregui-Bohórquez *et al.*, 2023). En otras palabras, los datos indican que la maternidad ha dejado de ser una restricción automática a la participación, aunque sigue condicionando la calidad del empleo.

Las decisiones laborales también están mediadas por la estructura del hogar. En familias biparentales, la participación responde en mayor medida a incentivos de ingreso y a una menor especialización en roles tradicionales. Entretanto, en las monoparentales —cuyo número ha aumentado—, la inserción laboral es, en gran medida, una necesidad económica. Así, el estado civil y la composición del hogar influyen directamente en la oferta laboral femenina a través de la distribución del ingreso y del trabajo de cuidado.

No obstante, estos avances enfrentan un techo institucional. **La evidencia muestra que la participación femenina no depende únicamente de decisiones individuales o del nivel educativo alcanzado, sino de condiciones estructurales:** la organización social del cuidado, la disponibilidad de servicios pertinentes, las rigideces del mercado laboral y los costos no salariales. Estas restricciones afectan tanto a hombres como a mujeres, pero tienen un impacto desproporcionado sobre estas últimas dado su mayor involucramiento en el trabajo de cuidado no remunerado. En ausencia de ajustes en estos frentes, los aumentos en educación no se traducen plenamente en empleo formal, limitando el potencial económico y social de una mayor participación femenina.

Reconocimiento de derechos laborales y sindicales

En las últimas dos décadas Colombia ha avanzado en la consolidación de un marco jurídico laboral más sólido y progresivamente alineado con estándares internacionales. Si bien este proceso no ha sido lineal y coexiste con desafíos estructurales —en particular, la persistencia de la informalidad y la exclusión de una proporción significativa de trabajadores—, sí evidencia una trayectoria de fortalecimiento institucional y ampliación de garantías formales para los trabajadores asalariados.

Un elemento central de esta evolución ha sido la internalización de los estándares laborales promovidos por la OIT. La ratificación de convenios fundamentales y los ajustes normativos derivados de los procesos de supervisión han contribuido a fortalecer el diálogo social, ampliar los mecanismos de protección de la libertad sindical y mejorar las capacidades institucionales de inspección laboral (OIT, 2013). Estos avances han sido particularmente relevantes en un contexto his-

tórico marcado por debilidades en la protección efectiva de los derechos colectivos.

En segundo lugar, **el proceso de adhesión de Colombia a la OCDE en 2020 operó como un mecanismo de disciplina institucional externa.** Este proceso implicó una revisión integral del sistema laboral y generó incentivos para fortalecer el cumplimiento normativo, reducir prácticas de intermediación indebida y mejorar los instrumentos de negociación colectiva (OCDE, 2020). Como parte de estos ajustes, se fortalecieron el Ministerio del Trabajo (Mintrabajo) y la inspección laboral, cuyo presupuesto aumentó de manera significativa en la última década, al tiempo que se establecieron lineamientos más estrictos sobre figuras como las cooperativas de trabajo asociado. Como resultado, el número de trabajadores vinculados a este tipo de esquemas se redujo de más de 600.000 en 2010 a cerca de 36.000 en 2023 (OCDE, 2024).



Desde la economía política, estos anclajes internacionales tienden a elevar los costos de reversión regulatoria y a consolidar trayectorias de política más estables y predecibles. En línea con el marco de instituciones inclusivas, el fortalecimiento de los derechos laborales puede interpretarse como un mecanismo para equilibrar el poder entre actores, ampliar la participación en los mercados y canalizar los conflictos laborales a través de reglas formales (Acemoglu y Robinson, 2012).

No obstante, estos avances también introducen una tensión estructural que es central para entender el mercado laboral colombiano. Los estándares laborales internacionales han sido diseñados, en gran medida, para economías con alta formalización, donde la mayoría de los trabajadores se encuentran dentro del sistema regulado. En contraste, en Colombia, una proporción significativa de la fuerza laboral permanece en la informalidad. En este contexto, el fortalecimiento de las garantías laborales en el segmento formal puede coexistir —e incluso tensionarse— con la exclusión de quienes no logran acceder a estos esquemas.

En otras palabras, una mayor protección dentro del empleo formal no necesariamente se traduce en una mayor cobertura del sistema laboral en su conjunto. Por el contrario: cuando estas regulaciones interactúan con altos costos laborales no salariales¹ y con una estructura productiva de baja producti-

vidad, pueden limitar la creación de empleo formal y reforzar la segmentación del mercado laboral. Esta tensión no implica que los avances en derechos laborales sean indeseables, sino que su efectividad depende críticamente de su compatibilidad con las condiciones del tejido productivo.

La reforma laboral reciente profundiza esta lógica al fortalecer la estabilidad en el empleo, restringir formas de contratación consideradas precarias y ampliar los recargos laborales. Estas medidas refuerzan el enfoque protector del derecho laboral y mejoran las condiciones dentro del empleo formal. Sin embargo, sus efectos sobre la formalización dependerán de su interacción con los costos laborales, la productividad de las empresas —particularmente, las micro y pequeñas— y la capacidad del sistema para adaptarse a trayectorias laborales más flexibles.

En síntesis, Colombia ha avanzado hacia un marco laboral más robusto en términos normativos e institucionales, con mayor alineación internacional y mejores garantías formales. No obstante, la principal limitación no radica únicamente en el diseño de las normas, sino en su capacidad de cobertura en un contexto de alta informalidad. El desafío central es, por tanto, cerrar la brecha entre protección y acceso: construir un sistema que no solo proteja mejor a quienes están dentro, sino que también permita la inclusión efectiva de quienes hoy permanecen por fuera.

1. Los costos laborales no salariales corresponden a los pagos adicionales al salario que asume el empleador —como aportes a salud, pensiones, riesgos laborales y parafiscales— y que encarecen la contratación formal sin aumentar el ingreso directo del trabajador.

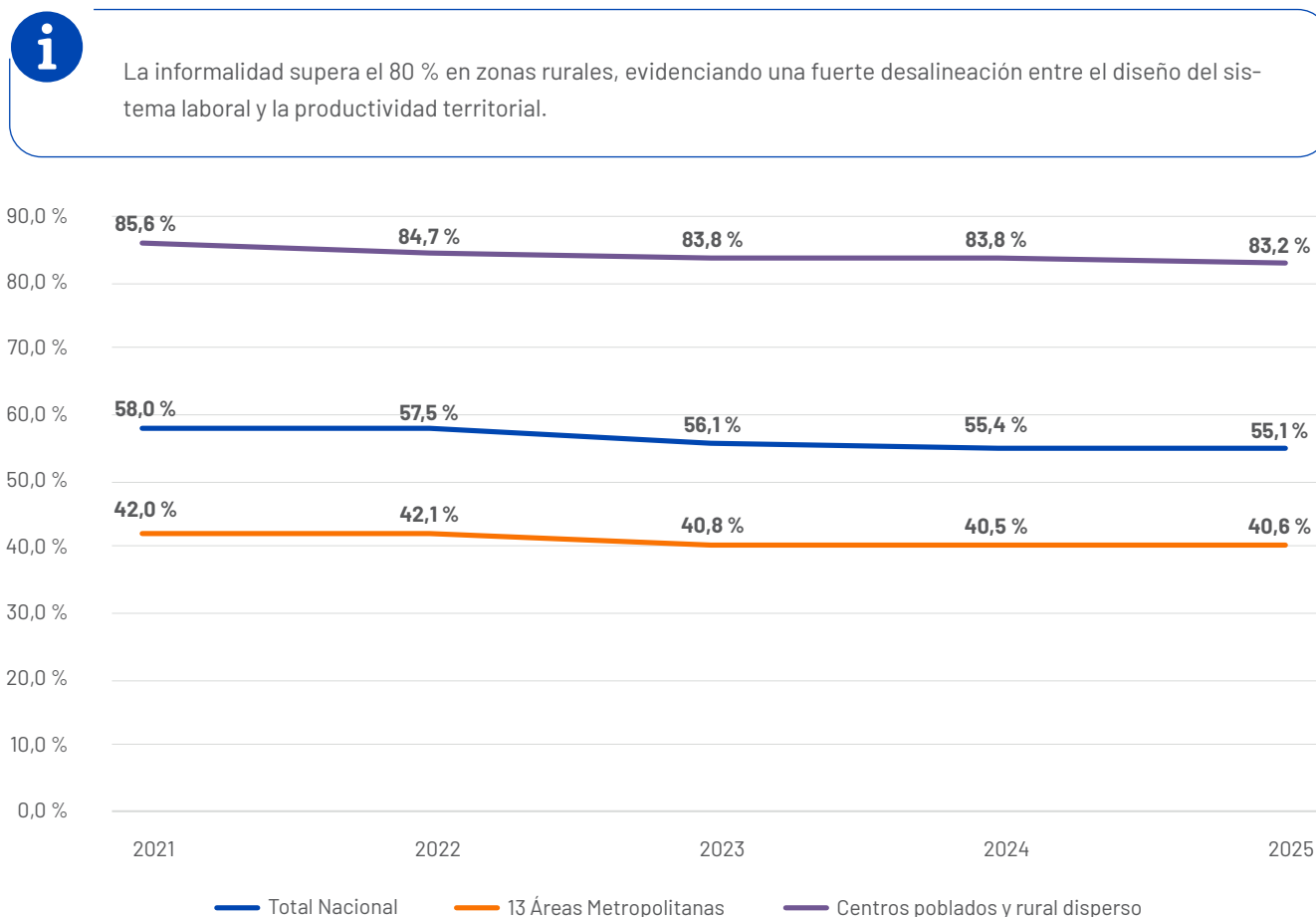


3 La gran deuda

La informalidad laboral en Colombia constituye la principal deuda estructural del mercado de trabajo. No es un fenómeno homogéneo ni un rezago transitorio, sino la manifestación más clara del desajuste entre el diseño institucional del sistema laboral y la heterogeneidad productiva del país. Su análisis exige ir más allá de los promedios agregados —incluso a nivel departamental— para reconocer que un mismo marco normativo genera resultados profundamente diferenciados según el contexto económico. En este sentido, la brecha urbano-rural no es un resultado marginal, sino una evidencia estructural de que el sistema actual solo es funcional en segmentos de mayor productividad, mientras excluye de manera sistemática a amplios territorios.

Como se observa en la Gráfica 2, en 2025 la informalidad alcanzó el 55,1 % a nivel nacional, consolidándose como la condición predominante del empleo en Colombia (DANE, 2025). Este resultado no solo refleja una persistencia, sino una reducción marginal frente a años anteriores que no altera la estructura del problema. El promedio nacional, sin embargo, oculta una fractura más profunda: en las 13 principales áreas metropolitanas la informalidad se ubica en 40,6 %, mientras que en centros poblados y zonas rurales dispersas asciende a 83,2 %, configurando una brecha superior a 40 pp. Esta divergencia no responde a rezagos temporales, sino a un sistema que no es neutral frente al territorio y cuya viabilidad depende críticamente de los niveles de productividad.

Gráfica 2. Informalidad en Colombia



Fuente: cálculos del CPC con base en la GEIH.



El origen de esta brecha radica en diferencias estructurales en la organización productiva. En entornos urbanos predominan empresas con mayor escala, acceso a financiamiento y capacidades administrativas que permiten internalizar los costos asociados al empleo formal. En contraste, en zonas rurales y segmentos de baja productividad prevalecen las unidades económicas pequeñas, con alta volatilidad de ingresos, baja incorporación tecnológica y márgenes reducidos. En estos contextos, el estándar formal de contratación impone costos que superan la capacidad económica de las unidades productivas, limitando de manera estructural la viabilidad de la formalización.

En este marco, los costos laborales no salariales adquieren un papel central. En Colombia, el empleo formal implica no solo el pago del salario, sino un conjunto amplio de contribuciones obligatorias a la seguridad social, prestaciones legales y otros beneficios que incrementan de manera significativa el costo total de contratación. Según el BID, estos gastos representaron en promedio el 51,1 % del salario en América Latina en 2023, con una tendencia creciente (Alaimo *et al.*, 2026). En términos económicos, esto implica que la decisión de contratar formalmente no depende únicamente del salario, sino de un paquete de obligaciones que eleva de modo sustancial el umbral de entrada a la formalidad.

Como se muestra en la Ilustración 1, este diferencial no es marginal, sino estructural: las contribuciones y prestaciones pueden incrementar el costo laboral en cerca de un 40-50 %. Este “salto” redefine los incentivos del empleador, especialmente en contextos de baja productividad, donde los ingresos generados por el trabajador no alcanzan a cubrir este costo ampliado. Desde una perspectiva más amplia, el BID introduce el concepto de costo de formalización del trabajo informal, el cual puede alcanzar cerca del 88 % del ingreso de un trabajador informal en 2023 (Alaimo *et al.*, 2026). En estos términos, formalizar a un trabajador puede implicar casi duplicar su costo, una condición particularmente restrictiva en economías de baja productividad.

El desbalance se acentúa en territorios rurales. Como se evidencia en la Ilustración 2, el peso de los costos laborales no salariales resulta desproporcionado cuando se compara con los niveles de ingreso y productividad de estas economías. Mientras en entornos urbanos estos costos pueden ser absorbidos como parte del funcionamiento empresarial, en zonas rurales superan la capacidad económica de las unidades productivas, profundizando la exclusión del sistema formal.

Ilustración 1. La anatomía de un contrato y el salto del 43 %



Fuente: elaboración propia con la herramienta de inteligencia artificial Gemini.



A esta rigidez se suma el diseño del sistema de protección social, que en Colombia se encuentra fuertemente anclado al empleo formal. Este esquema asume trayectorias laborales estables, ingresos continuos y relaciones laborales sostenidas, condiciones que difícilmente se cumplen en contextos

caracterizados por estacionalidad, fragmentación productiva y alta volatilidad de ingresos (OCDE, 2022). Como resultado, la formalidad deja de ser un equilibrio natural del mercado y se convierte en un umbral de entrada que una parte significativa del tejido productivo no logra alcanzar.

Ilustración 2. El peso desproporcionado de los costos laborales no salariales



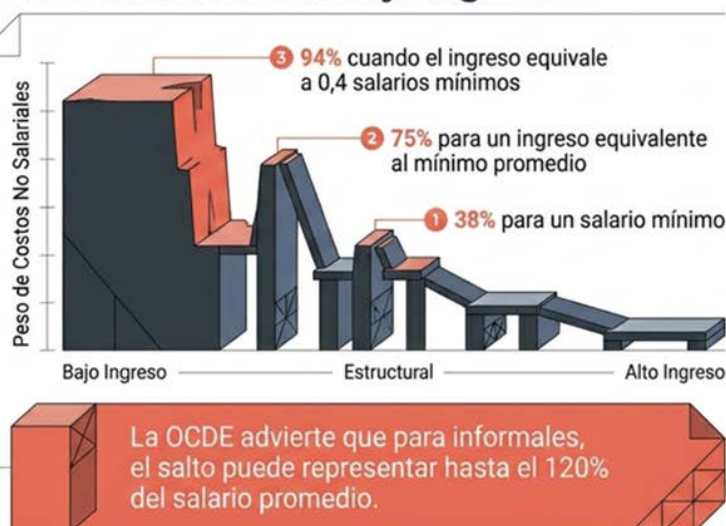
En contextos de baja productividad, los costos laborales no salariales representan una proporción desalineada frente a la capacidad real de generación de ingresos de trabajadores y unidades productivas.

El peso desproporcionado de los costos no salariales.

El Promedio



La Penalización al Bajo Ingreso



Fuente: elaboración propia con la herramienta de inteligencia artificial Gemini.

En consecuencia, la informalidad debe entenderse como el resultado de un desajuste estructural entre el diseño institucional y la realidad económica del país. No se trata de una falla de cumplimiento, sino de un mecanismo de ajuste que permite la supervivencia económica en contextos donde la formalidad es financieramente inviable. Este desajuste se ve agravado por la existencia de un estándar regulatorio uniforme aplicado a una economía profundamente heterogénea, lo que contribuye a segmentar los mercados laborales y a consolidar brechas territoriales persistentes (Alaimo *et al.*, 2026).

En este sentido, la brecha urbano-rural en informalidad constituye una señal clara de desalineación entre el marco institucional y la estructura productiva. La persistencia de niveles cercanos al 83 % de informalidad en zonas rurales indica que,

bajo las condiciones actuales, la formalización no es una opción viable para la mayoría de los trabajadores en estos territorios. Así, la informalidad no es la excepción del sistema, sino la regla bajo la cual opera gran parte de la economía.

Desde la perspectiva de política pública, este diagnóstico exige un cambio de enfoque. No se trata únicamente de incentivar la formalización, sino de rediseñar sus condiciones de acceso. Esto implica avanzar hacia esquemas de cotización proporcionales, mecanismos graduales de formalización y estructuras de costos diferenciadas que reconozcan explícitamente la heterogeneidad productiva y territorial. Sin estos ajustes, la formalidad continuará operando como una meta normativa, pero no como un equilibrio económico capaz de promover inclusión, productividad y movilidad social.



4 Hoja de Ruta 2026-2030

Hacia una formalidad posible: cotización proporcional para cerrar la brecha de acceso

Tal como se expuso en el inciso anterior, **la gran deuda del mercado laboral colombiano sigue siendo los altos niveles de informalidad**, resultado de un desajuste estructural entre el diseño del sistema de protección social y la heterogeneidad productiva del país. Este desacople no responde a decisiones de evasión, sino a restricciones económicas: amplios segmentos de trabajadores enfrentan esquemas de cotización cuyos costos de acceso son incompatibles con su nivel de ingreso y estabilidad laboral.

En una economía donde una proporción significativa de ocupados genera ingresos inferiores al salario mínimo o altamente variables, un sistema de protección social anclado a umbrales rígidos —diseñado para trayectorias laborales continuas y de tiempo completo— termina operando como una barrera de entrada. Así, la informalidad deja de ser una anomalía y se convierte en un mecanismo de ajuste frente a un diseño institucional que no logra adaptarse a la realidad productiva.

En este contexto, la Ley 2466 de 2025 introduce avances relevantes en la flexibilización operativa del sistema de aportes. En particular, los artículos 34 y 61 introducen mecanismos para facilitar cotizaciones a tiempo parcial y adaptar la PILA a modalidades laborales que requieren un tratamiento particular. El artículo 61 establece expresamente que los ajustes técnicos de la PILA deberán permitir pagos a tiempo parcial o de forma concurrente ante la existencia de uno o más contratantes. Estas medidas corrigen rigideces administrativas, reducen costos de transacción y mejoran la trazabilidad, lo que constituye un avance importante en la modernización del sistema.

No obstante, estos cambios no alteran el núcleo del problema identificado: **la existencia de un umbral de entrada que sigue siendo excluyente para una parte significativa de los trabajadores**. Aunque la reforma habilita cotizaciones proporcionales incluso para ingresos inferiores al salario mínimo, mantiene una lógica de acceso que continúa siendo incompatible con la capacidad de generación de ingresos de los segmentos más vulnerables. En términos analíticos, esto implica que la reforma mejora el funcionamiento del sistema para quienes están cerca de la formalidad, pero no logra integrar a quienes están estructuralmente excluidos.

La dinámica descrita reproduce una “trampa de formalidad” (Levy, 2008): un equilibrio en el que los costos de acceso al sistema superan la capacidad de pago de los trabajadores de menor productividad, generando exclusión persistente. En América Latina, la evidencia muestra que la informalidad se concentra en trabajadores independientes y unidades productivas de baja escala, donde los costos regulatorios y de seguridad social representan una alta proporción del ingreso (BID, 2020). En Colombia, esta restricción se amplifica por el uso del salario mínimo como base rígida de cotización.

Como se muestra en la Ilustración 3, la reforma introduce mejoras operativas —particularmente, en la flexibilización de la PILA—, pero el sistema continúa operando bajo una lógica binaria (formal vs. informal), sin mecanismos efectivos de transición gradual. En consecuencia, la formalización no se configura como un proceso progresivo, sino como un umbral difícil de alcanzar.

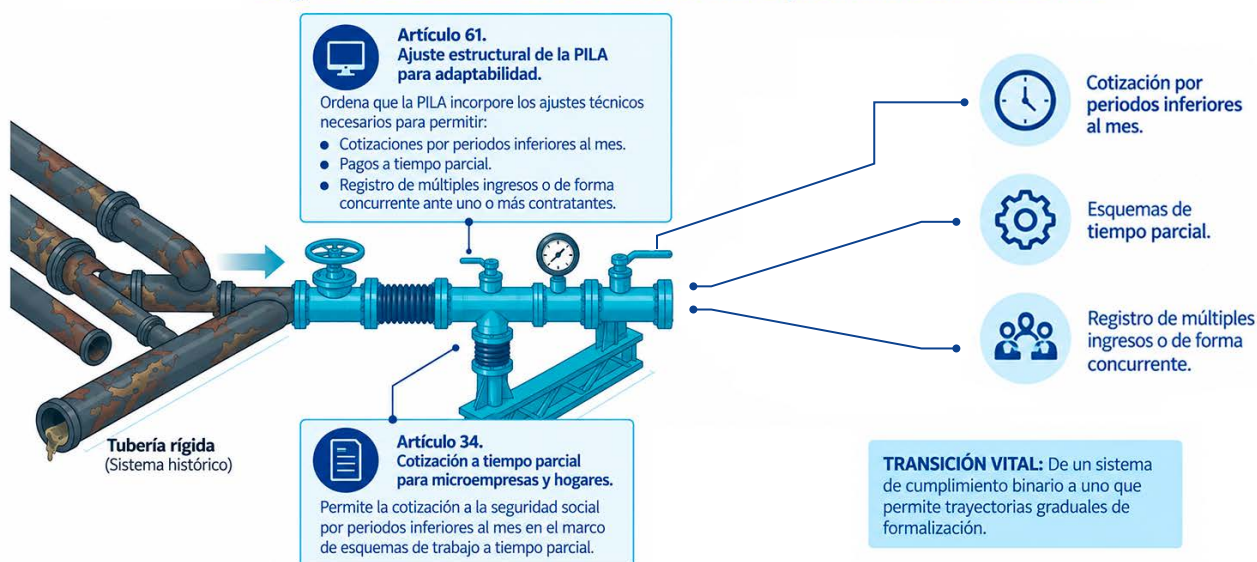


Ilustración 3. Propuesta para la actualización del sistema



La Ley 2466 de 2025 flexibiliza la operación de la PILA y permite cotizaciones más adaptables, pero mantiene barreras de acceso para trabajadores con ingresos bajos o variables.

Ley 2466 de 2025: Actualizando la plomería del sistema



Fuente: elaboración propia con la herramienta de inteligencia artificial Gemini.

Propuesta: UTE como mecanismo de inclusión progresiva

Para cerrar la brecha señalada hasta aquí —y avanzar en la resolución de la gran deuda de informalidad—, se propone la creación de la **UTE**, un esquema de cotización proporcional al ingreso efectivamente percibido por el trabajador en el mes. A diferencia del diseño actual, la UTE no parte de un umbral mínimo de ingreso, sino que permite que la afiliación al sistema se construya de manera gradual, en función de la capacidad real de generación de ingresos. Este cambio es fundamental: transforma la formalización de una condición dicotómica a un proceso progresivo de inclusión.

Desde el punto de vista técnico, la UTE introduce tres transformaciones clave. Primero, permite cotizar por debajo del salario mínimo sin excluir al trabajador del sistema, eliminando el principal cuello de botella de acceso. Segundo, alinea la base de cotización con el ingreso efectivamente generado en el mes —y no con supuestos de empleo continuo o de tiempo completo—, lo que facilita la inclusión de trabajadores con

ingresos variables o múltiples fuentes de ingreso. Tercero, reduce la brecha entre formalidad e informalidad al permitir trayectorias de transición.

En este marco, la relación entre la reforma y la UTE es complementaria pero no sustitutiva. La Ley 2466 de 2025 —a través de los artículos 34 y 61— moderniza la arquitectura operativa del sistema de aportes, mientras que la UTE redefine sus condiciones de acceso. Sin este segundo componente, la reforma tiende a mejorar la eficiencia del sistema sin resolver la exclusión estructural que explica la persistencia de la informalidad.

La evidencia internacional respalda este enfoque. Esquemas de cotización proporcional al ingreso han demostrado incrementar la cobertura al reducir barreras de entrada y permitir la incorporación de trabajadores previamente excluidos (BID, 2020; OCDE, 2021). En contextos de alta heterogeneidad productiva, estos instrumentos son condición necesaria para construir sistemas de protección social más inclusivos.

En síntesis, la gran deuda de la informalidad en Colombia no se resolverá únicamente mediante ajustes operativos; requiere un rediseño del acceso al sistema de protección social



que lo haga compatible con la realidad del mercado laboral. La UTE constituye ese ajuste estructural necesario para avanzar

hacia un modelo de formalización gradual, incluyente y económicamente viable.

Romper la trampa institucional del trabajo adolescente mediante un sistema de formación dual

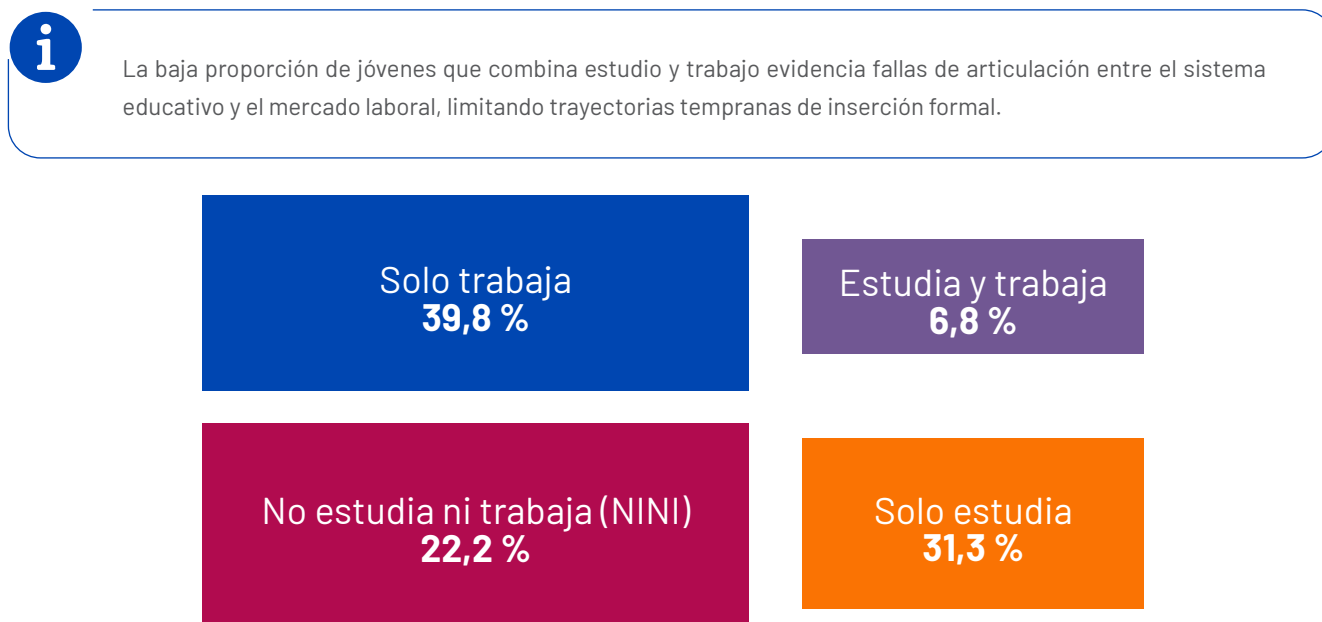
El mercado laboral colombiano enfrenta una paradoja persistente: mientras el marco normativo busca proteger a los adolescentes del trabajo precoz y la explotación laboral, en la práctica termina excluyéndolos de trayectorias formales de inserción productiva. Esta desconexión entre norma e implementación produce un resultado crítico: la informalidad juvenil temprana no solo persiste, sino que se consolida como puerta de entrada estructural al mercado laboral.

La evidencia es contundente y se ilustra en la Gráfica 3. En Colombia, el 22,2 % de los jóvenes entre 15 y 28 años no estudia ni trabaja (nini), mientras que el 39,8 % se encuentra únicamente trabajando y el 31,3 % exclusivamente estudia; solo

un 6,8 % logra combinar estudio y trabajo. Esta distribución revela una falla estructural: el sistema no está facilitando trayectorias que integren formación y experiencia laboral, sino que empuja a los jóvenes a transiciones fragmentadas y, en muchos casos, precarias.

El problema se agrava en el caso de los adolescentes. Cálculos con la GEIH 2025 muestran que **el 93 % de los jóvenes entre 15 y 18 años que trabajan lo hacen en condiciones de informalidad**, lo que evidencia que el sistema actual no está regulando el fenómeno, sino desplazándolo hacia espacios no protegidos. En otras palabras, la restricción normativa no elimina el trabajo adolescente: lo vuelve invisible, precario y sin protección.

Gráfica 3. Radiografía de la juventud (jóvenes entre 15 y 28 años)



Fuente: cálculos del CPC con base en la GEIH 2025.

Este resultado no es accidental, sino consecuencia de un diseño normativo que, bajo una lógica de protección, impone barreras de entrada excesivas a la experiencia laboral temprana. En particular, el esquema de autorizaciones individuales para el trabajo adolescente —establecido en la Ley 1098 de 2006— introduce altos costos de transacción, discrecionalidad administrativa y desin-

centivos tanto para las empresas como para las instituciones educativas. En la práctica, este mecanismo ha dejado de ser una herramienta efectiva de protección y ha contribuido a profundizar la desconexión entre el sistema educativo y el mercado laboral.

El problema, además, no radica únicamente en el incumplimiento normativo, sino en la ausencia de trayectorias for-



mativas pertinentes. La evidencia internacional muestra que quienes ingresan temprano al mercado laboral en condiciones informales tienen una probabilidad significativamente menor de transitar hacia la formalidad en etapas posteriores, consolidando trayectorias de baja productividad, bajos ingresos y alta vulnerabilidad (OCDE, 2018). En este sentido, la informalidad juvenil no es un fenómeno transitorio, sino un mecanismo de reproducción de desigualdades estructurales.

A esta problemática se suma la débil articulación entre el sistema educativo y el sector productivo. La alta proporción de jóvenes nini, junto con el reducido porcentaje que logra combinar estudio y trabajo, refleja una falla de coordinación: la formación no responde a las necesidades productivas y las empresas no encuentran mecanismos efectivos para formar talento desde etapas tempranas (Banco Mundial, 2020).

Frente a este diagnóstico, la propuesta se estructura en **dos reformas complementarias pero diferenciadas**: por un lado, **la reforma del contrato de aprendizaje**, que busca devolverle su naturaleza formativa —distinta de una relación laboral—, corrigiendo la distorsión introducida por la reciente reforma laboral que lo equiparó a un contrato de trabajo. Esta redefinición reduce los costos laborales asociados, restablece incentivos para las empresas y amplía las oportunidades de formación en entornos reales de producción. Adicionalmente, se propone un esquema de apoyo económico progresivo (por ejemplo, 50 % del salario mínimo en etapa lectiva y 75 % en etapa práctica), junto con cobertura en seguridad social en salud y riesgos laborales durante la fase práctica, garantizando protección sin desincentivar la participación empresarial.

Por otro lado, **la creación del Sistema Nacional de Formación Dual** introduce un cambio estructural en la forma en que se regula el trabajo adolescente. Este esquema reemplaza el de autorizaciones individuales por un modelo de

habilitación institucional, en el cual programas de formación dual previamente registrados permiten la participación de adolescentes sin requerir permisos caso a caso. Esta reforma reduce drásticamente los costos de transacción, elimina la discrecionalidad administrativa y genera un entorno predecible para empresas e instituciones educativas.

Desde una perspectiva económica, estas reformas corrigen fallas de mercado asociadas a la asimetría de información y a los altos costos de coordinación entre oferta y demanda de trabajo juvenil. La evidencia internacional demuestra que los sistemas duales son altamente efectivos para facilitar la transición escuela-trabajo, reducir el desempleo juvenil y mejorar la productividad laboral (OCDE, 2019) al integrar de manera sistemática formación académica y experiencia práctica.

El impacto potencial es significativo. En términos de formalización, permitiría que una proporción importante de jóvenes —hoy atrapados en trayectorias informales desde edades tempranas— transite hacia esquemas formativos protegidos. En cuanto a productividad, facilitaría la acumulación de capital humano pertinente. Finalmente, a nivel social, contribuiría a cerrar la brecha entre educación y empleo que hoy reproduce la exclusión juvenil.

En conclusión, el problema del trabajo adolescente en Colombia no es su existencia, sino su carácter informal, desarticulado y desprotegido. La evidencia es clara: cuando el 93 % de los adolescentes ocupados está en la informalidad, el problema no radica en su control; se trata de mejorar el diseño institucional. La combinación entre la reforma del contrato de aprendizaje y la creación del Sistema Nacional de Formación Dual constituye una respuesta estructural que alinea incentivos, reduce barreras y permite construir trayectorias formales desde etapas tempranas. Su implementación es condición necesaria para romper la trampa intergeneracional de la informalidad.

La necesidad de definiciones normativas del trabajo en plataformas digitales en el mercado laboral colombiano

El crecimiento de las plataformas digitales ha transformado la organización del trabajo al introducir nuevas modalidades de intermediación laboral que desbordan las categorías tradicionales de empleo dependiente e independiente. En Colombia, este fenómeno no es marginal: estimaciones de Fedesarrollo indican que alrededor de **200.000 personas trabajaban en plataformas digitales de mensajería y transporte hacia 2020**, lo

que representaba cerca del 0,9 % de la población ocupada (Fernández y Benavides, 2020). Esta cifra, además, corresponde únicamente a plataformas de reparto y transporte, por lo que subestima de manera importante la magnitud total del trabajo en plataformas en el país.

A nivel global, la escala del fenómeno confirma su carácter estructural. La OIT (2021a) ha identificado **al menos 777**



plataformas digitales de trabajo en el mundo, incluyendo las de localización física y aquellas completamente en línea. Este crecimiento refleja no solo la expansión tecnológica, sino una transformación profunda en la forma en que se organiza el empleo, con implicaciones directas sobre la regulación laboral.

En Colombia la expansión del trabajo mediado por plataformas ya trasciende el reparto. Sectores como los servicios profesionales, la economía creativa, las microtarefas y ciertas actividades digitales —como la industria del modelaje *webcam*— evidencian la diversidad del fenómeno. En este último caso, se estima que entre **40.000 y 50.000 personas participan en esta actividad**, lo que muestra la relevancia de formas de trabajo digital que no están cubiertas por la regulación vigente (Human Rights Watch, 2024).

Sin embargo, la Ley 2466 de 2025 adoptó un enfoque parcial al limitar su alcance a las plataformas de reparto. Este diseño introduce una falla estructural: regula un subconjunto del fenómeno, dejando sin marco normativo otras formas de trabajo digital que operan bajo lógicas económicas similares. Como resultado, se genera un problema de coherencia regulatoria que debilita la efectividad de la política pública.

Las implicaciones de esta omisión son múltiples. En primer lugar, se produce una **subestimación estadística del fenómeno** ya que las fuentes oficiales no capturan de manera integral el universo de trabajadores en plataformas, especialmente aquellos que operan en línea o en servicios profesionales. En segundo lugar, se consolida un **riesgo de arbitraje regulatorio**, donde plataformas y trabajadores pueden desplazarse hacia segmentos no regulados para evitar costos laborales, reproduciendo dinámicas de informalidad. En tercer lugar, se profundiza la **segmentación del mercado laboral** al coexistir trabajadores que realizan actividades comparables bajo condiciones regulatorias diferenciadas (OCDE, 2023).

Este problema se agrava en un contexto donde la informalidad laboral supera el 50 % del empleo (DANE, 2024). En ausencia de un marco conceptual amplio y operativo, las plataformas digitales no corrigen esta falla estructural, sino que pueden amplificarla al expandir formas de trabajo sin cobertura efectiva de seguridad social.

En este contexto, la propuesta del CPC plantea la necesidad de **transitar desde una regulación centrada en actividades específicas hacia una basada en la naturaleza de la relación laboral mediada por plataformas**. Esto implica redefinir el alcance normativo para incluir todas las formas de trabajo digital, independientemente del sector.

En particular, se propone definir el trabajo en plataformas digitales como cualquier forma de intermediación laboral mediada por sistemas digitales que conectan oferentes y demandantes de servicios o tareas, incluyendo plataformas de reparto, transporte, servicios profesionales, microtarefas y economía colaborativa. Esta definición amplia permite evitar vacíos regulatorios y asegurar consistencia en el tratamiento normativo.

Sobre esta base, la propuesta introduce tres ajustes estructurales. El primero es la incorporación de un **test de clasificación laboral basado en criterios funcionales**, como el grado de control de la plataforma, la dependencia económica y la autonomía del trabajador, en línea con estándares internacionales (OIT, 2021). El segundo es el desarrollo de **esquemas de cotización proporcional y flexible**, articulados con la PILA, que respondan a ingresos variables y reduzcan la exclusión del sistema de protección social. El tercero es el establecimiento de **obligaciones de reporte y trazabilidad para las plataformas**, con el fin de fortalecer la supervisión estatal y la producción de información estadística.

El valor de esta propuesta radica en que reconoce que el problema no es el tipo de plataforma, sino la ausencia de reglas claras sobre cómo se organiza el trabajo dentro de ellas. En un entorno donde estas formas de empleo continúan expandiéndose hacia nuevos sectores, una regulación parcial no solo es insuficiente, sino que puede resultar contraproducente al desplazar la informalidad hacia segmentos no regulados.

En síntesis, avanzar hacia una definición amplia y funcional del trabajo en plataformas digitales es una condición necesaria para dimensionar correctamente el fenómeno, cerrar brechas de protección social y evitar la fragmentación normativa. Sin este ajuste, la regulación seguirá siendo incompleta frente a una transformación estructural del mercado laboral.



5 Referencias

- 1 Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Publishers.
- 2 Alaimo, V., Altamirano, Á. y Minaya, A. (2026). *Salaried Labor Costs in Latin America and the Caribbean: A Ten-Year Update* (Nota Técnica IDB-TN-03265). BID. <https://publications.iadb.org/en/salaried-labor-costs-latin-america-and-caribbean-ten-year-update>
- 3 Amador, D. (2013). *El aumento en la participación laboral femenina en Colombia: ¿fecundidad, estado civil o educación?* Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/6828df99-f535-45f4-bb24-4a397891ecb>
- 4 Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199560219.001.0001>
- 5 Banco Mundial. (s. f.). *Fertility rate, total (births per woman) - Colombia*. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=CO>
- 6 Becker, G. S. (1981). *A Treatise on the Family*. Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674906990>
- 7 BID. (2018). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-futuro-del-trabajo-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- 8 BID. (2020). *La informalidad laboral en América Latina y el Caribe: Causas y consecuencias*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-informalidad-laboral-en-América-Latina-y-el-Caribe-Causas-y-consecuencias.pdf>
- 9 Cedefop. (2017). *European qualifications framework (EQF)*. <https://www.cedefop.europa.eu/en/projects/european-qualifications-framework-eqf>
- 10 Cepal. (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48518-panorama-social-america-latina-caribe-2022-la-transformacion-la-educacion-como>
- 11 Comisión Europea. (2021). *Proposal for a Directive on improving working conditions in platform work*. <https://eur-lex.europa.eu>
- 12 Congreso de la República de Colombia. (2025). *Ley 2466 de 2025: Reforma laboral*. Diario Oficial.
- 13 DANE. (2007). *Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*.
- 14 DANE. (2023). *Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/empleo/geih-metodologia.pdf>
- 15 DANE. (2024). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Mercado laboral*.
- 16 DANE. (2025). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Mercado laboral*.
- 17 Fernández, C. y Benavides, J. (2020). *Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia*. Fedesarrollo.
- 18 Gontero, S., y Vezza, E. (2023). *Participación laboral de las mujeres en América Latina: contribución al crecimiento*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/67986-participacion-laboral-mujeres-america-latina-contribucion-al-crecimiento>
- 19 Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, 46(3), 607-668. <https://doi.org/10.1257/jel.46.3.607>
- 20 Human Rights Watch. (2024). *Colombia: Abusos laborales en la industria del modelaje webcam*.
- 21 Iregui-Bohórquez, A. M., Melo-Becerra, L. A., y Ramírez-Giraldo, M. T. (2023). *Fecundidad y participación laboral femenina en Colombia*. Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/57c86e8b-46d8-4a40-ad2f-86397bb0ab53/content>
- 22 Kugler, A. y Kugler, M. (2009). Labor market effects of payroll taxes in developing countries: Evidence from Colombia. *Economic Development and Cultural Change*, 57(2), 335-358.
- 23 Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Brookings Institution.
- 24 Ministerio de Educación Nacional. (2023). *Resumen de indicadores de educación superior (SNIES)*. <https://snies.mineducacion.gov.co/porta/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/>



- 25** Minsalud. (2022). *Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA): Funcionamiento y alcance*.
- 26** North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- 27** OCDE. (2015). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia*. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2015-overview-Spanish.pdf>
- 28** OCDE. (2018). *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>
- 29** OCDE. (2019). *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/df80bc12-en>
- 30** OCDE (2020). *Colombia joins the OECD*. <https://www.oecd.org/newsroom/colombia-joins-the-oecd.htm>
- 31** OCDE (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>
- 32** OCDE (2022). <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/economic-surveys/colombia-economic-snapshot.html>
- 33** OCDE. (2023). *Employment Outlook 2023: Artificial intelligence and the labour market*.
- 34** OIT. (2013). *Resolución sobre estadísticas del trabajo, empleo y subutilización de la fuerza de trabajo (CIET)*.
- 35** OIT. (2021 a). *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*.
- 36** OIT. (2021 b). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*. Ginebra: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/documents/publication/wcms_843915.pdf
- 37** World Bank. (2024). *World Development Indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>



INTERNACIONALIZACIÓN

INTERNACIONALIZACIÓN

Introducción

1

Hitos en materia de internacionalización

2

La gran deuda en materia de internacionalización

3

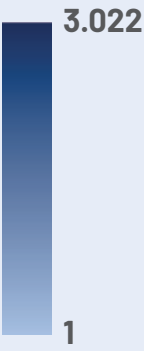
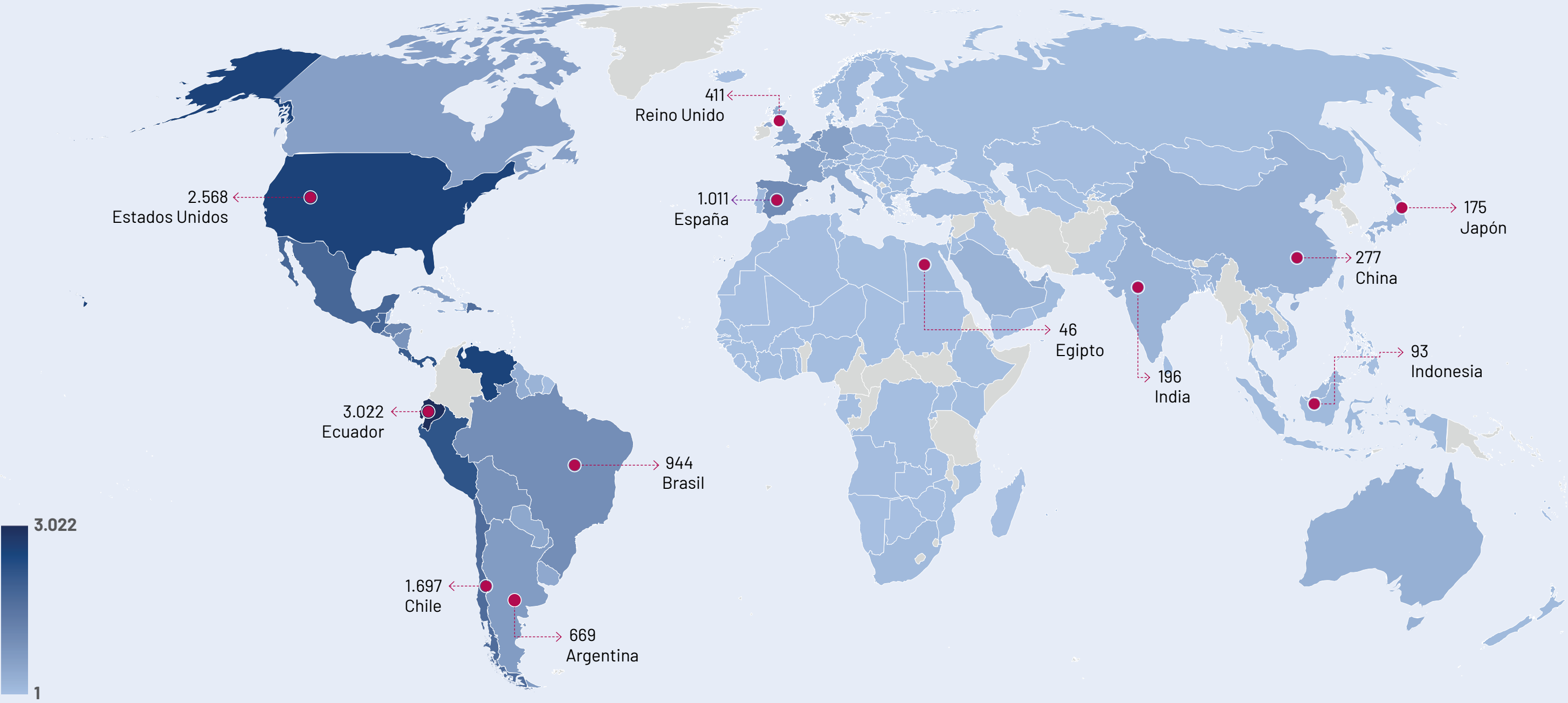
Hoja de ruta 2026-2030

4

Bibliografía

5

NÚMERO DE PRODUCTOS EXPORTADOS POR COLOMBIA A CADA PAÍS DE DESTINO



Fuente: DANE (2025)



Perfil de Colombia en materia de internacionalización

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Talento global	Proporción de población migrante (%)	5,8 %	4 de 17	Costa Rica (12,2 %)	15,7 %	ONU DAES (2024)	Participación de la población migrante en la población total.
	Exportaciones de bienes y servicios per cápita (USD per cápita)	942	12 de 17	Panamá (USD 8.500)	USD 31.641	Banco Mundial (2024)	Valor de las exportaciones de bienes y servicios por habitante.
Inserción en el mercado externo	Contribución a las exportaciones de bienes y servicios mundiales (%)	0,2 %	6 de 17	México (2,1 %)	1,6 %	Banco Mundial (2024)	Participación del país en las exportaciones globales.
	Valor agregado doméstico incorporado en la demanda final extranjera	17,7 %	6 de 7	Costa Rica (32,4 %)	34,9 %	OCDE (2022)	Proporción de las exportaciones incorporadas en cadenas de valor global.
	Inversión extranjera directa (IED) (% del producto interno bruto [PIB])	3,3 %	4 de 17	Nicaragua (6,87 %)	3,84 %	Banrep (2026a) y Banco Mundial (2024)	Participación de la IED en el PIB.
	Comercio de bienes y servicios (% PIB)	37,0	13 de 17	Panamá (44,36)	54,34	Banco Mundial (2024)	Participación del comercio exterior de bienes y servicios en el PIB.
	Arancel nominal promedio (una tasa menor indica un mejor desempeño)	5,9 %	8 de 17	Perú (1,6 %)	4,6 %	WITS-TRAINS (2023)	Tasa promedio de arancel aplicado a los bienes importados.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Facilitación del comercio exterior	Costo para cumplir con los requisitos de exportación (% del valor del producto)	21,32	5 de 7	Costa Rica (10,32)	39,86	Business Ready (2025)	El costo asociado al cumplimiento de todos los requisitos de exportación.
	Costo para cumplir con los requisitos de importación (% del valor del producto)	16,24	6 de 7	El Salvador (5,30)	20,76	Business Ready (2025)	El costo asociado al cumplimiento de todos los requisitos de importación.
	Tiempo para cumplir con los requisitos de exportación (días)	-	-	Paraguay (1,82)	11,96	Business Ready (2025)	El periodo necesario para que las mercancías exportadas directamente sean liberadas por todos los organismos de control fronterizo.
	Tiempo para cumplir con los requisitos de importación (días)	5,08	1 de 6	Colombia (5,08)	19,97	Business Ready (2025)	El periodo necesario para que los insumos y suministros importados directamente sean liberados por todos los organismos de control fronterizo.

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.



1

Introducción

La internacionalización de una economía desempeña un papel clave en su transformación productiva y en la mejora del bienestar general. Al integrarse al comercio global, se abren oportunidades para que las empresas diversifiquen sus actividades productivas y los hogares accedan a una oferta más amplia de bienes y servicios gracias a la circulación libre de productos, capital humano, insumos y conocimiento.

En el caso de Colombia, su inserción en los mercados globales ha estado marcada por **tres grandes hitos en los últimos 35 años**: (1) la **apertura económica** con la desgravación paulatina de productos importados y la firma y entrada en vigor de diversos acuerdos comerciales, (2) los avances en materia de **facilitación del comercio**, y (3) el incremento inusitado en los ingresos provenientes de **inversión extranjera directa** (IED).

A pesar de los anteriores esfuerzos, la internacionalización de la economía colombiana ha sido limitada. Esta situación viene de la mano con retos persistentes en la diversificación y sofisticación de su canasta exportadora, así como con barreras estructurales que afectan la productividad; los rezagos en infraestructura y logística; y el uso insuficiente de herramientas diseñadas para facilitar el comercio exterior. No obstante, resulta complejo establecer la dirección de la causalidad: si estas restricciones han limitado la inserción internacional del país o si, por el contrario, la economía colombiana ha reproducido históricamente patrones que reflejan una baja orientación hacia los mercados internacionales.

Sea cual sea la causalidad, muchas empresas colombianas deciden no exportar, concentran su operación en el mercado interno o toman decisiones que perpetúan estructuras productivas poco competitivas. De tal modo tenemos un limitado aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes que obstaculiza la diversificación de la oferta exportable y la integración en cadenas globales de valor. Ahora bien, en un contexto internacional caracterizado por la relocalización de inversiones, el aumento de barreras al comercio global y una creciente demanda por bienes y servicios sostenibles, **Colombia necesita desarrollar una visión estratégica, pragmática y basada en evidencia para afrontar estos desafíos estructurales.**

A lo largo del capítulo se analiza cómo estos tres hitos han impactado las condiciones actuales del comercio internacional y el entorno empresarial colombiano, y cuál es el gran reto pendiente por resolver. En función de lo anterior, se plantean tres recomendaciones estratégicas para el nuevo periodo de gobierno 2026-2030, con las cuales se busca optimizar los instrumentos existentes de política y diseñar acciones más eficaces para consolidar la presencia del país en los mercados internacionales. El objetivo es **avanzar hacia un proceso de internacionalización más amplio, diversificado y resiliente**, que impulse la transformación productiva, el crecimiento económico sostenible y el bienestar de los colombianos.



2 Hitos en materia de internacionalización

a. Apertura al comercio

Desde la década de los noventa, Colombia emprendió un proceso de apertura económica caracterizado por una transición desde un modelo de sustitución de importaciones hacia uno de integración global. Aunque hubo un intento previo durante el gobierno de López Michelsen (1974-1978) que fracasó por la oposición de algunos sectores, la política definitiva de apertura se adelantó durante los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994). Entre los hitos más importantes se encuentra la expedición de Ley 7 de 1991, la cual fue la base jurídica para la liberalización de la economía al establecer las normas generales para que el Gobierno regulara el comercio exterior bajo principios de internacionalización y modernización.

En paralelo a lo anterior, se avanzó en la creación de instituciones como el Ministerio de Comercio Exterior como ente coordinador, el Consejo Superior de Comercio Exterior y la Comisión Mixta de Comercio Exterior para concertar acciones con el sector privado. Adicionalmente, se rediseñaron entidades como Bancoldex y ProColombia, encargadas del financiamiento y la promoción de las exportaciones, la atracción de inversiones y el turismo. De otro lado, en materia aduanera, en 1992 se fusionaron la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas para crear la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (Araújo-Ibarra Consultores, 2021).

Por su parte, la Ley 9 de 1991 creó el estatuto cambiario en Colombia, el cual regula los cambios internacionales, el comercio exterior y la inversión extranjera. Su objetivo principal fue internacionalizar la economía, garantizar reservas internacionales y establecer normas para el manejo de divisas, facultando al Gobierno nacional para controlar el mercado cambiario.

En cuanto a los mecanismos de fomento a la internacionalización, con el Decreto 2131 de 1991 se permitió por primera vez en el país la creación de zonas francas privadas, y posteriormente la Ley 1004 de 2005 eliminó la obligatoriedad, hasta ese entonces vigente, de exportar para acceder a beneficios

tributarios, con lo cual se impulsó la inversión regional y la ampliación de este mecanismo a nuevos sectores económicos. Asimismo, a través del Plan Vallejo, mecanismo creado en 1959, se permitió a las empresas interesadas importar insumos y maquinaria sin aranceles para producir bienes de exportación (Araújo-Ibarra Consultores, 2021).

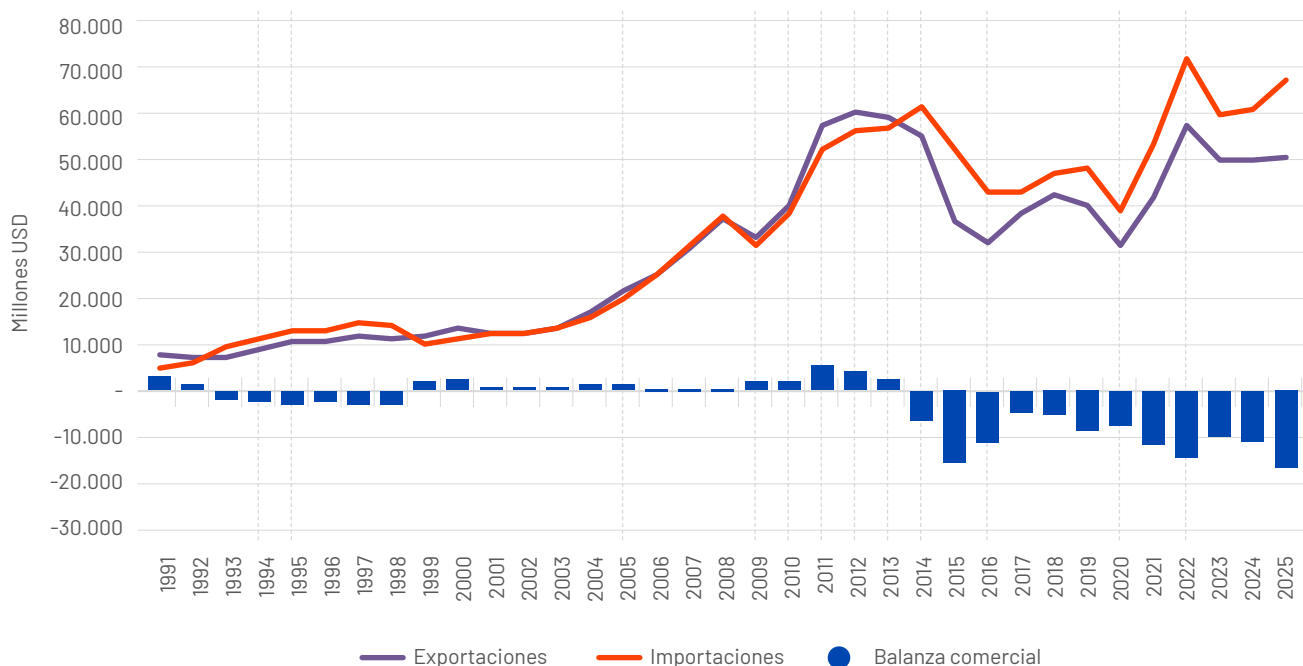
En materia de integración y acuerdos internacionales, **en 1995 Colombia se integró formalmente a la Organización Mundial de Comercio (OMC)**, comprometiéndose con un sistema basado en normas multilaterales. En paralelo a ese proceso de apertura, el país ha suscrito 17 acuerdos comerciales vigentes, permitiendo acceso preferencial a mercados que representan el 65 % del producto interno bruto (PIB) global; entre estos convenios se destacan aquellos establecidos con Estados Unidos (2012), la Unión Europea (2013) y la Alianza del Pacífico (2015) (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCIT], 2026).

En consecuencia, **durante los últimos 35 años, las exportaciones de bienes se han multiplicado por siete en términos nominales, mientras que las importaciones lo han hecho por quince.** No obstante, pese a los esfuerzos descritos y a los avances logrados, la participación del comercio exterior en el PIB de Colombia (37,0 % en 2024) se mantiene en niveles similares a los observados a comienzos de la década de 1990 y continúa por debajo del promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (57,2 %) y de América Latina (49,5 %), así como de los líderes de la región: México (74,6 %), Costa Rica (71,3 %) y Chile (63,9 %).

Lo anterior sugiere que **la integración del país a la economía global sigue siendo limitada y altamente concentrada tanto en destinos como en productos.** Prueba de ello es que, en los últimos 25 años, los 10 principales productos de exportación representaron el 60,1 % del valor total exportado, mientras que los 10 principales destinos concentraron el 60,8 % de las ventas externas.



Gráfica 1. Evolución del comercio exterior colombiano y entrada en vigor de los tratados de libre comercio (TLC), 1991-2025



Fuente: elaboración CPC con base en Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2026) y MincIT (2026).

b. Facilitación de comercio

Colombia ha consolidado una serie de hitos estratégicos para agilizar sus operaciones de comercio exterior, alineándose con estándares internacionales para reducir costos y tiempos logísticos. Entre los principales avances en esta materia se encuentra la adhesión en 2016 al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC y su posterior ratificación en 2020. Bajo este marco, el país se comprometió a implementar procedimientos modernos como la declaración anticipada, cumpliendo con la obligación de mantener trámites previos a la llegada de las mercancías para agilizar su levante.

Mediante la declaración anticipada, los importadores pueden realizar los trámites aduaneros antes de que la mercancía llegue al territorio nacional. **Esta herramienta ha demostrado ser una clave de eficiencia al reducir los tiempos requeridos para efectuar una importación a través de cualquier modalidad de entrega y tipo de transporte** (DIAN, 2025). En la actualidad, por medio del Decreto 659 de 2024, el Gobierno nacional estableció la obligatoriedad de este proceso para todas las mercancías que ingresen al país (con un plazo no mayor a 48 horas previas), incluyendo importaciones en zonas francas y las realizadas por operadores económicos autorizados (OEA).

El OEA, en particular, es otro instrumento de facilitación de comercio en Colombia que se constituye como una figura regulatoria que permite identificar y autorizar a los actores de la cadena de comercio exterior que cumplen estándares superiores de cumplimiento, trazabilidad y gestión integral del riesgo, con el fin de otorgarles beneficios diferenciales en sus operaciones aduaneras y logísticas. Esta figura, que fue adoptada en el país en 2011 mediante el Decreto 3568, cuenta en la actualidad con 597 actores autorizados, entre exportadores, importadores, agencias de aduanas e instalaciones portuarias (DIAN, 2026). Entre las múltiples ventajas de ser OEA se encuentra el reconocimiento internacional de la figura mediante la firma de acuerdos de reconocimiento mutuo con los países miembros de la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina y Estados Unidos, Brasil, México y Costa Rica, entre otros.

Otro hito importante en facilitación de comercio tiene que ver con la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) en 2005. Esta plataforma se ha consolidado como el canal central para el intercambio de información entre las entidades de control sobre las operaciones de comercio exterior en el país, evitando la duplicidad de trámites y demoras en tiempos.



La VUCE cuenta actualmente con interoperabilidad con 21 entidades del orden nacional que intervienen en el comercio exterior. Entre sus grandes avances se encuentra el desarrollo de funcionalidades para la inspección simultánea y la gestión de riesgos. Adicionalmente, se trabaja en la transferencia electrónica de documentos fitosanitarios y certificados de origen, entre los que se destaca el progreso con la Alianza del Pacífico (MinCIT, 2025).

Lo anterior guarda coherencia con el proceso pendiente de modernización de la DIAN en materia aduanera iniciado en 2022. Con este esfuerzo se espera poner en operación un nuevo sistema informático para automatizar operaciones y reemplazar plataformas operativas actuales como el Sistema de Gestión Aduanera (SYGA).

Finalmente, en 2019 se creó el Grupo de Asuntos Internacionales para priorizar la agenda de admisibilidad de productos agropecuarios en el exterior. Esta estrategia busca agilizar los procesos sanitarios y fitosanitarios para facilitar el acceso real de los productos colombianos en los mercados internacionales. Para este propósito, se plantea la sofisticación de los procesos productivos, la eliminación de las barreras no arancelarias y el cumplimiento de los estándares sanitarios exigidos por los mercados de destino.

A pesar de los avances registrados en los últimos años en materia de facilitación de comercio, la percepción entre algunos empresarios es que el proceso de internacionalización en Colombia conlleva costos que superan los beneficios esperados. Algunos de estos gastos guardan relación con los aspectos logísticos y de transporte (ver capítulo de *Infraestructura*,

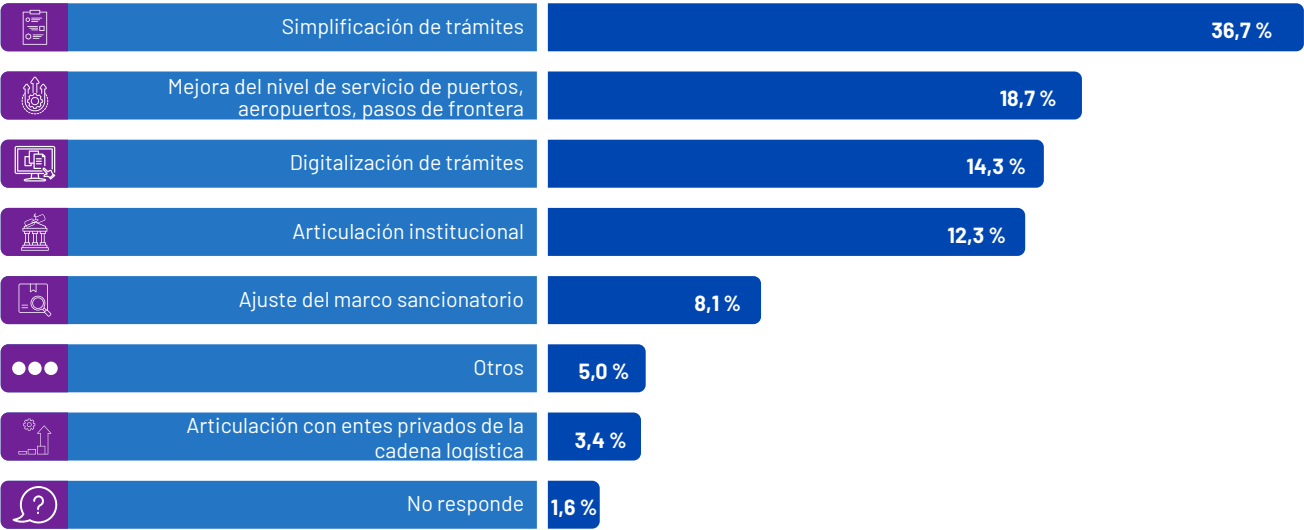
transporte y logística), la acreditación de los requerimientos técnicos y de calidad exigidos en los mercados de destino, y el cumplimiento de los trámites, procesos y procedimientos para exportar exigidos por la institucionalidad nacional.

Según la Encuesta Nacional Logística (ENL) de 2024, en la que fueron consultadas 4.523 empresas, —de las cuales el 5,1 % manifestaron realizar operaciones de comercio exterior—, se encontró que los principales cuellos de botella que afectan el normal desarrollo de estas operaciones son: la simplificación de trámites (36,7 % de los encuestados), el nivel de servicio en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera (18,7 %), la digitalización de trámites (14,3 %), y la articulación institucional (12,3 %) (Gráfica 2)(Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2025).

Otro hallazgo relevante que se desprende de la ENL 2024 se relaciona con el uso de los mecanismos de facilitación de comercio. En cuanto a la declaración anticipada, el 65,8 % de las empresas importadoras encuestadas indicó haberla utilizado durante el último año. Del porcentaje restante que no la utilizó, el 57,6 % afirmó no conocer este mecanismo. Por su parte, en relación con el OEA, el 19,2 % de los encuestados manifestó no conocer los requisitos para acceder a esta acreditación.

Ampliar la difusión y el conocimiento de los distintos mecanismos de facilitación del comercio es fundamental para incrementar el número de empresas que deciden incursionar en los mercados internacionales, ampliar sus oportunidades de crecimiento y acceder a recursos y tecnologías disponibles en el resto del mundo.

Gráfica 2. Mayores desafíos para facilitar las operaciones de comercio exterior. Colombia, 2024



Fuente: DNP (2025).



c. Inversión extranjera directa

La atracción de IED es un canal fundamental para la transformación productiva de la economía, el incremento de las exportaciones y una mayor inserción en las cadenas globales de valor (CGV). En general, los países con una amplia presencia de empresas extranjeras logran establecer un sólido vínculo con las economías de las que proviene el capital, lo que estimula el intercambio comercial, la generación de encadenamientos productivos y la transferencia de conocimiento (Misión de Internacionalización, 2021).

Colombia ha experimentado **en los últimos 25 años un crecimiento inusitado en los flujos de IED que ingresan a la economía**, apalancado principalmente por los recursos dirigidos a la explotación de hidrocarburos y el sector de minería. La IED ha contribuido a ampliar la capacidad productiva del país al incrementar la formación bruta de capital en la economía, lo que se traduce en mayores niveles de inversión en infraestructura, tecnología y capital físico. Este flujo de capital externo complementa el ahorro interno, que históricamente ha sido insuficiente para sostener las necesidades de inversión de la economía.

Por otro lado, en el frente externo, **la IED ha sido una fuente estable y menos volátil de financiamiento del déficit en cuenta corriente**, permitiendo cubrir el desbalance entre ahorro e inversión sin generar presiones significativas sobre el endeudamiento externo de corto plazo. En este sentido, la IED ha contribuido a la sostenibilidad macroeconómica al reducir la vulnerabilidad frente a choques financieros internacionales (Gráfica 3a).

Entre 2001 y 2025 la IED hacia Colombia creció a una tasa promedio anual de 6,5 %, alcanzando su máximo histórico en 2022 con USD 17.182 millones. En ese año, la IED representó el 5,0 % del PIB, un valor representativo frente al promedio de

3,7 % observado en años previos. Para 2025, Colombia recibió un total de USD 11.469 millones en IED, registrando una caída de 16,2 % frente a 2024. Estados Unidos fue el principal país de origen de los recursos, aportando el 38,7 % del total, seguido por España con 19,6 %, Anguila con 11,1 % y Panamá con 8,4 %¹. Otros países con participaciones significativas fueron Suiza (4,0 %), Inglaterra (4,0 %), Bermudas (3,8 %) y México (2,6 %). Por su parte, China representó el 1,1 % del total (Banco de la República [Banrep], 2026a).

A nivel de actividades económicas, la mayor proporción de la IED se destinó a servicios financieros y empresariales, con el 32 % del total, seguidos por la industria manufacturera con 15 %, y comercio, restaurantes y hoteles con 10 %. Las actividades de minería y explotación de petróleo concentraron el 23 % de los recursos, registrando una caída de 16,9 % respecto al año anterior (Gráfica 3a) (Banrep, 2026a).

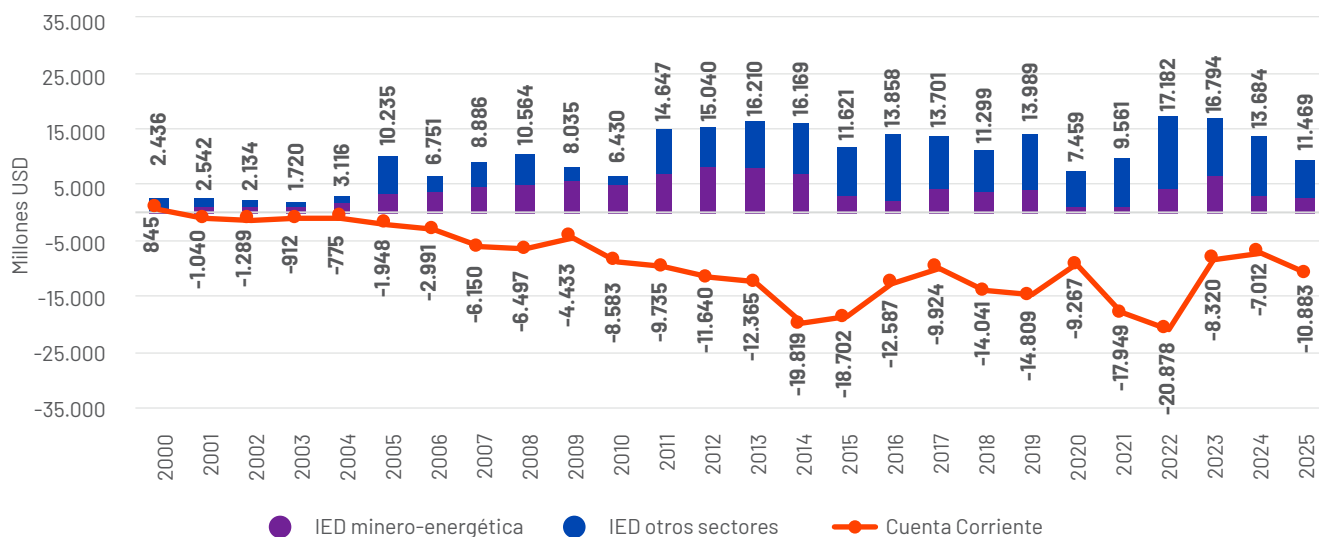
El deterioro en la llegada de IED durante el último año refleja la persistencia de retos por resolver en el país, los cuales constituyen factores de riesgo para los inversionistas internacionales y disminuyen el atractivo de la economía colombiana frente a sus pares en el mundo. Muestra de esta situación es que Colombia presenta un desempeño relativamente bajo —posición 19 entre 25 economías emergentes— en el índice de confianza para la llegada de inversión extranjera. El país registró una puntuación de 1,44 y se ubicó por debajo de otras economías latinoamericanas como Brasil (puesto 4), México (5), Argentina (10) y Chile (15). Este resultado sugiere una menor percepción de atractivo relativo en el contexto regional, posiblemente influenciada por factores como la incertidumbre política y regulatoria, así como por desafíos estructurales persistentes (Gráfica 3b) (A. T. Kearney, 2026).

1. De acuerdo con la metodología de construcción de las cifras de IED, se entiende como emisor de inversiones al país de origen de donde provienen los recursos.

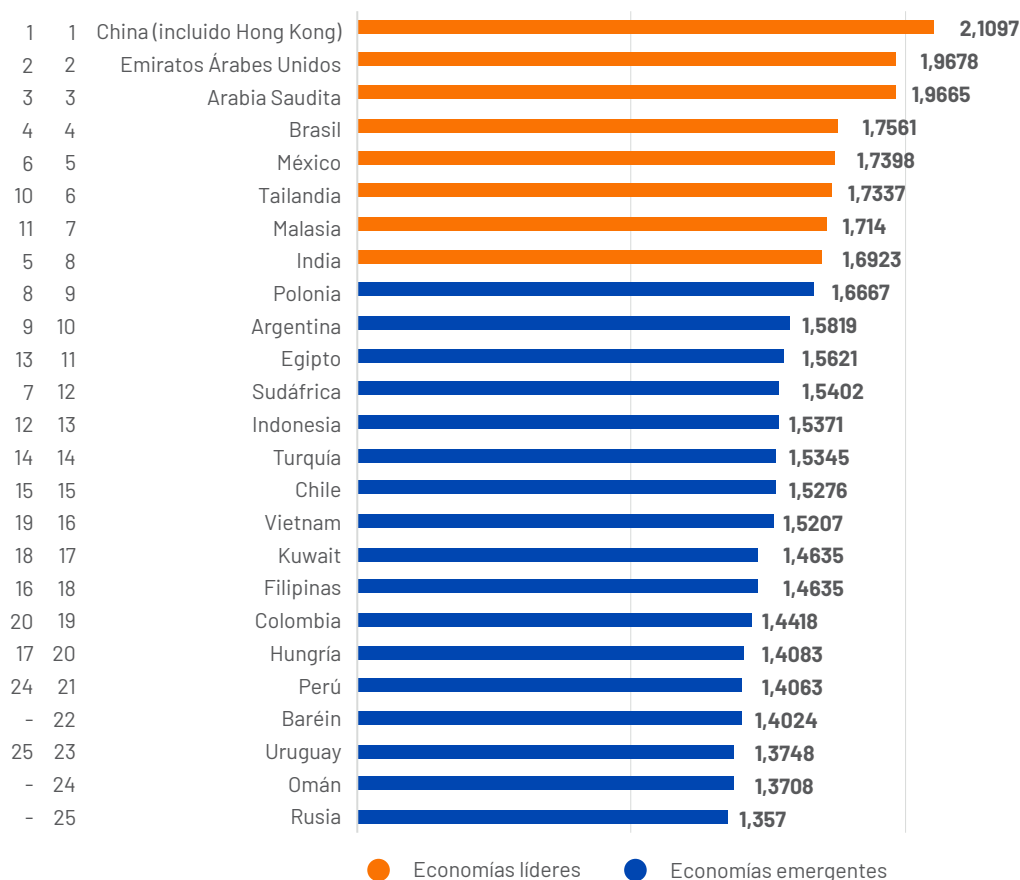


Gráfica 3. Flujos de IED hacia Colombia y nivel de confianza para la atracción de inversiones

a. Inversión extranjera directa por sector económico y déficit de cuenta corriente. Colombia, 2000-2025 (USD millones)



b. Índice de confianza para la IED en economías emergentes (puntaje entre 0 y 3), 2026



Fuente: A. T. Kearney (2026) y Banrep (2026a).



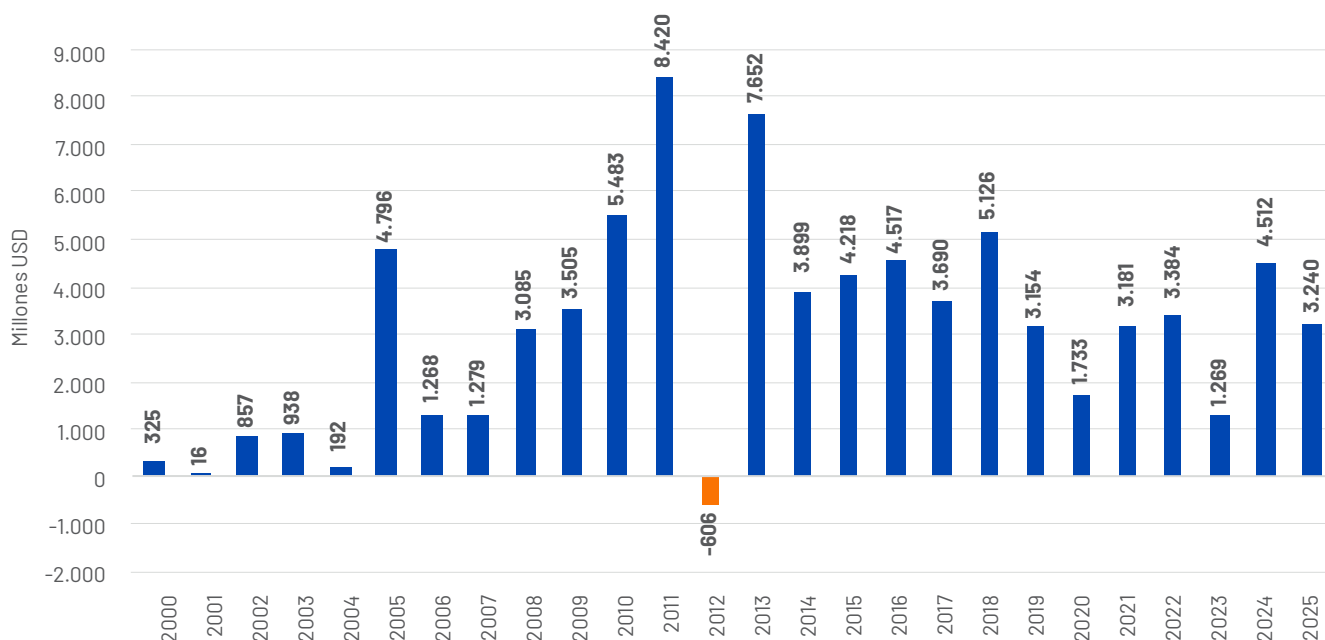
Por otra parte, el desempeño de Colombia en materia de inversión extranjera directa saliente (IEDS) ha sido destacado. En los últimos 26 años registró un incremento promedio anual de 10,1 %, logrando su valor más alto en 2011, con USD 8.420 millones (Gráfica 4). Para 2025, la IEDS totalizó USD 3.240 millones, lo que representó una caída de 28,2 % frente a 2024. Por actividad económica, se destacó la mayor destinación de recursos hacia el sector de servicios financieros y empresariales con el 42 % del total, seguido por la industria manufacturera con el 25 % (Banrep, 2026b).

A lo largo de este periodo, la inversión de Colombia en el exterior ha sido guiada, principalmente, por la consolidación de la presencia de empresas nacionales en América Latina (Banco

Interamericano de Desarrollo [BID], 2025). Entre 2020 y 2023, el país representó el 6 % de la IEDS total emitida en la región y, en el *ranking* de las 156 mayores multilatinas de 2023, Colombia ocupó el quinto lugar con 10 empresas, superado por Brasil (42), México (32), Chile (30) y Argentina (20) (BID, 2025).

Las empresas multilatinas colombianas registraron ventas promedio en 2023 superiores a USD 6.500 millones, situándose como el tercer país con el promedio más alto en la región, después de Brasil y México. Estas firmas emplearon en promedio a 13.900 personas; entre estas se destacan Ecopetrol (sector petróleo/gas), Almacenes Éxito (*retail*) y Grupo Nutresa (alimentos) (BID, 2025).

Gráfica 4. Flujos de inversión extranjera directa saliente desde Colombia, 2000-2025 (USD millones)



Fuente: Banrep (2026b).



3 La gran deuda en materia de internacionalización

Colombia enfrenta múltiples retos para lograr la internacionalización efectiva de su economía y su integración plena a los flujos globales de bienes, servicios, conocimiento y recursos. Alcanzar este objetivo le permitiría al país el cierre de la brecha tecnológica frente al resto del mundo, y en consecuencia conduciría a una mayor sofisticación productiva, diversificación exportadora y mejoras en el bienestar general (Misión de Internacionalización, 2021).

Existen diversas hipótesis que pueden explicar por qué Colombia no ha alcanzado el nivel de integración deseado. Una de ellas se relaciona con condicionantes estructurales de la economía que han impedido materializar apuestas productivas ambiciosas. En este marco, uno de los principales obstáculos es la baja productividad, derivada de una estructura económica poco diversa y escasamente sofisticada, lo que desestimula la inclinación de las empresas colombianas hacia los mercados internacionales y restringe su capacidad competitiva frente a otras economías del mundo.

Otra explicación señala que Colombia mantiene rasgos de una economía cerrada, en la que persisten barreras arancelarias, regulatorias y de costos que dificultan la conexión con mercados internacionales. Como consecuencia, se observa una persistencia de ineficiencias operativas y de obstáculos al comercio que refuerzan la concentración en pocos mercados y productos.

El desempeño de Colombia en los principales indicadores de internacionalización presenta un balance moderado en comparación con otras economías del mundo. En 2024, el comercio exterior de bienes y servicios representó el 37,0 % del PIB colombiano, un valor superior al de Estados Unidos

(25,4 %) y Brasil (35,6 %), pero inferior al de economías como México (74,6 %), Costa Rica (71,3 %) o incluso el promedio de los países de la OCDE (57,2 %) (Banco Mundial, 2026) (Tabla 1). Si bien Colombia ha logrado cierto grado de apertura comercial, aún no alcanza la profundidad de integración económica observada en mercados más dinámicos o estratégicamente orientados hacia la exportación.

En línea con lo anterior, Colombia exhibe un bajo nivel de exportaciones per cápita (USD 942), uno de los más bajos de la región, lo que denota una débil inserción en cadenas globales de valor (15,1 % de la demanda final extranjera) y una limitada sofisticación de su canasta exportadora (OCDE, 2019). A esto se suma el hecho de que el país enfrenta una carga arancelaria relativamente alta (7,1 %) frente al promedio de la OCDE (2,1 %) y de otras economías latinoamericanas con mayores niveles de apertura (Banco Mundial, 2026) (Tabla 1).

En contraste, el país cuenta con una IED (3,3 % del PIB) superior al promedio regional (2,8 %). Adicionalmente, en relación con los ingresos provenientes del turismo internacional, Colombia destaca positivamente con ingresos que representan el 5,1 % de sus exportaciones, ubicándose por encima de la mayoría de los países de América Latina (Banco Mundial, 2026). Este indicador señala un nicho importante de internacionalización con potencial de fortalecimiento.

En síntesis, **aunque Colombia ha avanzado en atraer inversión y desarrollar el turismo como fuente de divisas, su desempeño exportador y su estructura arancelaria revelan rezagos estructurales** que limitan una integración más competitiva en las cadenas globales de valor.



Tabla 1. Indicadores de internacionalización. Colombia y países de referencia

Indicador	Comercio exterior de bienes y servicios (% del PIB)	IED (% del PIB)	Exportaciones de bienes y servicios per cápita (USD)	Valor agregado doméstico incorporado en la demanda final extranjera (%)	Arancel nación más favorecida (promedio ponderado)	Migrantes (% de la población)	Ingresos por turismo (% de exportaciones)
Año	2024	2024	2024	2022	2023	2024	2020
Brasil	35,6	3,4	1.590	11,6 %	9,1	0,7	1,3
Chile	63,9	3,8	5.017	27,8 %	6,0	7,8	1,3
China	37,2	0,1	2.538		2,9	0,1	
Colombia	37,0	3,3	942	17,7 %	5,9	5,8	5,1
Costa Rica	71,3	5,6	4.228	28,2 %	5,1	12,2	7,4
Estados Unidos	25,4	1,0	6.072	11,2 %	2,5	15,2	3,9
México	74,6	2,4	4.716	20,2 %	4,8	1,3	2,6
Perú	51,5	2,4	2.134		2,0	5,4	2,2
América Latina y el Caribe	49,5	2,8	2.373	19,8 %		2,6	
Miembros OCDE	57,2	1,1	9.752	30,2 %		12,1	

Fuente: Banco Mundial (2026) y OCDE (2019).



4 Hoja de ruta 2026-2030

Continuar la ejecución de los programas para incrementar la inserción y la supervivencia de las firmas nacionales en el mercado externo, y ajustarlos/escalarlos con base en resultados

La inserción del tejido empresarial colombiano en los mercados internacionales ha sido históricamente baja. De acuerdo con la encuesta de ritmo empresarial 2026-I, aplicada a 5.894 empresas afiliadas a 21 cámaras de comercio del país, se encontró que el 94,9 % de estas no realizó actividades de exportación durante el segundo semestre de 2025. Entre las razones para no hacerlo, el 34,8 % manifestó no estar interesada en exportar, el 15,0 % declaró no conocer los trámites para poder hacerlo, y el 14,1 % respondió que el mercado interno les era suficiente para su negocio (Cámara de Comercio de Cali, 2026).

Estos resultados son consistentes con otros estudios similares realizados en el país, como la Encuesta Mipyme de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) 2022-2023, que recopiló información de 4.730 empresas. En dicha medición, más del 90 % de estas firmas —independientemente del sector o tamaño— reportó no haber exportado durante el año anterior. Un hallazgo particularmente relevante es que entre el 73 % y el 82 % de estas compañías ni siquiera ha considerado implementar un plan de internacionalización hacia futuro (ANIF, 2024).

Cada año en el país, según cifras del DANE (2026), cerca de 10.000 empresas en promedio exportan², lo que representa alrededor del 1,8 % del total de sociedades con registro mercantil activo en el país (Confecámaras, 2024). De este grupo, un número considerablemente bajo contribuyen con una parte muy importante de las exportaciones nacionales. Tan solo 10 firmas concentran cerca del 50 % del valor total de las exportaciones

de bienes. Si se excluyen las exportaciones minero-energéticas, se encuentra que 50 compañías aportan aproximadamente el 45 % del valor exportado.

Una estrategia efectiva para incrementar las exportaciones y garantizar mayores niveles de sofisticación y diversificación de la canasta exportable debe considerar acciones que atiendan a las necesidades de formación y capacitación de las unidades productivas que realizan operaciones de comercio exterior: las empresas. En este sentido, iniciativas como *Fábricas de Productividad y Sostenibilidad*, destinadas a aumentar la productividad de las empresas, resultan efectivas para fomentar la cultura exportadora en el país y ampliar el número de firmas que realizan ventas al exterior.

Con base en lo anterior, se sugiere acompañar la ejecución de estos programas, enfatizando el trabajo con las iniciativas clúster en las regiones gracias a las externalidades positivas que estos tienen sobre el tejido empresarial y las cadenas de valor. Adicionalmente, se requiere introducir: (1) líneas de trabajo con enfoque diferencial, de manera que se reconozcan las particularidades de empresas y sectores para aumentar la efectividad de las intervenciones; (2) la definición de metas concretas y verificables, contra las cuales se establezcan cláusulas de salida y “graduación” de empresas beneficiarias; (3) un riguroso esquema de seguimiento y monitoreo, de acceso público, y con rendición periódica de cuentas, y (4) evaluaciones de operaciones e impacto para emprender acciones de mejora y tomar decisiones sobre escalabilidad de los instrumentos según la evidencia.

2. De acuerdo con información de acceso público hasta 2023.



Fortalecer los procesos institucionales de calidad y aduaneros, con el fin de reducir los costos de internacionalización de las empresas en Colombia y lograr acceso real a mercados

Para fortalecer los procesos institucionales y aduaneros en Colombia, se propone una recomendación de política integral que articula la modernización tecnológica, la facilitación del comercio y el fortalecimiento de instrumentos de política que han demostrado ser muy exitosos. Las acciones propuestas que se describen a continuación se articulan con base en el trabajo realizado en el marco del proyecto Colombia Progresando 2630 (2026) con insumos del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero (ICDT, 2026):

1. Modernización tecnológica e interoperabilidad:
 - Unificación y digitalización de sistemas: Es imperativo modernizar e integrar los sistemas informáticos de los instrumentos de promoción y facilitación (zonas francas, Plan Vallejo y comercializadoras internacionales) para permitir la interoperabilidad de datos y la validación oportuna de requisitos y antecedentes.
 - Optimización de la VUCE: Se debe agilizar la interoperabilidad de las entidades faltantes en la VUCE y desarrollar funcionalidades de inspección simultánea y sistemas de administración de riesgos conectados con otros países.
 - Modernización tecnológica de la DIAN: Culminar el proceso de modernización tecnológica de la entidad para fortalecer su gestión tributaria y aduanera, con base en los lineamientos del proyecto estructurado en conjunto con el BID.
2. Priorización y fortalecimiento del programa OEA:
 - Canales de atención preferencial: Asegurar que las solicitudes de registros y licencias de importación de los OEA se tramiten de manera prioritaria.
 - Beneficios en infraestructura y logística: Las entidades de control (DIAN, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos [Invima], Instituto Colombiano Agropecuario [ICA], Policía Antinarcóticos) deben adecuar sus instalaciones físicas y asignar funcionarios para brindar atención prioritaria y expedita a los OEA, incluyendo prioridad en inspecciones físicas o no intrusivas.
 - Integración en la gestión del riesgo: Incorporar obligatoriamente la calificación OEA como un “canal verde” o variable favorable en el Sistema Integrado de Gestión del
- Riesgo (SIGR) y en el Sistema de Administración de Riesgos (SAR-VUCE).
- Ampliación del programa: Extender la certificación OEA a otros actores como transportadores terrestres, agentes de carga e intermediarios de tráfico postal. Asimismo, establecer un esquema flexible y gradual que incentive el acceso a micro y pequeñas empresas.
3. Optimización de los instrumentos de promoción (Plan Vallejo y zonas francas):
 - Agilización de términos: Establecer trámites expeditos y plazos máximos para expedir resoluciones de Plan Vallejo y comercializadoras internacionales.
 - Inclusión de tráfico postal: Permitir que las microempresas y pymes utilicen la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes para demostrar el cumplimiento de compromisos de exportación en el Plan Vallejo.
 - Agilización y simplificación: Implementar un esquema *fast track* para proyectos de zonas francas de servicios y optimizar la plataforma tecnológica para la gestión de solicitudes.
 - Nuevas categorías y sectores: Crear categorías para proyectos de zonas francas de alta inversión tecnológica y capital humano especializado, así como reglamentar zonas permanentes especiales para servicios de salud, turismo y mantenimiento de naves y aeronaves.
 - Régimen de zonas francas para servicios: Implementar un trámite diferenciado y expedito para zonas francas de servicios, eliminando requisitos físicos innecesarios (como estudios de suelos complejos) que no aplican a actividades como software o *business process outsourcing* (BPO).
4. Facilitación aduanera y acceso a mercados:
 - Declaración anticipada sugerida: Promover el uso de este instrumento de manera gradual.
 - Agenda de admisibilidad sanitaria: Consolidar una agenda coordinada entre MinCIT, Invima e ICA para eliminar barreras no arancelarias y cumplir con los estándares sanitarios de mercados estratégicos.
 - Promoción de acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM): Ejecutar estrategias de difusión para que los exportadores conozcan los beneficios de los ARM suscritos con países



de la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina, Estados Unidos y Brasil, facilitando su ingreso a esos mercados.

5. Acciones transversales para la calidad e información:
 - Actualización de la plataforma *Export Access*: Destinar recursos para actualizar la información sobre requisitos técnicos y normativas (como el Pacto Verde Europeo)

para que los productores nacionales fortalezcan la idoneidad de su oferta exportable y alcancen un acceso real a mercados internacionales.

- Transparencia e información estadística: Publicar informes trimestrales detallados sobre la operación de zonas francas y Plan Vallejo, permitiendo a la sociedad civil y centros de pensamiento evaluar el impacto de estos instrumentos.

Impulsar una estrategia regional de atracción de IED de eficiencia, promoviendo las oportunidades que ofrecen el *nearshoring* y la *silver economy* en Colombia

El contexto geopolítico internacional se encuentra marcado por las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, los riesgos latentes en las cadenas de suministro y la creciente preocupación por la sostenibilidad ambiental en la producción y el transporte de mercancías. Dichos factores serán determinantes en la reconfiguración de las CGV en los próximos años y han impulsado un proceso de relocalización de inversiones, en respuesta a la nueva realidad del comercio internacional.

Colombia no puede ser ajena a este fenómeno. El país cuenta con una serie de ventajas comparativas que le permitirán ser protagonista en la atracción de nuevas inversiones y en la capitalización del interés de empresas e inversionistas que buscan nuevos mercados para establecer sus operaciones o generar encadenamientos productivos. Entre estas ventajas destacan su ubicación geográfica estratégica —cerca de los principales mercados del mundo—; la disponibilidad de mano de obra abundante y calificada; y condiciones ambientales favorables, especialmente en lo relativo a la composición limpia de su matriz de generación eléctrica. Adicionalmente, Colombia ofrece instrumentos atractivos para la inversión, como el régimen de zonas francas, y cuenta con 17 acuerdos de libre comercio que le otorgan acceso preferencial a múltiples mercados, con ventajas específicas en materia de reglas de acumulación de origen (Fedesarrollo, 2026).

El potencial exportador adicional estimado por el BID (2022) para Colombia a partir del *nearshoring* es de USD 2.574 millones en el corto plazo. Sin embargo, de acuerdo con el estudio de potencial de *nearshoring* en Colombia desarrollado por Fedesarrollo (2026), si se materializa una visión a largo plazo (al año 2045), el impacto podría ser de USD 122.650 millones adicionales en exportaciones y un aumento de USD 113.800 millones en el PIB.

Fedesarrollo (2026) priorizó **cinco sectores estratégicos con oportunidades para la atracción de nuevas inversiones** y el incremento de las exportaciones:

1. Agroindustria y alimentos: frutas frescas y procesadas, cafés especiales, carne bovina, azúcar y confitería.
2. Industria química y farmacéutica: cosméticos, productos de aseo, agroquímicos, biológicos y farmacéuticos.
3. Manufacturas avanzadas: equipos eléctricos, metales reciclados, plásticos, caucho, vehículos y autopartes.
4. Servicios intensivos en conocimiento: servicios empresariales, técnicos y creativos.
5. Industrias extractivas: minería.

Para capitalizar estas oportunidades, el estudio propone una hoja de ruta basada en cinco ejes transversales:

1. Competitividad logística y facilitación del comercio:
 - Modernizar integralmente la DIAN, su arquitectura tecnológica y el modelo contenido en el Estatuto Aduanero, transitando de un esquema formalista a uno basado en gestión de riesgo y control *ex post*.
 - Actualizar el Estatuto Tributario para lograr una devolución del impuesto al valor agregado (IVA) más ágil y predecible para exportadores y obligar a la factura electrónica en comercio exterior.
 - Garantizar un marco institucional y regulatorio sólido para la inversión privada en infraestructura logística (asocia-



- ciones público-privadas), y acelerar la ejecución del Plan Maestro de Transporte Intermodal y de las infraestructuras logísticas especializadas.
 - Reformar el sistema de costos de transporte de carga, habilitar vehículos de alto rendimiento e impulsar la adopción masiva de identificación por radiofrecuencia (RFID), geolocalización (GPS) y peajes electrónicos.
2. Exportar con calidad y talento global:
- Fortalecer institucionalmente al ICA y al Invima mediante gobernanza técnica, selección meritocrática de directivos y simplificación de trámites.
 - Poner en marcha una estrategia nacional de bilingüismo en educación básica, media y técnica, con el apoyo de herramientas de inteligencia artificial y socios locales.
 - Desplegar un programa nacional para cerrar brechas de talento especializado, con educación dual, *upskilling* y *reskilling* de habilidades, y atracción de talento global.
 - Implementar una estrategia integral de acceso a certificaciones internacionales con acompañamiento técnico, financiamiento y convergencia regulatoria a mercados prioritarios.
3. Atracción, facilitación y retención de inversiones:
- Fortalecer la seguridad jurídica mediante la simplificación decisiva de normas y regulaciones, la modernización del sistema judicial y la plena operación de la Ventanilla Única de Inversión (VUI).
 - Aprobar una ley marco de atracción de IED que garantice reglas claras y estables, y establezca incentivos condicionados.
- Consolidar a ProColombia como agencia líder de atracción de IED, con una estrategia sectorial focalizada, presencia internacional robusta y articulación efectiva con las regiones.
 - Poner en marcha una defensoría del inversionista como mecanismo preventivo y de resolución temprana de controversias.
4. Productividad, gerencia y cultura exportadora:
- Escalar y sofisticar los programas de extensionismo tecnológico e internacionalización para cerrar brechas de productividad en mipymes.
 - Fortalecer capacidades gerenciales, tecnológicas y de planificación exportadora en gerentes de empresas, promoviendo una cultura de inserción internacional.
 - Fomentar esquemas como *contract manufacturing* y servicios empresariales avanzados para facilitar la integración en CGV.
5. Financiamiento para el comercio y la internacionalización:
- Desarrollar una agenda con el sistema financiero para ofrecer esquemas integrales de aseguramiento, financiamiento y gestión de riesgos para exportadores.
 - Simplificar el marco normativo en materia de seguros de comercio exterior mediante lineamientos claros y plazos razonables para reclamaciones.
 - Facilitar el financiamiento para la obtención y renovación de certificaciones internacionales, reduciendo barreras de entrada a mercados externos.



ECONOMÍA PLATEADA (SILVER ECONOMY): POTENCIAL PRODUCTIVO PARA COLOMBIA

La economía plateada —el conjunto de actividades económicas que atienden las necesidades de las personas mayores— se perfila como una importante oportunidad de crecimiento en las próximas décadas. Con más de 1.200 millones de personas mayores de 60 años en el mundo y proyecciones que estiman cerca de 2.000 millones para 2050, este mercado abarca sectores como salud y bienestar, vivienda y movilidad, servicios financieros, ocio, turismo y educación. En Colombia, la población mayor de 60 años asciende a 7,6 millones de personas (14 % del total), y se proyecta que alcanzará 14,9 millones en 2050, equivalente a la cuarta parte de la población (DANE, 2025).

El potencial productivo se articula en tres dimensiones:

- **Generación de divisas:** Colombia enfrenta un déficit estructural de cuenta corriente que en 2025 se ubicó en 2,3 % del PIB (Banrep, 2026a). El *silver nearshoring* —es decir, atraer jubilados extranjeros a consumir servicios de retiro en el país— generaría divisas a través de dos canales: el gasto cotidiano de adultos mayores no residentes en bienes y servicios locales, y la IED en infraestructura especializada. El país ya tiene experiencia relevante: las exportaciones de servicios de salud ascienden a USD 372 millones, y la IED en construcción promedió USD 482 millones anuales entre 2020 y 2024 (Banrep, 2026a). Se estima un potencial de 50.000 viviendas anuales para extranjeros, con un valor promedio de USD 100.000 por unidad (ProColombia y Camacol, 2022).
- **Diversificación exportadora de servicios:** Aunque los servicios representan cerca del 60 % del PIB colombiano, solo constituyen el 20 % de las exportaciones totales —muy por debajo del 30 % de la OCDE— (Banco Mundial, 2024). El turismo de salud ya muestra ventajas competitivas (el gasto por turista es 41 % superior al gasto promedio de un visitante internacional que viene

al país por recreación y ocio) (ProColombia, 2025), y el eje cafetero, particularmente Risaralda, emerge como un laboratorio natural: el 60 % de las ventas inmobiliarias reportadas por algunos proyectos de vivienda se realizaron desde el exterior, y la ciudad de Pereira proyecta convertirse en un nodo de salud de alta complejidad para siete departamentos (ProRisaralda, 2026).

- **Creación de empleo y formación de talento humano:** Esta es una de las dimensiones con mayores retos. Se estima un déficit de hasta 550.000 cuidadores domiciliarios certificados y técnicos en atención al adulto mayor hacia 2050, y de 675.000 hacia 2070. Los mayores déficits no estarán en las profesiones médicas tradicionales, sino en ocupaciones técnicas y tecnológicas: auxiliares geriátricos y técnicos en rehabilitación, en telemedicina y en recreación para adultos mayores. La economía plateada requiere que entre el 60 % y el 70 % del empleo asociado al cuidado sea técnico y auxiliar, no especializado, lo que exige reorientar estratégicamente la oferta educativa colombiana (BID, 2023; Ministerio de Salud y Protección Social [Min-salud], 2024; OCDE, 2021; Organización Mundial de la Salud [OMS], 2021).

Referentes internacionales como México (2 millones de jubilados extranjeros, USD 34.000 millones generados), Panamá, República Dominicana y Uruguay demuestran que incentivos tributarios bien diseñados, regímenes migratorios ágiles y servicios de salud competitivos son los factores determinantes para capturar este mercado (Data8, 2024). Colombia tiene condiciones climáticas favorables, costos de vida relativamente bajos, calidad médica y oferta cultural atractiva para competir en este segmento. No obstante, es necesario avanzar en la solución de cuellos de botella en materia regulatoria, de infraestructura y de formación del capital humano necesario.



5 Bibliografía

- 1 A. T. Kearney. (2026). *Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index*. Kearney Global Business Policy Council.
- 2 ANIF. (2024). *Encuesta Mipyme: Informe de resultados 2022-2023*.
- 3 Araújo-Ibarra Consultores. (2021). *Reimaginando el comercio exterior en Colombia*.
- 4 Banco Mundial. (2026). *World Bank data*. <https://datos.bancomundial.org>.
- 5 Banrep. (2026a). *Balanza de pagos 2025*.
- 6 Banrep. (2026b). *Estadísticas de inversión extranjera directa saliente*.
- 7 BID. (2022). *Las políticas hacia la inversión extranjera directa*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>; Banco Interamericano de Desarrollo.
- 8 BID. (2023). *Panorama del envejecimiento y la economía del cuidado en América Latina y el Caribe*. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/temas/proteccion-social/iniciativas/panorama-del-envejecimiento-y-los-cuidados-de-larga-duracion>
- 9 BID. (2025). *Multilatinas en movimiento. Características, motivaciones y lineamientos de política*.
- 10 Cámara de Comercio de Cali. (2026). *Encuesta Ritmo Empresarial Percepción empresarial II semestre 2025 y perspectivas I semestre 2026*.
- 11 Colombia Progres 2630. (2026). *Estrategias para el desarrollo económico y social de Colombia: Recomendaciones para el periodo 2026-2030*. ANIF; Así Vamos en Salud; Cerac; CPC; CREE; FEDe.
- 12 Confecámaras. (2024). *Registro Único Empresarial y Social*.
- 13 DANE. (2025). *Estadísticas de proyecciones demográficas para Colombia*. DANE. (2026). *Estadísticas de comercio exterior*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>.
- 14 DIAN. (2025). *Tiempos de despacho para importación y exportación de mercancías 2024*.
- 15 DIAN. (2026). *Usuarios autorizados OEA*. <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/UsuariosAutorizados.aspx>.
- 16 DNP. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida*.
- 17 DNP. (2025). *Encuesta Nacional Logística 2024*.
- 18 Fedesarrollo. (2026). *Oportunidades productivas y de inversión en Colombia en el contexto de la relocalización de cadenas globales de valor*.
- 19 FMI. (2026). *World Economic Outlook – April 2026*.
- 20 ICDT. (2026). *Paquete de propuestas normativas para la facilitación del comercio exterior – Colombia Progres 2630*.
- 21 MinCIT. (2025). *Ventanilla Única de Comercio Exterior*. <https://www.vuce.gov.co/vuce/que-es-la-vuce>.
- 22 MinCIT. (2026). *Seguimiento a acuerdos comerciales vigentes*. <http://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/seguimiento-tlc>.
- 23 Minsalud. (2024). *Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS)*.
- 24 Misión de Internacionalización. (2021). *Misión de Internacionalización: estrategia de reactivación económica, crecimiento e inclusión*. DNP. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/misiones/mision-internacionalizacion.
- 25 OCDE. (2019). *Economic survey Colombia 2019*.
- 26 OCDE. (2021). *Who cares? Attracting and retaining care workers for the elderly*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/92c0ef68-en>
- 27 OCDE. (2024). *Services trade restrictiveness index, policy trends up to 2024*.
- 28 OMS. (2021). *Decade of healthy ageing: Baseline report*.
- 29 ProColombia. (2025). *Colombia se consolida como destino de turismo de bienestar*. <https://procolombia.co/sala-de-prensa/noticias/colombia-se-consolida-como-destino-de-turismo-de-bienestar-y-sera-sede-de-termatalia-2025>
- 30 ProColombia y Camacol. (2022). *Presentación corporativa: Internacionalización de la construcción*.
- 31 ProRisaralda. (2026). *Sectores con potencial de internacionalización en el departamento de Risaralda* [Documento interno no publicado].
- 32 UNCTAD. (2023). *UNCTAD Stat*. <https://trainsonline.unctad.org/>.
- 33 Vallias, L. y De Paoli, M. (2024). *La economía plateada en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay: De 2023 a 2043, un retrato de hoy a 20 años de proyección*. BID. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/la-economia-plateada-en-argentina-chile-paraguay-y-uruguay-version-final-es.pdf>
- 34 WITS. (2026). *World Integrated Trade Solution*. <https://wits.worldbank.org/>.



CARGA FISCAL

SISTEMA TRIBUTARIO



SISTEMA TRIBUTARIO



Introducción

1

Éxitos del sistema tributario colombiano

2

La gran deuda

3

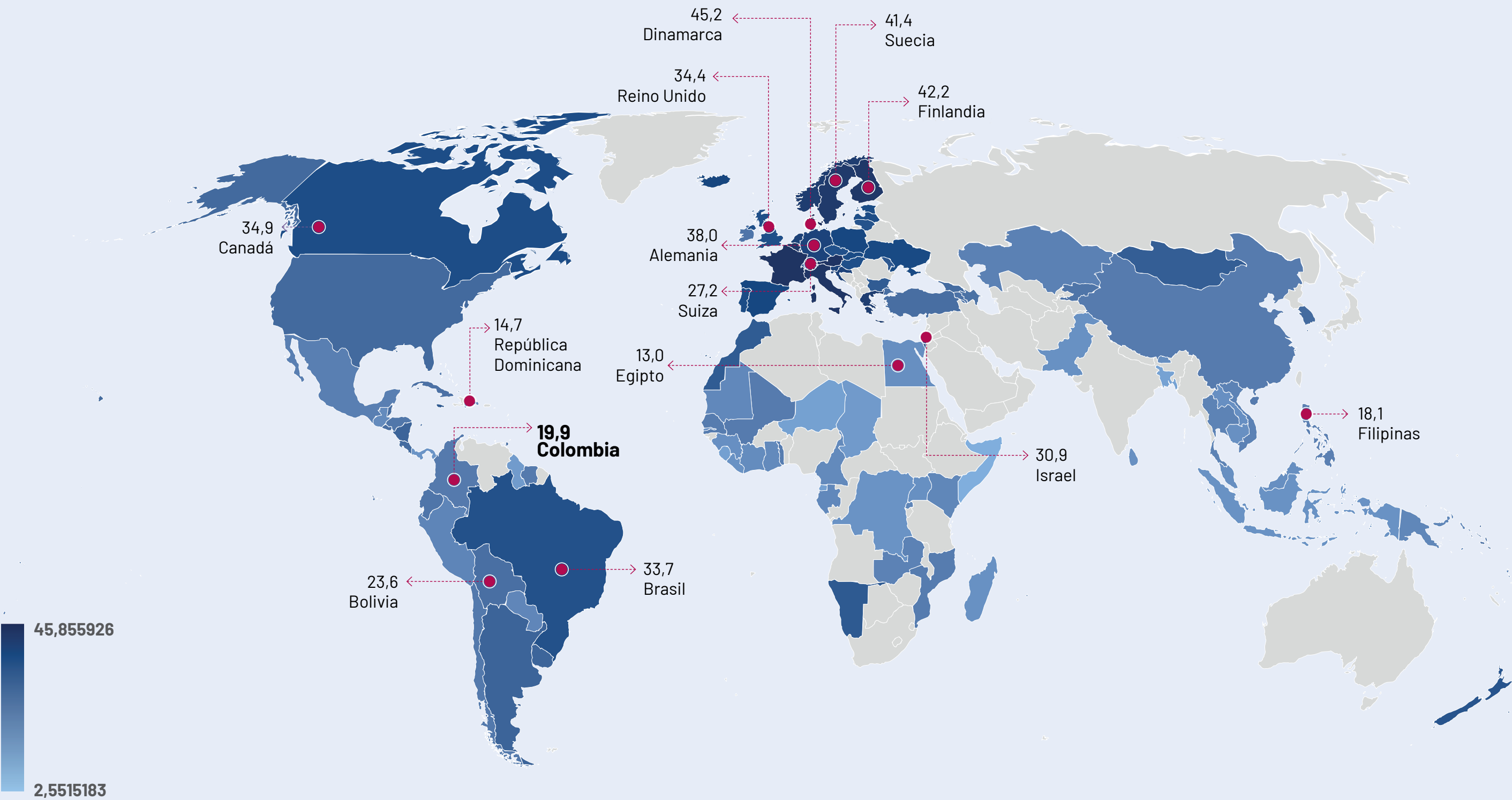
Hoja de Ruta 2026-2030

4

Referencias

5

INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: OCDE (2026).



Perfil de Colombia en materia de sistema tributario

Tema	Indicador	Valor en Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Eficiencia del recaudo	Ingresos tributarios totales (% del PIB)	19,9	11 de 16	Brasil (33,7)	34,10	OCDE (2026)	Mide la proporción de los ingresos tributarios respecto al PIB.
	Índice internacional de competitividad tributaria (de 0 a 100, donde 100 es mejor desempeño)	51,10	4 de 4	Costa Rica (71,4)	70,11	Tax Foundation (2025)	Evalúa la eficiencia y la neutralidad del sistema tributario.
Impuestos directos del orden nacional	Tasa nominal de renta personas naturales (%)	39	15 de 16	Guatemala (7)	41,45	Trading Economics (2025-2026)	Indica el porcentaje máximo legal aplicable a la renta de personas naturales.
	Tasa nominal de renta sociedades (%)	35	16 de 16	Paraguay (10)	23,29	Trading Economics (2025 - 2026)	Indica el porcentaje máximo legal aplicable a la renta de sociedades.
	Tasa impositiva promedio efectiva compuesta (% renta imponible)	28,69	5 de 15	Brasil (34,29)	22,18	OCDE (2024)	Refleja la tasa efectiva total considerando impuestos nacionales y subnacionales.
	Tasa de seguridad social para las compañías (%)	20,5	11 de 14	Chile (7,11)	17,98	Trading Economics (2025 - 2026)	Mide el aporte empresarial obligatorio a la seguridad social como porcentaje del salario.
	Impuesto a la renta, empresas (% del recaudo de impuestos)	27,06	4 de 4	Costa Rica (9,19)	11,16	OCDE (2024)	Mide la proporción de ingresos fiscales provenientes del impuesto corporativo sobre el total recaudado.
Impuestos indirectos del orden nacional	Tasa de impuesto al valor agregado (IVA) (%)	19	14 de 17	Panamá (7)	18,96	Trading Economics (2025-2026)	Indica el porcentaje estándar aplicado al consumo.
	Gravamen a los movimientos financieros (% del recaudo total)	4,15	4 de 4	Costa Rica (0,53)	1,12	OCDE (2024)	Mide la proporción del recaudo proveniente de impuestos a transacciones financieras.
	Impuestos indirectos (% del total de recaudo)	33,90	4 de 4	Chile (53,56)	31,38	OCDE (2024)	Indica la proporción del recaudo proveniente de impuestos al consumo y otros indirectos.



1

Introducción

Durante las últimas dos décadas el sistema tributario colombiano ha experimentado una transformación significativa. A comienzos de los años 2000, la administración tributaria operaba principalmente bajo esquemas manuales, con capacidades limitadas de fiscalización y bajos niveles de interoperabilidad institucional. Desde entonces, el país ha fortalecido progresivamente su capacidad de recaudo, modernizado la estructura de recaudo mediante herramientas digitales y adoptando estándares internacionales de transparencia y cooperación fiscal. Como resultado, los ingresos tributarios pasaron de representar cerca del 15 % del producto interno bruto (PIB) a alcanzar el 19,9 % en 2024, lo que refleja avances importantes en la capacidad del Estado para financiar bienes públicos y responder a las crecientes demandas de desarrollo económico y social (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2025).

Este capítulo se desarrolla en una edición especial del *Informe Nacional de Competitividad* (INC) en la que el Consejo Privado de Competitividad (CPC) cumple veinte años de seguimiento técnico a los principales desafíos estructurales del país. En este contexto, el análisis del sistema tributario resulta especialmente relevante pues **la política fiscal ha desempeñado un papel central en la estabilidad macroeconómica, el financiamiento de la inversión pública y la consolidación institucional del Estado**. Al mismo tiempo, la estructura tributaria ha incidido directamente sobre decisiones de inversión, formalización, crecimiento empresarial y productividad, convirtiéndose en un factor determinante para la competitividad del país.

A pesar de los avances alcanzados, Colombia continúa enfrentando desafíos estructurales que limitan el desempeño del sistema tributario. En comparación con las economías de

la OCDE, el país mantiene una capacidad de recaudo relativamente baja, una base tributaria estrecha y una elevada concentración de la carga fiscal sobre un grupo reducido de contribuyentes formales. Estas características reducen la capacidad redistributiva del sistema, generan distorsiones económicas y limitan la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Bajo esta perspectiva, el capítulo desarrolla tres objetivos analíticos. En primer lugar, examina los principales avances registrados durante los últimos veinte años, particularmente en materia de fortalecimiento del recaudo, consolidación de la facturación electrónica y adopción de estándares internacionales tras el ingreso de Colombia a la OCDE. En segundo lugar, analiza la principal deuda estructural del sistema tributario colombiano: la coexistencia de una baja capacidad de recaudo con un modelo que concentra una parte importante de la carga tributaria sobre las empresas formales, mantiene una participación limitada de las personas naturales y conserva múltiples tratamientos preferenciales que erosionan la base gravable. Finalmente, propone una hoja de ruta hacia 2030 orientada a ampliar la base tributaria, fortalecer la formalización, racionalizar los beneficios tributarios y construir un sistema más simple, eficiente y compatible con el crecimiento económico.

La tesis central del capítulo es que el principal desafío tributario de Colombia ya no consiste exclusivamente en recaudar más, sino en hacerlo mejor. La sostenibilidad fiscal de largo plazo dependerá de la capacidad para construir un sistema que amplíe la base de contribuyentes, distribuya de manera más equilibrada las cargas tributarias, fortalezca los incentivos a la inversión y la formalización, y contribuya simultáneamente a los objetivos de productividad, equidad y competitividad.



2 Éxitos del sistema tributario colombiano

I. Mejora del recaudo tributario en los últimos veinte años

El análisis de la evolución del recaudo durante las últimas dos décadas permite identificar uno de los principales avances del sistema tributario colombiano. Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB aumentaron de niveles cercanos al 14-16 % a comienzos de los años 2000 a 19,9 % en 2024, lo que representa un incremento cercano a 5 puntos porcentuales (pp) del PIB en el periodo (OCDE *et al.*, 2025). Este resultado refleja un fortalecimiento significativo de la capacidad fiscal del Estado y evidencia que **Colombia hoy recauda una proporción mayor de recursos en relación con el tamaño de su economía que hace dos décadas.**

Este avance es resultado tanto de las reformas tributarias implementadas durante el periodo como del fortalecimiento institucional de la administración tributaria. La ampliación de bases gravables, los ajustes tarifarios y la adopción de nuevos mecanismos de control se complementaron con una modernización progresiva de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Herramientas como la facturación electrónica, la interoperabilidad de registros administrativos y el uso de analítica de datos han mejorado la capacidad del Estado para identificar operaciones económicas, reducir espacios de evasión y fortalecer el cumplimiento tributario (DIAN, 2025; OCDE *et al.*, 2025).

La ampliación del universo de contribuyentes también ha contribuido a este resultado. De acuerdo con la DIAN, 6.155.717 personas naturales presentaron declaración de renta correspondiente al año gravable 2023, 483.559 declarantes más que en el periodo anterior, incremento que la entidad reportó como cercano al 9 %. Este proceso generó un recaudo de COP 21,77 billones por concepto de impuesto de renta de personas naturales y refleja avances importantes en la capacidad de identificación, control y seguimiento de contribuyentes por parte de la administración tributaria (DIAN, 2024).

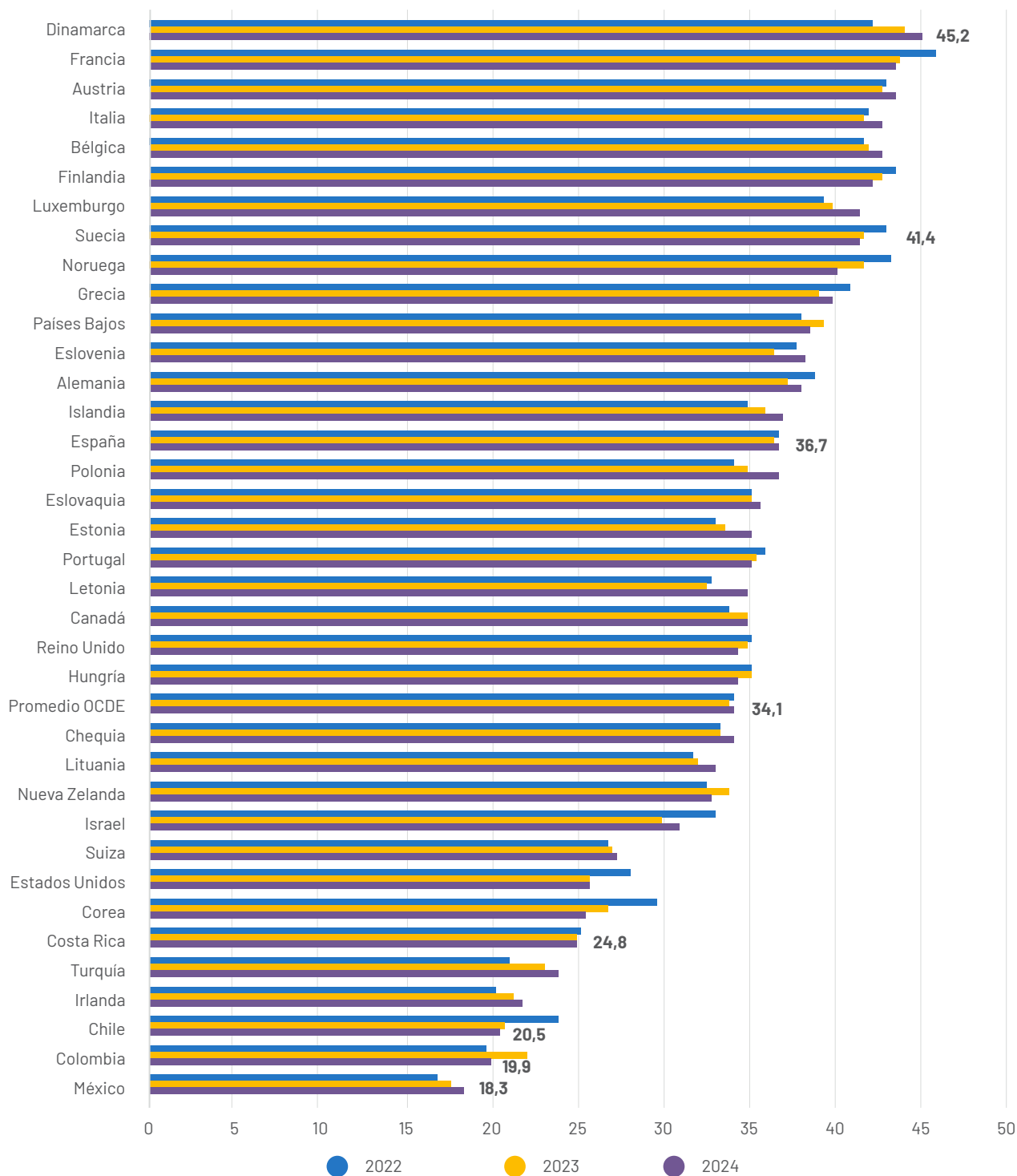
No obstante, la magnitud de este avance debe analizarse en perspectiva internacional. Como muestra la Gráfica 1, Colombia continúa registrando una presión tributaria significativamente inferior a la observada en las economías de la OCDE. El 19,9 % del PIB que representaron los ingresos tributarios en 2024 se encuentra cerca de 14 pp por debajo del promedio de 34,1 % para los países de la organización (OCDE *et al.*, 2025). Incluso al considerar una medida más amplia de carga fiscal, que incorpora contribuciones obligatorias como algunos aportes a la seguridad social, el país alcanza niveles cercanos al 26-27 % del PIB, aún por debajo de varias economías avanzadas que superan el 35 % (Banco de la República [Banrep], 2023).



Gráfica 1. Ingresos tributarios como porcentaje del PIB



Aunque Colombia aumentó significativamente su recaudo durante las últimas dos décadas, el país aún registra una presión tributaria inferior al promedio de la OCDE en cerca de 14 pp.



Fuente: OCDE (2026).



La evidencia muestra que Colombia ha logrado fortalecer su capacidad de recaudo y modernizar significativamente su administración tributaria. Sin embargo, la persistencia de una amplia brecha frente a los estándares internacionales sugiere que **el reto del país ya no consiste únicamente en**

mejorar los mecanismos de recaudo, sino en avanzar hacia una estructura tributaria capaz de generar mayores ingresos de manera sostenible, con una base gravable más amplia y una menor dependencia de un grupo reducido de contribuyentes formales.

II. Consolidación de la facturación electrónica

Uno de los avances más importantes del sistema tributario colombiano durante las últimas dos décadas ha sido la consolidación de la facturación electrónica como eje de la transformación digital de la administración tributaria. A diferencia del aumento del recaudo, que constituye un resultado fiscal observable, **la facturación electrónica representa una mejora en las capacidades estructurales del Estado para monitorear transacciones económicas, reducir asimetrías de información y fortalecer los mecanismos de control tributario.**

Desde la masificación de su implementación a partir de 2019, la facturación electrónica ha alcanzado una amplia cobertura dentro del universo formal de contribuyentes. De acuerdo con la DIAN, en 2024 existían más de 600.000 facturadores electrónicos activos, lo que ha permitido consolidar un flujo de información transaccional validada en tiempo real y fortalecer significativamente la trazabilidad de las operaciones económicas (DIAN, 2024). Este cambio representa una ruptura frente al modelo predominante de dos décadas atrás, cuando gran parte de los procesos de fiscalización dependían de auditorías *ex post* y de información fragmentada suministrada por los contribuyentes.

La facturación electrónica no debe analizarse como una herramienta aislada, sino como parte de un ecosistema de información que incluye la nómina electrónica, el documento soporte, los sistemas de reporte de información exógena y el Registro de Facturas Electrónicas de Venta como Título Valor (Radian). La integración de estos instrumentos ha permitido a la DIAN avanzar hacia modelos de gestión tributaria basados en analítica de datos, perfiles de riesgo y cruces automatizados de información, fortaleciendo la capacidad de detección de inconsistencias y mejorando la eficiencia de los procesos de fiscalización.

La evidencia internacional respalda la importancia de este tipo de transformaciones. La OCDE ha documentado que la

digitalización de las administraciones tributarias contribuye a mejorar los niveles de cumplimiento, especialmente en gravámenes indirectos como el impuesto al valor agregado (IVA), al incrementar la trazabilidad de las transacciones y reducir los espacios para la evasión (OCDE, 2022). En América Latina, donde las economías presentan mayores niveles de informalidad y asimetrías de información, estos instrumentos han demostrado ser particularmente relevantes para fortalecer la capacidad de control de las administraciones tributarias.

Sin embargo, la experiencia internacional también muestra que la digitalización no genera aumentos automáticos en el recaudo. Su efectividad depende de la capacidad institucional para utilizar la información disponible, de la calidad de los sistemas de gestión del riesgo y, especialmente, del grado de formalización de la economía. **En el caso colombiano, la persistencia de niveles de informalidad superiores al 55 % de la población ocupada limita el alcance de estos mecanismos sobre una parte importante de la actividad económica** (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2025). Esto implica que el principal desafío ya no consiste en expandir la cobertura tecnológica del sistema, sino en aprovechar la información generada para facilitar procesos de formalización, reducir la evasión y ampliar la base efectiva de contribuyentes.

En este sentido, el principal aporte de la facturación electrónica trasciende su impacto inmediato sobre el recaudo. Su verdadera contribución radica en haber fortalecido la capacidad estatal para producir, integrar y utilizar información económica en tiempo real, condición indispensable para construir una administración tributaria más eficiente, transparente y basada en evidencia. Más que un resultado en sí mismo, la facturación electrónica constituye una infraestructura institucional que amplía las posibilidades de control fiscal y mejora la calidad de las decisiones de política tributaria.



III. Adopción de estándares internacionales tras el ingreso a la OCDE

El ingreso de Colombia a la OCDE en 2020 marcó un punto de inflexión en la evolución del sistema tributario colombiano. Más allá de su relevancia diplomática, la adhesión implicó la incorporación gradual de estándares internacionales en materia de transparencia fiscal, intercambio de información, administración tributaria y evaluación de políticas públicas. Este proceso permitió fortalecer las capacidades institucionales del Estado y, al mismo tiempo, disponer de referentes comparables para evaluar el desempeño del sistema tributario colombiano frente a economías con mayores niveles de desarrollo y capacidad fiscal (OCDE, 2024).

Uno de los avances más importantes asociados a este proceso fue **el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación e intercambio internacional de información tributaria**. Aunque Colombia había iniciado este proceso antes de su ingreso formal a la OCDE, la adhesión a la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal amplió significativamente la capacidad del país para acceder a información sobre contribuyentes con activos, rentas o cuentas financieras en el exterior. Mientras que anteriormente el intercambio de estos datos dependía de un número limitado de acuerdos bilaterales, Colombia pasó a integrarse a una red de más de cien jurisdicciones, fortaleciendo las capacidades de fiscalización de la DIAN y reduciendo los espacios para la evasión y la elusión tributaria internacional (OCDE, 2024).

La adopción de estándares OCDE también aceleró la modernización de la estructura tributaria. Las administraciones más avanzadas han evolucionado hacia modelos basados en digitalización, interoperabilidad de datos, gestión de riesgos y analítica de información. En Colombia, esta transformación se ha reflejado en la expansión de la facturación electrónica, la nómina electrónica y otros mecanismos de trazabilidad de las operaciones económicas. Más que herramientas aisladas, estos instrumentos forman parte de una transición hacia una administración tributaria basada en datos, con mayores capacidades para identificar incumplimientos, reducir asimetrías de información y mejorar la eficiencia del control fiscal (OCDE, 2022).

Sin embargo, **el principal aporte de la OCDE ha sido elevar la calidad del diagnóstico tributario**. Durante buena parte de las últimas décadas, el debate fiscal colombiano estuvo dominado por la necesidad de financiar déficits de corto plazo mediante reformas tributarias recurrentes. La comparación internacional permitió desplazar la discusión hacia preguntas más estructurales relacionadas con la eficiencia económica,

la progresividad, la competitividad y la sostenibilidad fiscal. En consecuencia, el análisis dejó de centrarse exclusivamente en cuánto recauda el Estado para incorporar preguntas sobre quién soporta la carga tributaria, qué tan amplia es la base gravable y cuáles son los efectos del sistema sobre la inversión, la formalización y el crecimiento económico.

Esta perspectiva comparada permitió identificar con mayor claridad varias de las principales debilidades estructurales del sistema tributario colombiano. Entre ellas destacan la elevada dependencia de la tributación empresarial, la limitada participación de las personas naturales en el recaudo, la estrechez de la base tributaria y la magnitud de los beneficios tributarios que erosionan la base gravable. La evidencia internacional también mostró que estos problemas están estrechamente relacionados: una base reducida obliga a concentrar el recaudo sobre un grupo limitado de contribuyentes formales, mientras la proliferación de tratamientos preferenciales reduce la neutralidad económica del sistema y limita su capacidad redistributiva.

Asimismo, los ejercicios comparados de la OCDE evidenciaron que la modernización administrativa, aunque necesaria, no es suficiente para resolver los desafíos estructurales del sistema tributario. La existencia de múltiples exenciones, descuentos, deducciones y tratamientos preferenciales continúa generando complejidad normativa, inequidades horizontales y pérdidas significativas de recaudo potencial. Por esta razón, la discusión tributaria ha evolucionado desde una visión centrada exclusivamente en la administración del recaudo hacia una reflexión más amplia sobre el diseño mismo del sistema tributario y los incentivos económicos que este genera.

En este contexto, **el principal legado de la adhesión a la OCDE ha sido proporcionar una hoja de ruta más clara para la transformación del sistema tributario colombiano**. La adopción de estándares internacionales fortaleció la transparencia fiscal y las capacidades de control del Estado, pero, sobre todo, permitió identificar con mayor precisión los rezagos estructurales que limitan el desempeño del sistema. El desafío hacia 2030 consiste en traducir ese mejor diagnóstico en reformas que amplíen la base tributaria, racionalicen los beneficios tributarios, fortalezcan la tributación de personas naturales y reduzcan la dependencia excesiva del recaudo corporativo. Solo así será posible construir un sistema tributario más eficiente, progresivo y compatible con las necesidades de crecimiento y sostenibilidad fiscal de largo plazo.



3 La gran deuda

La principal deuda del sistema tributario colombiano es estructural. A pesar de las múltiples reformas implementadas durante las últimas dos décadas, el país aún no ha logrado consolidar un sistema capaz de financiar de manera sostenible las necesidades del Estado sin afectar negativamente la inversión, la formalización y el crecimiento económico. En términos comparados, Colombia mantiene una presión tributaria inferior al promedio de la OCDE, pero con una estructura de recaudo altamente concentrada en las empresas y en los impuestos indirectos, mientras la tributación efectiva sobre las personas naturales continúa siendo relativamente baja (OCDE, 2024).

Esta situación ha abierto un debate más profundo sobre la estrategia de redistribución adoptada por el país. Durante décadas, una parte importante de las reformas tributarias ha buscado aumentar la progresividad mediante una mayor tributación sobre el capital, el patrimonio y las utilidades empresariales. Sin embargo, existe evidencia académica e institucional que sugiere que esta aproximación puede generar costos importantes sobre la acumulación de capital y la inversión productiva. Colombia mantiene una de las tasas nominales de tributación corporativa más altas de la OCDE, conserva impuestos que afectan la intermediación financiera, como el gravamen a los movimientos financieros (GMF), y ha recurrido de manera recurrente a tributos sobre el patrimonio. Como resultado, el sistema puede terminar desincentivando la creación de riqueza antes de que esta pueda ser distribuida.

La paradoja es que Colombia enfrenta simultáneamente dos problemas: una alta desigualdad y una baja acumulación de capital. Mientras algunas corrientes de pensamiento enfatizan la necesidad de aumentar la tributación sobre los segmentos de mayores ingresos y riqueza, otros autores argumentan que las sociedades más igualitarias no necesariamente son aquellas que gravan más intensamente el capital, sino aquellas que logran ampliar el acceso de los hogares a activos productivos, vivienda, ahorro y mecanismos de acumulación patrimonial. En

esta línea, Waldenström (2024) sostiene que una parte importante de la reducción de la desigualdad observada en las economías desarrolladas durante el siglo XX estuvo asociada a la expansión de la propiedad de activos entre amplios segmentos de la población, más que a la simple reducción de la riqueza en la cúspide de la distribución.

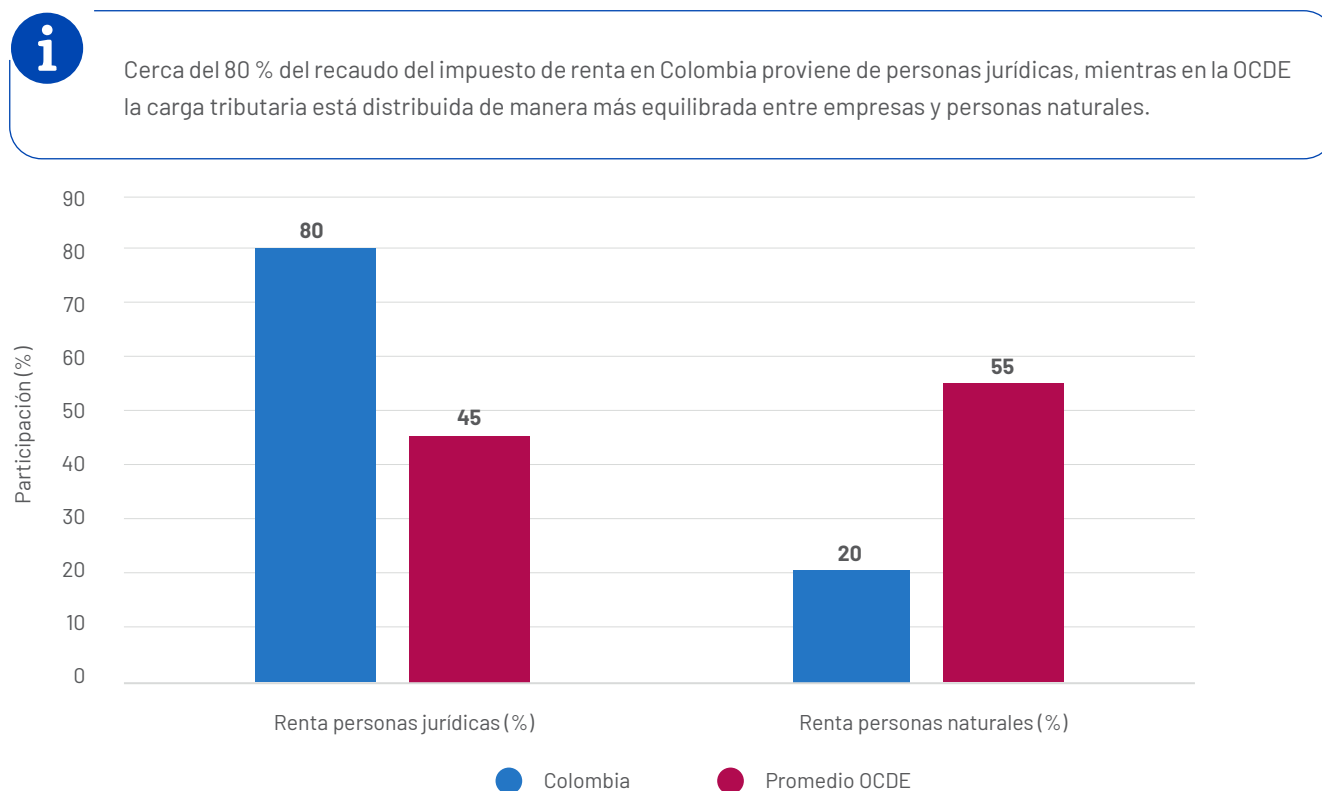
Desde esta perspectiva, la discusión tributaria trasciende el nivel de recaudo o la progresividad formal de los impuestos. El verdadero desafío consiste en construir un sistema que permita financiar el gasto público, mejorar la redistribución y, al mismo tiempo, fortalecer los incentivos para invertir, ahorrar, innovar y generar empleo formal. Para Colombia, este reto es particularmente relevante porque **la persistencia de elevados niveles de desigualdad coexiste con una baja acumulación de capital y una limitada capacidad de crecimiento de largo plazo**. La evidencia disponible sugiere que el país aún no ha encontrado un equilibrio adecuado entre estos objetivos.

Esta composición genera una paradoja estructural. Aunque Colombia recauda menos que la mayoría de economías avanzadas, las empresas formales enfrentan cargas tributarias relativamente elevadas frente a estándares internacionales. Según la OCDE (2025), cerca del 80 % del recaudo del impuesto de renta proviene de personas jurídicas, mientras que en la mayoría de países de la organización existe una distribución mucho más equilibrada entre tributación corporativa y tributación personal. Esta dependencia excesiva del sector empresarial introduce distorsiones económicas importantes: reduce los incentivos a la inversión formal, afecta la competitividad y amplifica los costos de crecer y generar empleo dentro de la formalidad.

Como se observa en la Gráfica 2, esta dependencia de la tributación empresarial es significativamente superior a la observada en el promedio de la OCDE. La diferencia evidencia que una parte desproporcionada del esfuerzo tributario recae sobre las empresas formales, lo que limita la neutralidad económica del sistema y restringe su capacidad redistributiva.



Gráfica 2. Distribución del recaudo del impuesto de renta entre personas jurídicas y personas naturales (%): Colombia vs. promedio OCDE



Fuente: OCDE (2025). Cálculos: CPC.

Al mismo tiempo, la tributación sobre personas naturales continúa siendo reducida tanto en cobertura como en capacidad redistributiva. Aunque el número de declarantes ha aumentado significativamente durante la última década —impulsado por menores umbrales de declaración, la expansión de la facturación electrónica y mayores capacidades de fiscalización de la DIAN—, este crecimiento no implica necesariamente una expansión equivalente de la base efectiva de contribuyentes. Para el año gravable 2023, 6.155.717 personas naturales presentaron declaración de renta. De ellas, el 39 % liquidó un impuesto mayor que cero, lo que evidencia la diferencia entre ampliar el universo de declarantes y ampliar efectivamente la base de contribuyentes del impuesto de renta (DIAN, 2024).

La ampliación del universo de declarantes ha sido considerable durante la última década. Entre 2014 y 2023, el número de personas naturales declarantes del impuesto de renta pasó de aproximadamente 1,5 millones a 6,2 millones. Sin embargo, el aumento del número de declaraciones presentadas no

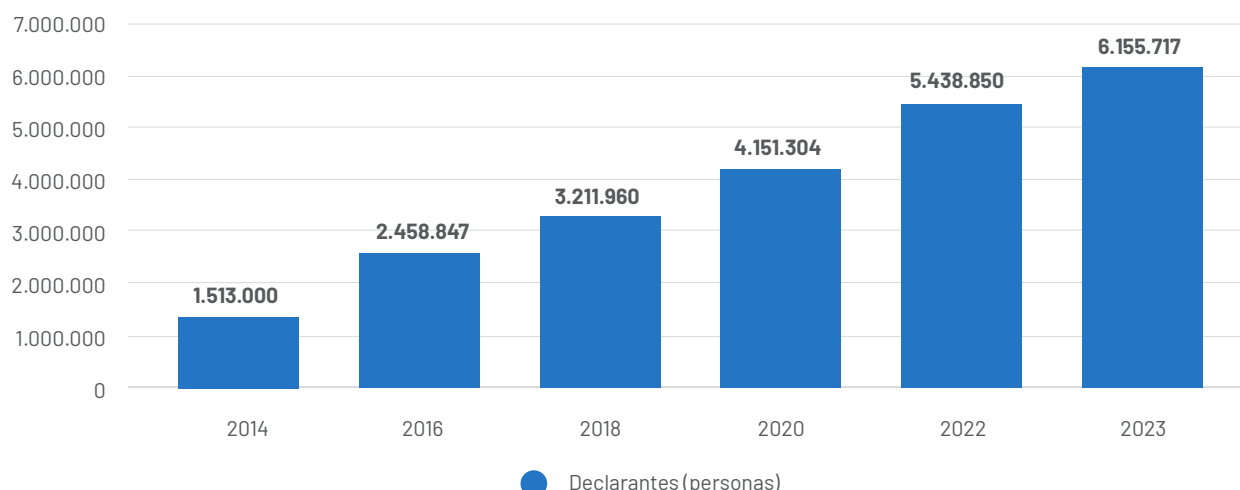
puede interpretarse directamente como una expansión equivalente de la base efectiva de contribuyentes, dado que presentar declaración de renta no implica necesariamente liquidar un impuesto mayor que cero. Como muestra la Gráfica 3, el crecimiento del universo de declarantes ha sido sostenido durante el periodo, pero este indicador, por sí solo, no permite establecer la magnitud de la base efectiva de contribuyentes.

Este resultado sugiere que el principal desafío ya no consiste únicamente en identificar más contribuyentes o aumentar el número de declaraciones presentadas. **El problema parece estar asociado a la limitada capacidad del sistema para gravar de manera efectiva los ingresos personales**, en especial aquellos derivados de rentas de capital, patrimonio y otros mecanismos de acumulación de riqueza. Como resultado, Colombia continúa registrando niveles relativamente bajos de tributación directa sobre personas naturales en comparación con los estándares de la OCDE, tanto en términos de recaudo como en cuanto a capacidad redistributiva posterior a impuestos y transferencias (OCDE, 2024).



Gráfica 3. Evolución del número de personas naturales declarantes del impuesto de renta. Colombia, años gravables seleccionados, 2014-2023

i Entre 2014 y 2023, el número de personas naturales declarantes del impuesto de renta pasó de aproximadamente 1,5 millones a 6,2 millones, reflejando una ampliación sustancial del universo de declarantes durante la última década.



Fuente: DIAN (2024). Cálculos: CPC.

La limitada tributación efectiva de las personas naturales tiene implicaciones que van más allá de la progresividad del sistema. Al restringir la contribución de una parte importante de los ingresos personales al recaudo, el Estado termina dependiendo en mayor medida tanto de la tributación empresarial como de los impuestos al consumo.

A esta situación se suma la elevada dependencia de impuestos indirectos, particularmente el IVA, cuyo peso relativo dentro del recaudo total continúa siendo alto. Si bien este tipo de tributos posee ventajas administrativas y de ingresos, también presenta limitaciones importantes desde la perspectiva distributiva dado que grava el consumo independientemente de la capacidad de pago de los hogares. En consecuencia, **el sistema tributario colombiano termina dependiendo al mismo tiempo de dos fuentes estructuralmente problemáticas: impuestos indirectos con limitada progresividad y altas cargas sobre empresas formales.**

La estrechez de la base tributaria también se evidencia en la alta concentración del recaudo. Aunque cerca de 1,7 millones de empresas se encuentran registradas en el país, una proporción relativamente reducida concentra la mayor parte de los ingresos tributarios nacionales (DIAN, 2024). Esto incrementa la vulnerabilidad fiscal frente a choques económicos secto-

riales y genera incentivos hacia la evasión, la informalidad y la fragmentación empresarial. En la práctica, **el sistema termina operando bajo una lógica de altas tarifas sobre pocos contribuyentes, en lugar de tasas moderadas sobre una base amplia y diversificada**, lo cual resulta inconsistente con los principios de eficiencia tributaria ampliamente documentados en la literatura económica.

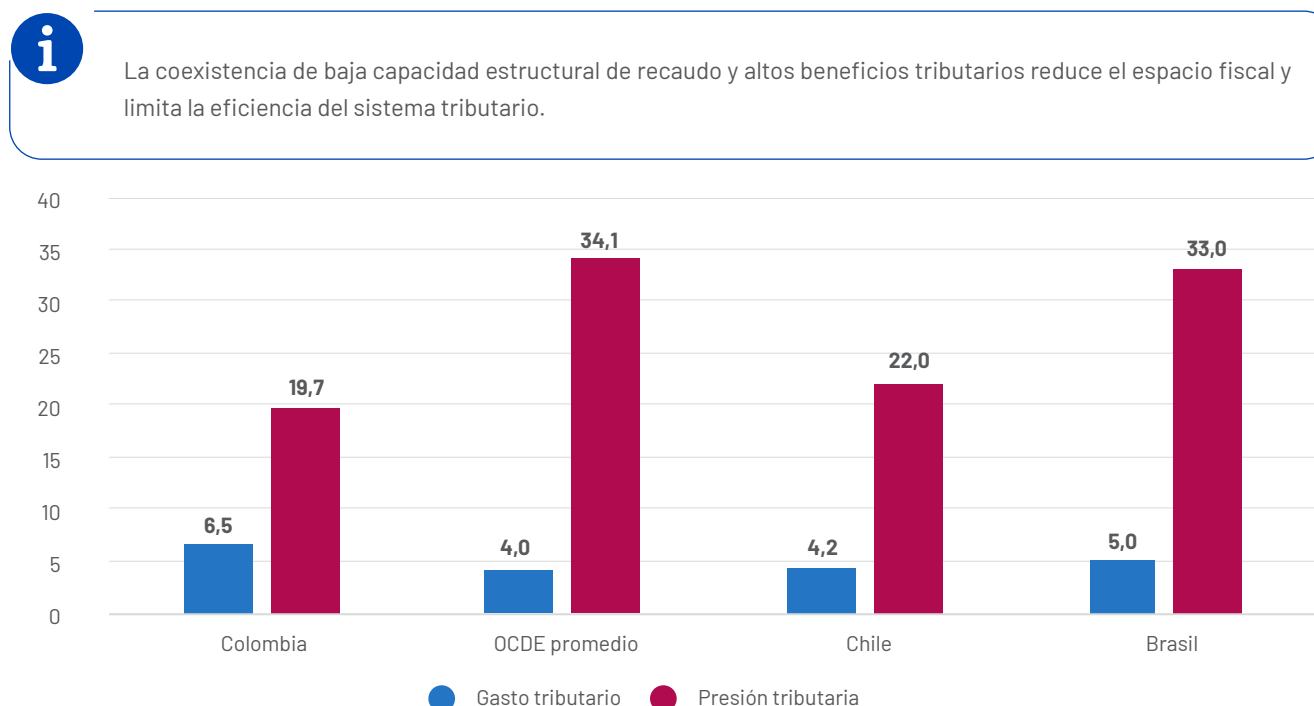
La complejidad normativa agrava aún más estas distorsiones. Colombia mantiene una estructura tributaria altamente fragmentada, que se caracteriza por múltiples exenciones, deducciones, descuentos y tratamientos preferenciales que erosionan la base gravable y reducen la neutralidad económica del sistema. La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios estimó que el gasto tributario asciende a aproximadamente 6,5 % del PIB, una magnitud equivalente a cerca de una tercera parte del recaudo tributario total del país. La Comisión también advirtió que numerosos beneficios carecen de evaluaciones rigurosas sobre su efectividad económica y social (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021). En muchos casos, incentivos concebidos originalmente como mecanismos temporales terminan convirtiéndose en tratamientos permanentes, sin evidencia concluyente de impactos positivos sobre productividad, empleo o inversión adicional.



La magnitud de esta distorsión estructural se hace más evidente al comparar el nivel de presión tributaria con el tamaño del gasto tributario en economías comparables. Como se observa en la Gráfica 4, Colombia combina una capacidad estructural de recaudo relativamente baja frente al promedio de la OCDE con un nivel elevado de gasto tributario como porcentaje del PIB. En otras palabras, el país no solo recauda menos que

economías comparables, sino que además renuncia a una proporción importante de ingresos potenciales mediante exenciones, deducciones y tratamientos preferenciales que reducen la base gravable. Esta combinación limita el espacio fiscal disponible para financiar inversión pública, productividad e infraestructura, y obliga a concentrar una mayor carga tributaria sobre un grupo reducido de contribuyentes formales.

Gráfica 4. Gasto tributario y presión tributaria como porcentaje del PIB: comparación internacional¹



Fuente: Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), OCDE (2024). Cálculos: CPC.

La evidencia comparada sugiere que el principal problema no radica únicamente en la existencia de beneficios tributarios, sino en su coexistencia con una base gravable estrecha y una elevada dependencia del impuesto corporativo. En economías con mayores niveles de recaudo, los incentivos fiscales suelen operar sobre bases más amplias y con sistemas más progresivos. En contraste, Colombia combina una baja presión tributaria con elevados niveles de gasto tributario, lo que reduce la neutralidad económica del sistema, incrementa distorsiones sectoriales y limita la sostenibilidad fiscal de largo plazo. En términos prácticos, esta combinación implica que el país dispone de menos

recursos para financiar bienes públicos fundamentales para la productividad —como infraestructura, educación e innovación— mientras mantiene una carga tributaria concentrada sobre un grupo reducido de contribuyentes formales.

Desde una perspectiva macroeconómica, estas distorsiones afectan directamente el crecimiento económico. Un sistema tributario con alta carga sobre el capital formal, elevada complejidad regulatoria y baja neutralidad sectorial reduce incentivos a invertir, limita el crecimiento empresarial y favorece mecanismos de informalidad y elusión. Fedesarrollo (2023) ha señalado que las elevadas cargas tributarias corporativas

1. El gasto tributario corresponde a la estimación de ingresos fiscales dejados de percibir por tratamientos preferenciales, exenciones y beneficios tributarios. La presión tributaria corresponde al recaudo tributario total como porcentaje del PIB.



afectan particularmente a las empresas con mayor potencial de expansión y formalización, mientras que la coexistencia de múltiples beneficios genera inequidades horizontales entre sectores económicos.

Adicionalmente, la complejidad del sistema incrementa los costos de cumplimiento tributario y dificulta la administración fiscal. Aunque la DIAN ha avanzado significativamente en transformación digital —particularmente mediante facturación electrónica, interoperabilidad de registros y analítica de datos—, el sistema continúa enfrentando elevados niveles de evasión y subdeclaración. Esto refleja que el problema tributario colombiano no radica únicamente en las tarifas o en el recaudo agregado, sino en el diseño estructural del sistema y en la forma en que se distribuye la carga tributaria entre hogares, empresas y sectores económicos.

En resumen, la principal deuda del sistema tributario colombiano no es únicamente que recauda poco; el problema es que recauda poco, redistribuye poco y genera costos elevados sobre la inversión formal y la actividad productiva. En compa-

ración con las economías de la OCDE, Colombia combina una presión tributaria relativamente baja con una alta dependencia de la tributación empresarial, una base gravable estrecha, una elevada complejidad normativa y una amplia proliferación de tratamientos preferenciales. Esta combinación limita simultáneamente la capacidad de recaudo, la progresividad y la eficiencia económica del sistema.

La gran deuda consiste, por tanto, en **avanzar hacia una estructura tributaria capaz de ampliar la base de contribuyentes, reducir las distorsiones que afectan la inversión y la formalización, fortalecer la tributación efectiva sobre los ingresos personales y mejorar la calidad del gasto tributario**. Más que continuar acumulando reformas parciales, el desafío es construir un sistema que logre equilibrar de manera sostenible los objetivos de recaudo, equidad y crecimiento económico. Mientras estas distorsiones estructurales persistan, Colombia seguirá enfrentando ciclos recurrentes de reformas tributarias sin resolver los problemas de fondo que limitan su desarrollo.



4 Hoja de ruta 2026-2030

Ampliación de la base y declaración universal

Durante los últimos años Colombia ha avanzado significativamente en la consolidación de sistemas de información orientados a mejorar la focalización social, fortalecer la interoperabilidad de registros administrativos y ampliar las capacidades de control fiscal del Estado. En este contexto, la discusión sobre la ampliación de la base tributaria y la declaración universal de renta ya no puede abordarse únicamente desde una lógica tradicional de aumento de contribuyentes, sino desde la construcción de un ecosistema integrado de información económica y social que permita mejorar la progresividad, reducir la evasión y fortalecer la eficiencia del gasto público.

Uno de los avances institucionales más relevantes ha sido la consolidación del Registro Social de Hogares (RSH), liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). A diferencia de enfoques anteriores centrados exclusivamente en la focalización de subsidios, el RSH busca integrar información proveniente de múltiples registros administrativos para construir una caracterización más completa de las condiciones socioeconómicas de los hogares colombianos (DNP, 2024). El sistema incorpora información relacionada con ingresos, empleo, educación, salud, seguridad social y otras variables administrativas, permitiendo una visión más precisa de la capacidad económica de las personas y hogares.

La interoperabilidad entre bases de datos constituye un cambio estructural en la capacidad del Estado colombiano para identificar ingresos, activos y patrones económicos. El DNP ha avanzado en procesos de actualización dinámica mediante el cruce automatizado de registros administrativos, reduciendo progresivamente la dependencia de mecanismos estáticos de caracterización socioeconómica (DNP, 2023). Este avance resulta particularmente relevante desde la perspectiva tributaria ya que permite fortalecer la trazabilidad de ingresos y mejorar la identificación de hogares con capacidad contributiva que históricamente han permanecido de manera parcial por fuera del sistema fiscal.

En paralelo, la DIAN ha fortalecido sus capacidades de fiscalización mediante la expansión de la facturación electrónica, la nómina electrónica y los mecanismos de analítica de datos. Como resultado, Colombia cuenta hoy con un volumen de infor-

mación tributaria y transaccional significativamente mayor al disponible hace una década. Esto transforma la discusión sobre la declaración universal: ya no se trata únicamente de ampliar obligaciones formales, sino de consolidar un modelo de tributación basado en información interoperable y validación cruzada en tiempo real.

Como ya se anotó, la OCDE (2024) ha señalado que uno de los principales desafíos estructurales del sistema tributario colombiano continúa siendo la alta dependencia del impuesto corporativo y la limitada participación del impuesto de renta de personas naturales dentro del recaudo total. Esta composición genera distorsiones económicas importantes pues concentra una carga elevada sobre las empresas formales mientras limita la progresividad efectiva del sistema tributario. Adicionalmente, la caída reciente de ingresos asociados al impuesto corporativo ha evidenciado la vulnerabilidad fiscal derivada de esta dependencia excesiva.

En este contexto, la ampliación de la base declarativa debe entenderse como una estrategia de modernización institucional y no exclusivamente como un mecanismo de incremento del recaudo. La declaración universal permitiría consolidar información patrimonial, financiera y laboral de manera más completa, facilitando el diseño de políticas públicas focalizadas y fortaleciendo la capacidad de control de la administración tributaria. Esto no implica que todos los declarantes deban convertirse automáticamente en contribuyentes efectivos; por el contrario, los umbrales de pago deben mantenerse bajo criterios de progresividad y capacidad económica.

La evidencia internacional muestra que las administraciones tributarias modernas operan crecientemente bajo modelos de integración de información y monitoreo automatizado. En este sentido, Colombia ya ha comenzado una transición hacia esquemas donde la interoperabilidad entre la DIAN, el DNP, el sistema financiero y los registros administrativos permite construir perfiles económicos más precisos de los hogares y empresas. El reto hacia 2030 consiste en profundizar esta integración institucional, mejorar la calidad de los datos y consolidar sistemas de declaración sugerida y validación automática que reduzcan costos de cumplimiento y aumenten la transparencia fiscal.



Pacto tributario para el crecimiento empresarial en Colombia: formalización, progresividad y productividad a 2030

Uno de los principales desafíos estructurales del sistema tributario colombiano consiste en ampliar la base empresarial formal sin afectar los incentivos a la inversión, el crecimiento y la acumulación de capital. Aunque durante las últimas dos décadas el país ha fortalecido significativamente sus capacidades de administración tributaria, persisten barreras regulatorias y fiscales que dificultan la transición de miles de unidades productivas hacia esquemas de formalidad plena.

Esta situación resulta particularmente relevante en un contexto donde la informalidad laboral supera el 55 % de la población ocupada y donde más del 90 % del tejido empresarial está conformado por microempresas con bajos niveles de productividad y limitada capacidad de acumulación (Confecámaras, 2024; DANE, 2025). Adicionalmente, cerca del 70 % de las empresas creadas en el país no logra sobrevivir más de cinco años, lo que refleja las dificultades que enfrentan los emprendimientos para consolidarse, crecer y escalar sus operaciones (Confecámaras, 2024).

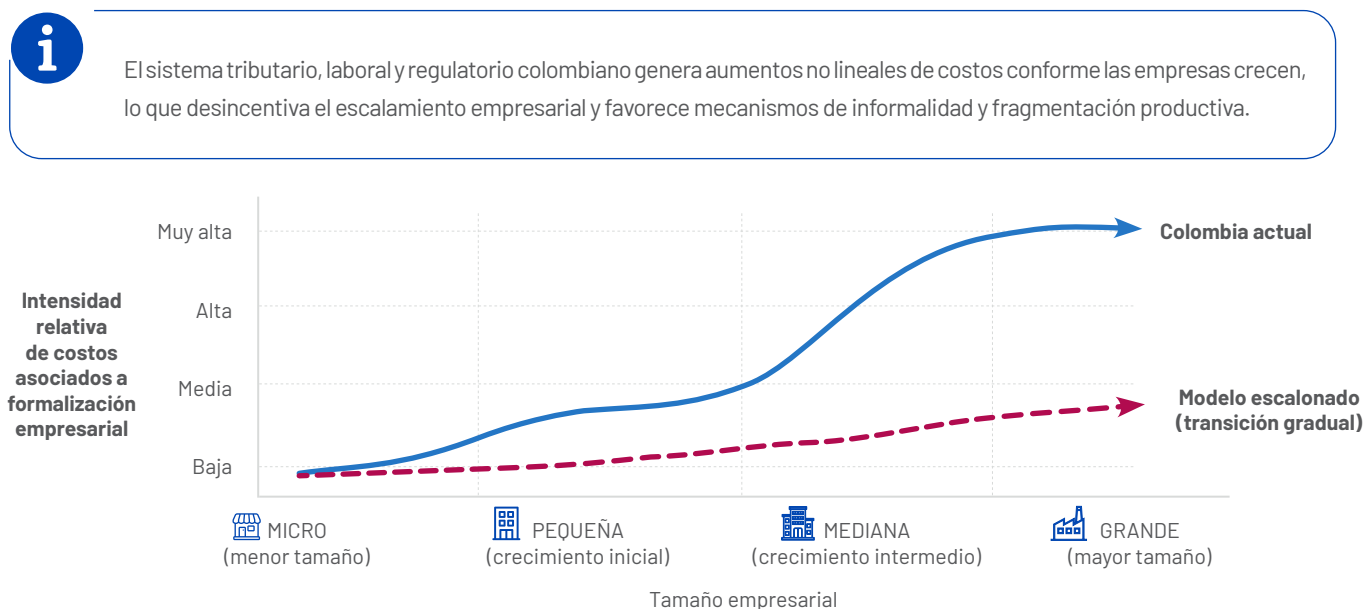
Más allá de los niveles de tributación, el problema central parece estar asociado a la forma en que se distribuyen los costos de la formalidad. En la práctica, muchas empresas enfren-

tan aumentos simultáneos en obligaciones tributarias, laborales, regulatorias y administrativas a medida que crecen. Como resultado, el tránsito desde la informalidad hacia la formalidad plena no ocurre de manera gradual, sino mediante incrementos abruptos de costos que reducen la rentabilidad esperada de expandir la actividad productiva.

Este fenómeno puede entenderse como un **“precipicio de formalidad”**: mientras las empresas permanecen en etapas tempranas de desarrollo, enfrentan cargas relativamente reducidas; sin embargo, al superar determinados umbrales de ingresos, empleo o facturación, deben asumir múltiples obligaciones adicionales de manera simultánea. En consecuencia, el sistema puede generar incentivos para permanecer pequeño, fragmentarse artificialmente o mantener una parte de la operación fuera de la formalidad.

Como se observa en la ilustración 1, el sistema colombiano continúa operando bajo una lógica de saltos discretos en los costos asociados al crecimiento empresarial, mientras que diversas economías han avanzado hacia esquemas escalonados que permiten transiciones más graduales y compatibles con el desarrollo productivo.

Ilustración 1. El “precipicio de formalidad” empresarial en Colombia frente a un modelo escalonado



Nota: la figura representa una representación conceptual elaborada con base en evidencia sobre costos tributarios, laborales, regulatorios y administrativos que enfrentan las empresas durante procesos de formación y crecimiento. No corresponde a una medición estadística observada ni a un Índice oficial. La pendiente de la curva busca ilustrar el carácter no lineal del aumento de costos en el sistema actual frente a un modelo escalonado de transición hacia la formalidad.

Fuente: Fedesarrollo (2023); OCDE (2024); CIAT (2022); elaboración CPC.



La experiencia internacional muestra que este problema no es exclusivo de Colombia. Diversos países han implementado mecanismos orientados a reducir los costos de entrada a la formalidad y facilitar el crecimiento empresarial mediante esquemas tributarios simplificados y progresivos.

El caso más representativo en América Latina es **Brasil** con el régimen **Simples Nacional**, implementado en 2006. Este modelo unificó múltiples tributos nacionales y subnacionales en un único esquema de recaudo simplificado con tarifas progresivas según el tamaño empresarial. Su principal innovación consistió en reemplazar la transición abrupta entre informalidad y formalidad por una trayectoria gradual en la que las obligaciones aumentan conforme crecen los ingresos y la capacidad productiva de las empresas (Receita Federal do Brasil, 2024).

La experiencia brasileña permitió reducir costos administrativos, facilitar el cumplimiento tributario y ampliar significativamente la formalización empresarial. Adicionalmente, el esquema fue complementado con el programa **Microempreendedor Individual (MEI)**, que creó una ruta simplificada de ingreso a la formalidad para trabajadores independientes y pequeños negocios, integrando tributación y acceso a protección social.

Otros países han desarrollado estrategias similares. Uruguay implementó el **Monotributo Social**, que integra tributación y seguridad social mediante una contribución simplificada para pequeños emprendimientos (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT], 2022). Chile avanzó hacia esquemas de tributación simplificada e integración parcial entre tributación empresarial y personal para facilitar el tránsito hacia regímenes ordinarios (OCDE, 2023). Por su parte, economías como Canadá y Reino Unido han utilizado alivios tributarios temporales y mecanismos escalonados para reducir los costos de crecimiento durante las etapas iniciales de consolidación empresarial.

A pesar de sus diferencias institucionales, estas experiencias comparten tres elementos fundamentales. Primero, simplifican significativamente los costos de cumplimiento. Segundo, establecen una progresión gradual de las cargas tributarias conforme aumenta la capacidad económica de las empresas. Tercero, articulan la tributación con objetivos más amplios de formalización, productividad y generación de empleo.

Bajo esta perspectiva, Colombia requiere avanzar hacia una estrategia más ambiciosa que el actual Régimen Simple de Tributación (Simple). Aunque este representó un avance importante en simplificación administrativa, no ha logrado eliminar completamente los costos discontinuos que enfrentan las empresas cuando aumentan su escala de operación. En consecuencia, crecer continúa siendo relativamente costoso

para una parte importante del tejido empresarial. Por lo tanto, se propone la creación de un **Régimen Escalonado de Crecimiento Empresarial (RECE)** orientado a construir una transición progresiva entre informalidad y formalidad plena.

Más que un mecanismo de reducción de impuestos, el RECE debe concebirse como una herramienta de política productiva y formalización empresarial. Su diseño podría estructurarse en tres etapas complementarias:

- **Etapas de inclusión:** Dirigida a emprendimientos de subsistencia y micronegocios de muy baja escala. El objetivo sería facilitar la entrada a la formalidad mediante un esquema ultrasimplificado que combine obligaciones tributarias reducidas con acceso básico a mecanismos de protección social, siguiendo elementos del modelo MEI brasileño.
- **Etapas de crecimiento protegido:** Orientada a empresas en proceso de expansión. En esta fase, las obligaciones tributarias, laborales y regulatorias aumentarían gradualmente conforme crece la capacidad económica de la empresa. En paralelo, deberían fortalecerse mecanismos de control que reduzcan incentivos a prácticas de fragmentación empresarial o subdeclaración de ingresos.
- **Etapas de consolidación:** Diseñada para facilitar el tránsito hacia el régimen ordinario. El objetivo consiste en asegurar que el aumento de las cargas fiscales y regulatorias sea proporcional al crecimiento empresarial, evitando saltos abruptos que desincentiven la inversión, la generación de empleo formal y la acumulación de capital.

La viabilidad de una estrategia de esta naturaleza es hoy considerablemente mayor que hace una década. Colombia cuenta con avances importantes en facturación electrónica, interoperabilidad de registros administrativos, analítica de datos y mecanismos de validación tributaria en tiempo real. Estas herramientas permiten construir esquemas de monitoreo y control mucho más sofisticados, reduciendo riesgos de evasión y facilitando la administración de regímenes escalonados.

Asimismo, una reforma de esta naturaleza sería consistente con las necesidades fiscales de largo plazo. La sostenibilidad del sistema tributario dependerá cada vez más de ampliar la base empresarial formal y aumentar la productividad de la economía, y menos de incrementar las cargas sobre un grupo reducido de contribuyentes. En este sentido, la formalización no debe entenderse únicamente como un objetivo tributario, sino como una estrategia de desarrollo productivo capaz de fortalecer simultáneamente el recaudo, la competitividad y la generación de empleo.



La discusión adquiere una dimensión aún más relevante al considerar que Colombia enfrenta simultáneamente problemas de desigualdad y baja acumulación de capital. Durante décadas, una parte importante del debate tributario se ha concentrado en cómo redistribuir riqueza; sin embargo, el crecimiento sostenible también requiere ampliar la capacidad de hogares y empresas para acumular activos productivos, invertir y generar nuevas oportunidades económicas. En una economía caracterizada por elevados niveles de informalidad y reducida capitalización em-

presarial, una estrategia basada exclusivamente en aumentar la tributación sobre el capital puede terminar debilitando los incentivos necesarios para expandir la base productiva.

Por esta razón, el desafío tributario hacia 2030 no consiste únicamente en recaudar más, sino en construir un sistema que permita reunir más ingresos porque el país produce más, invierte más y formaliza más. Reducir el precipicio de formalidad constituye una condición necesaria para avanzar simultáneamente en productividad, competitividad y sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Racionalización de beneficios tributarios

La discusión sobre beneficios tributarios en Colombia ha evolucionado desde un enfoque centrado exclusivamente en el costo fiscal hacia una visión más amplia que incorpora criterios de eficiencia económica, transparencia, productividad y sostenibilidad fiscal. Aunque los incentivos de este tipo han sido utilizados históricamente como herramientas para promover sectores estratégicos o estimular la inversión, diversos análisis técnicos han evidenciado que una parte importante de estos tratamientos preferenciales presenta resultados limitados en términos de generación de empleo, productividad o crecimiento económico adicional.

Cabe recordar que la OCDE (2024) ha advertido que el sistema tributario colombiano continúa caracterizándose por una elevada complejidad normativa y por la existencia de múltiples exenciones, descuentos y tratamientos diferenciados que erosionan la base gravable. Esta fragmentación reduce la neutralidad del sistema tributario, incrementa los costos de administración y facilita espacios para planeación tributaria agresiva y arbitrajes normativos.

La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), por su parte, concluyó que muchos incentivos carecen de evaluaciones rigurosas de impacto y no cuentan con mecanismos institucionalizados de revisión periódica. En consecuencia, beneficios originalmente diseñados como instrumentos temporales terminan consolidándose de manera permanente dentro del sistema tributario, incluso cuando su efectividad económica resulta limitada. Esta situación ha contribuido a una reducción significativa de la base gravable y a una creciente dependencia de tarifas elevadas sobre sectores formales de la economía.

Sin embargo, el debate actual ya no puede limitarse únicamente a la eliminación indiscriminada de beneficios tributarios. El desafío consiste en avanzar hacia un sistema de evaluación técnica permanente que permita diferenciar entre incentivos con impactos económicos verificables y tratamien-

tos preferenciales que generan costos fiscales superiores a sus beneficios sociales o productivos. Esto requiere fortalecer las capacidades analíticas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda), la DIAN y los centros de análisis fiscal para realizar evaluaciones *ex post* basadas en evidencia.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2024) ha insistido en la necesidad de fortalecer la sostenibilidad fiscal mediante una revisión más integral de las fuentes estructurales de recaudo y del gasto tributario. En efecto, la racionalización de beneficios tributarios no solo constituye una estrategia de incremento de ingresos, sino también una herramienta para mejorar la equidad horizontal del sistema y reducir distorsiones económicas que favorecen desproporcionadamente a determinados sectores o contribuyentes con mayor capacidad de planeación tributaria.

Asimismo, la experiencia internacional muestra que los sistemas tributarios más competitivos y eficientes suelen caracterizarse por bases gravables amplias, reglas simples y menores niveles de segmentación sectorial (Fedesarrollo, 2023). En contraste, estructuras altamente fragmentadas tienden a aumentar la incertidumbre jurídica, reducir la transparencia y dificultar la administración tributaria.

En este orden de ideas, la hoja de ruta 2026-2030 debería orientarse hacia la construcción de un marco institucional de evaluación permanente del gasto tributario, basado en criterios de productividad, adicionalidad económica, generación de empleo formal y sostenibilidad fiscal. Esto implica avanzar hacia esquemas donde todo beneficio tributario tenga temporalidad explícita, indicadores verificables de impacto y mecanismos automáticos de revisión periódica. El objetivo no debe ser eliminar completamente los incentivos, sino garantizar que aquellos existentes generen beneficios económicos y sociales superiores a su costo fiscal.



5 Referencias

- 1 Banrep. (2023). ¿Cuánto se tributa efectivamente en Colombia? *Reportes del Emisor*, (229).
- 2 CIAT. (2022). *Monotributo y regímenes simplificados en América Latina*.
- 3 Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe final de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. Minhacienda.
- 4 Confecámaras. (2024). *Dinámica de creación y supervivencia empresarial en Colombia*.
- 5 Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural*. Diario Oficial 50.101.
- 6 Congreso de la República de Colombia. (2022). *Ley 2277 de 2022. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social*.
- 7 DANE. (2023). *Cuentas nacionales de Colombia*.
- 8 DANE. (2025). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*.
- 9 DNP. (2023). *Documento CONPES 4075. Política para la consolidación del Registro Social de Hogares y del sistema de focalización social*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4075.pdf>
- 10 DNP. (2024). *Registro Social de Hogares*.
- 11 DIAN. (2024). *Informe de gestión 2024*.
- 12 DIAN. (2025). *Comunicados oficiales, estadísticas de recaudo y facturación electrónica*.
- 13 Fedesarrollo. (2023). *Tendencias fiscales, competitividad y crecimiento económico en Colombia*.
- 14 Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2024). *Análisis de sostenibilidad fiscal y gasto tributario en Colombia*.
- 15 OCDE. (2022). *Tax Administration 2022: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*.
- 16 OCDE. (2023). *OECD Economic Surveys: Chile 2023*.
- 17 OCDE. (2024). *OECD Economic Surveys: Colombia 2024*.
- 18 OCDE. (2025). *Revenue Statistics 2025*.
- 19 OCDE. (2026). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2026*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/2026/05/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2026_436209c8.html
- 20 OCDE, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), CIAT y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2024). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2024*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2024-en
- 21 OCDE, CIAT, Cepal y BID. (2025). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2025*. OECD Publishing.
- 22 Receita Federal do Brasil. (2024). *Simples Nacional: regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização*. Governo Federal do Brasil.
- 23 Waldenström, D. (2024). *Richer and more equal: A new history of wealth in the West*. Polity Press.



FINANCIACIÓN EMPRESARIAL

FINANCIACIÓN EMPRESARIAL



Introducción

1

Construimos el camino: tres avances clave para la financiación empresarial en las últimas dos décadas

2

La gran deuda: un barco en el puerto...

3

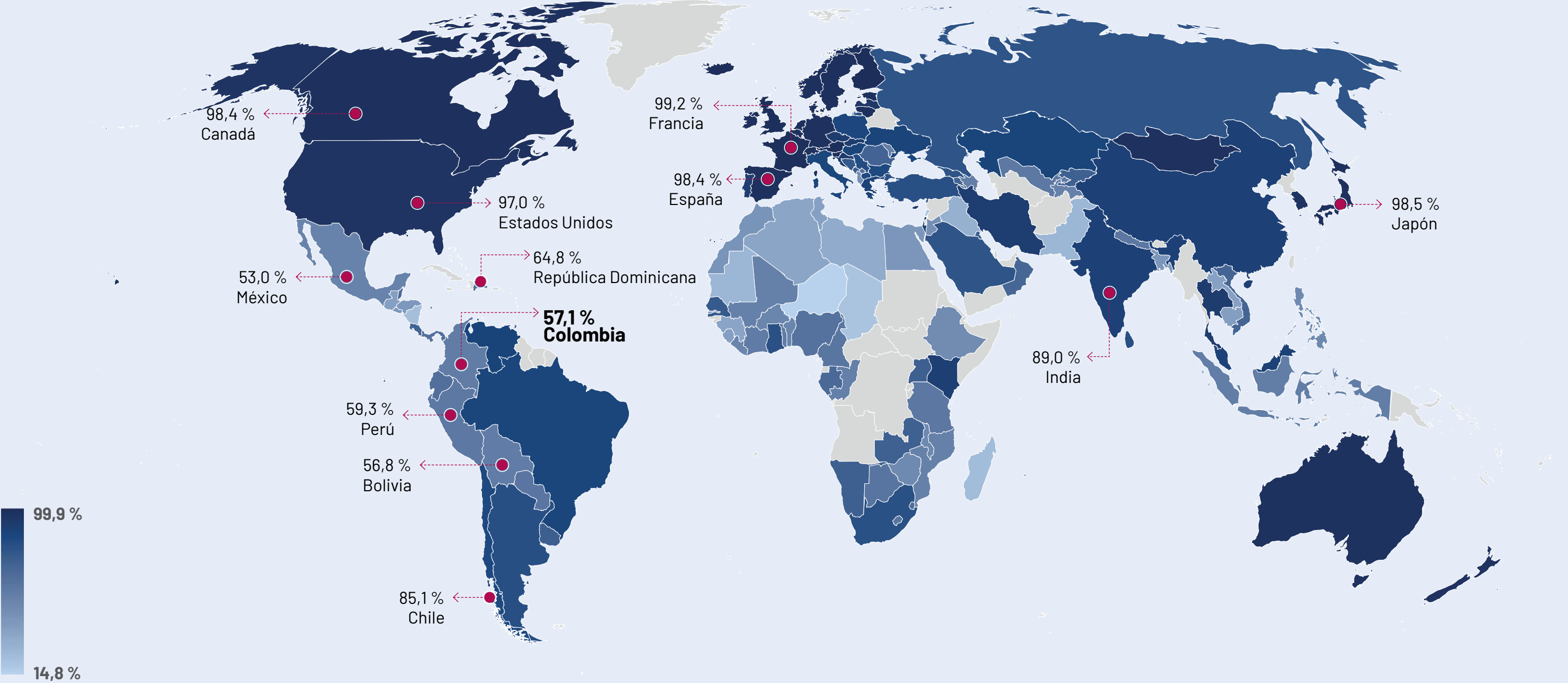
Prioridades 2026-2030: tres apuestas para cerrar la brecha estructural de financiamiento

4

Referencias

5

PORCENTAJE DE MAYORES DE 15 AÑOS CON UNA CUENTA (%)



Nota: Porcentaje de encuestados que afirman tener una cuenta (por sí mismos o junto con otra persona) en un banco o institución financiera similar o que declaran haber utilizado personalmente un servicio de dinero móvil en el último año.
Fuente: The Global Findex 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy.



Perfil de Colombia en materia de financiación empresarial

Indicador	Valor en Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Disponibilidad de financiamiento para emprendimiento (de 1 a 9, siendo 9 el mejor)	3,2	8 de 10	Chile (4,1)	4,6	Global Entrepreneurship Monitor (2024 y 2023)	Mide la percepción sobre qué tan fácil es obtener recursos financieros para emprender nuevos negocios.
Crédito doméstico al sector privado (% del PIB)	39,53 %	11 de 16	Chile (104,04 %)	82,95 %	Banco Mundial (2020-2024)	Refleja el nivel de recursos crediticios otorgados por el sistema financiero al sector privado en relación con el tamaño de la economía.
Servicios bancarios y financieros (de 1 a 10, siendo 10 el mejor)	5	4 de 7	Chile (6,5)	6,3	IMD (2025)	Evalúa si los servicios bancarios y financieros apoyan las actividades empresariales de manera eficiente.
Capital de riesgo (de 1 a 10, siendo 10 el mejor)	3,7	3 de 7	Chile (4,4)	5,1	IMD (2025)	Muestra si el capital de riesgo está fácilmente disponible para las empresas.
Acceso a servicios financieros (% de adultos de 15 años o más)	59,7 %	5 de 7	Chile (87,1 %)	94,1 %	IMD (2025)	Proporción de adultos con una cuenta bancaria o un proveedor de servicios de dinero móvil.
Índice global de inclusión financiera (de 0 a 100, donde 100 es el mejor)	33,8	5 de 6	Brasil (52)	54,3	Principal Financial Group (2025)	Resume el grado de acceso, uso y calidad de los servicios financieros.
Crédito doméstico al sector privado provisto por los bancos (% del PIB)	39,5 %	11 de 16	Honduras (76,5 %)	74,10 %	Banco Mundial (2023-2024)	Muestra la parte del financiamiento al sector privado que proviene específicamente de los bancos.



Indicador	Valor en Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Capitalización bursátil (% de PIB)	29 %	6 de 8	Chile (132,2 %)	82,2 %	Banco Mundial (2025)	Mide el valor total de las acciones listadas en el mercado de valores en relación con el PIB.
Valor de las acciones transadas (% del PIB)	2,1 %	4 de 8	Brasil (45,3 %)	45 %	Banco Mundial (2025)	Refleja la actividad del mercado accionario en términos del valor de compraventas frente al tamaño de la economía.
Índice de rotación de las acciones (% del valor de acciones domésticas)	6,8 %	5 de 8	Brasil (138,1 %)	46,50 %	Banco Mundial (2022-2024)	Indica la liquidez del mercado accionario a través de la frecuencia de compraventa de acciones.
Préstamo para iniciar u operar un negocio (% de encuestados mayores a 15 años)	7,6 %	9 de 17	Venezuela (12,2 %)	3,3 %	Banco Mundial (2017 y 2024)	Mide la proporción de personas adultas que han accedido a crédito para fines empresariales.
Realizó o recibió un pago digital (% de encuestados mayores a 15 años)	42,2 %	10 de 17	Chile (84,3 %)	91,3 %	Banco Mundial (2021 y 2024)	Refleja el nivel de uso de medios de pago digitales en la población adulta.

Nota: La información reportada corresponde al último valor disponible.



1

Introducción

El desarrollo financiero es un aspecto fundamental del desarrollo social de las personas y el entorno productivo y va más allá del acceso: implica el aprovechamiento efectivo del instrumental financiero para lograr el potencial de dichas unidades, familias o empresas, en un país. Colombia necesita un ecosistema de servicios financieros formales que responda al mapa productivo del país y a su necesidad ingente de escalar.

En esta edición, en la que conmemoramos los 20 años del Consejo Privado de Competitividad (CPC), queremos resaltar los principales logros alcanzados en materia de desarrollo financiero para el entorno empresarial, así como reconocer la gran deuda que aún tenemos pendiente. El primer gran acierto que tuvimos en las últimas dos décadas fue el desarrollo de la **política e institucionalidad macrofinanciera como parte de la recuperación de la crisis financiera de finales de los noventa en Colombia. En segundo lugar, está el apalancamiento que tanto la industria como la política pública hicieron de la transformación digital para generar mayor**

inclusión y profundización financiera. Finalmente, destacamos la labor y capacidad de la institucionalidad del país para construir estadísticas que nos permitieran orientar los negocios y la política.

En la tercera sección de este capítulo identificamos que, a pesar de los avances destacados, aún existe una gran deuda respecto a los instrumentos financieros formales que utiliza el tejido productivo del país. Por último, se identifican tres prioridades para el periodo de gobierno 2026-2030: **open data como prioridad para apalancar el desarrollo de nuevas soluciones para diversos problemas financieros, reforma integral a la regulación financiera que contiene diferentes componentes y focos, y rescatar la misión del mercado de capitales.**

En esta versión 2026 nos enfocamos específicamente en las tres prioridades del gobierno 2026-2030 en materia de financiación empresarial. Las recomendaciones adicionales en las cuales aún insistimos desde el CPC se pueden consultar en el cuadernillo que acompaña esta publicación para este capítulo.



2 Construimos el camino: tres avances clave para la financiación empresarial en las últimas dos décadas

Regulación de política macrofinanciera y macroprudencial: éxito silencioso pero estructural

Una de las características de ciertas economías en desarrollo es que tienen muchas dificultades en “aprender a aprender” (Maloney *et al.*, 2025). Sin embargo, en el caso colombiano, su institucionalidad y política macrofinanciera es la muestra de lo mucho que las crisis de finales de los noventa nos enseñaron. Esta estructura le ha permitido al país navegar crisis globales sin rupturas sistémicas —a diferencia de pares regionales como Ecuador, Argentina y Venezuela—, así como reaccionar frente a choques internacionales de capitales y precios de productos básicos.

La política macrofinanciera es el conjunto de marcos regulatorios, instrumentos e instituciones que velan por mantener la estabilidad del sistema financiero en su integridad, prestando particular atención a la interrelación entre las condiciones financieras y macroeconómicas del país. En Colombia, esta política la lidera el **Banco de la República (Banrep)** y se construye con el **Comité de Coordinación y Seguimiento del Sistema Financiero (CCSSF)**, que fue creado en 2003 y está conformado por la Superintendencia Financiera (SFC), el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda)¹.

En el marco de política que escogió la Junta Directiva del Banrep a inicios del siglo, **el esquema de inflación objetivo**², la estabilidad financiera es un pilar fundamental de instrumentación. Así, desde el año 2000 el país implementó un modelo macroprudencial en buena parte de su forma de regular y supervisar el sistema financiero, que se podría sobresimplificar en la idea de “ir contra la corriente” de los flujos macrofinancie-

ros que enfrenta la economía para prevenir exuberancias que luego resultaran en crisis.

El enfoque de inflación objetivo se ha ido adoptando de manera incremental y en los últimos 20 años ha convergido además a los estándares globales regulatorios, con la adopción de los principios del Acuerdo de Basilea III, un conjunto de medidas acordadas internacionalmente por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea para reforzar la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los bancos (Banco de Pagos Internacionales [BIS], s. f.). **Colombia completó su convergencia hacia estos estándares en 2018, lo que se ha reflejado en mayores requerimientos de capital, requisitos de solvencia y la creación de colchones de conservación, posicionándose como un referente de solidez en América Latina** (Gómez-Pineda *et al.*, 2023).

Lo más interesante del caso colombiano es que en muchos de los criterios en los cuales se adoptaron medidas macroprudenciales **Colombia tenía algún tipo de esquema pionero previo que se encargaba de esos riesgos**. Así fue como se creó el esquema de provisiones contracíclicas, con los sistemas de administración de riesgo de liquidez (SARL). De esta forma, los originadores de crédito han podido absorber choques mediante el reconocimiento de pérdidas esperadas antes de que estas se materialicen y gestionar su riesgo de liquidez, incluso cuando esta práctica no era reconocida por el marco de Basilea (Cabrera *et al.*, 2022; Gómez-Pineda *et al.*, 2023).

Por otro lado, el instrumental del banco central para la **gestión de la interacción de diversos riesgos financieros con el riesgo cambiario y de flujos externos** también ha sido exitoso

1. “El Ministerio de Hacienda regula los requerimientos de capital para todas las entidades financieras y los controles sobre inversión de portafolio e inversión extranjera directa. La Superintendencia Financiera regula el riesgo de liquidez y de mercado. El Banco de la República establece los límites a las posiciones en moneda extranjera, los depósitos sobre endeudamiento externo y los encajes bancarios. El Gobierno fija los límites a los índices de loan-to-value (LTV) y deuda-ingreso (DSTI) en el mercado hipotecario. La Superintendencia Financiera es la responsable de la función de supervisión, mientras que la Superintendencia Financiera y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) comparten la función de resolución. Fogafín también administra el esquema de seguro de depósitos. Por último, el Banco de la República cumple la función de prestamista de última instancia, con soporte de información provisto por la Superintendencia Financiera” (Gómez-Pineda *et al.*, 2023, p. 14).

2. Sistema que proporciona un ancla creíble para las expectativas inflacionarias, estabilizando el entorno financiero y facilitando políticas contracíclicas clave para la financiación empresarial.



y relativamente innovador. Según la base de datos de *Integrated Macprudential Policy (iMaPP)*, entre 2006 y 2024 se adoptaron distintas medidas macroprudenciales que se listan en la

Tabla 1. Colombia ha implementado desde enero de 2006 un total de 47 de ellas, en 15 de los 27 instrumentos que incluye iMaPP.

Tabla 1. Instrumentos macroprudenciales utilizados por Colombia entre 2006 y 2024

Instrumento macroprudencial	Medidas desde el año 2006	Años con medidas (desde 2006)
<i>Countercyclical Capital Buffer</i>	0	
<i>Capital Conservation Buffer</i>	5	2018, 2021, 2022, 2023, 2024
<i>Capital Requirements (general)</i>	1	2008
<i>Capital – Broad-based</i>	1	2008
<i>Capital – Household-targeted</i>	1	2008
<i>Capital – Corporate-targeted</i>	0	
<i>Capital – FX-loan targeted</i>	0	
<i>Leverage Ratio</i>	2	2019, 2021
<i>Loan Loss Provisions</i>	7	2007, 2008, 2020, 2021, 2023, 2024
<i>Limits to Credit Growth</i>	0	
<i>Credit Growth – Broad-based</i>	0	
<i>Credit Growth – Household</i>	0	
<i>Credit Growth – Corporate</i>	0	
<i>Loan Restrictions</i>	1	2021
<i>Loan Restrictions – Household</i>	1	2021
<i>Loan Restrictions – Corporate</i>	0	
<i>Limits on FC Lending</i>	1	2016
<i>Loan-to-Value Limits</i>	0	
<i>Debt-Service-to-Income Limits</i>	2	2008, 2021
<i>Taxes & Levies</i>	0	
<i>Liquidity Measures</i>	7	2009, 2016, 2017, 2019, 2020, 2021, 2022
<i>Loan-to-Deposit Limits</i>	0	
<i>Limits on FX Positions</i>	3	2007, 2016, 2017
<i>Reserve Requirements</i>	9	2007, 2008, 2024
<i>Reserve Req. – FX Differentiated</i>	0	
<i>Measures for SIFIs</i>	5	2018, 2021, 2022, 2023, 2024
<i>Other Measures</i>	1	2022
27 instrumentos	47	

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos iMaPP (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2026).



A las medidas macroprudenciales también se añade la labor que realiza el Departamento de Estabilidad Financiera del Banrep, cuyos reportes periódicos dan claridad sobre los balances financieros y no financieros de la economía. También cabe resaltar la **aprobación e implementación de la Ley de Conglomerados de 2017**, fruto de recomendaciones del Comité de Gobierno Corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que permitió a la SFC supervisar estos grupos económicos. La reforma también extendió esta vigilancia a algunas operaciones internacionales de los conglomerados financieros colombianos que tienen presencia sistémica en la región.

En estas dos décadas, la regulación adoptó un enfoque **basado en riesgo** —denominado SARC para crédito, SARM para mercado, SARL para liquidez y SARO para riesgo operacional— que **transformó la lógica regulatoria** desde el cumplimiento

formal de reglas hacia la gestión prospectiva de riesgos. De este modo se elevó significativamente la calidad de la supervisión y la transparencia del sistema, que ha sido destacado por el FMI, el BIS, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En efecto, la política macrofinanciera y su enfoque macroprudencial ha hecho que **el sistema financiero colombiano sea más estable y predecible**, protegiendo el ahorro y reduciendo el riesgo de crisis. Si bien es cierto que las deudas en términos de inclusión y profundización financiera en Colombia son gigantes, la inestabilidad previa había demostrado ser un factor que limitaba la capacidad para lograr avanzar en ese proceso. **Este tipo de andamiaje nos permite ser más ambiciosos en la innovación regulatoria para lograr el tipo de penetración que necesita el país**, guardándonos de las crisis que por tantos años han frenado el avance de América Latina.

Entendimos conceptualmente la importancia de la transformación digital en la inclusión financiera

A principios de 2010 el ecosistema financiero formal se podría describir como uno con exceso de costos, déficits de información y mucha complejidad. La **transformación digital** nos permitió generar, capturar y analizar **información** a bajo costo, convirtiéndola en **un activo que reduce las asimetrías de información y habilita la confianza en el ecosistema de financiación empresarial**. Asimismo, permitió reducir costos de transacción y simplificar procesos.

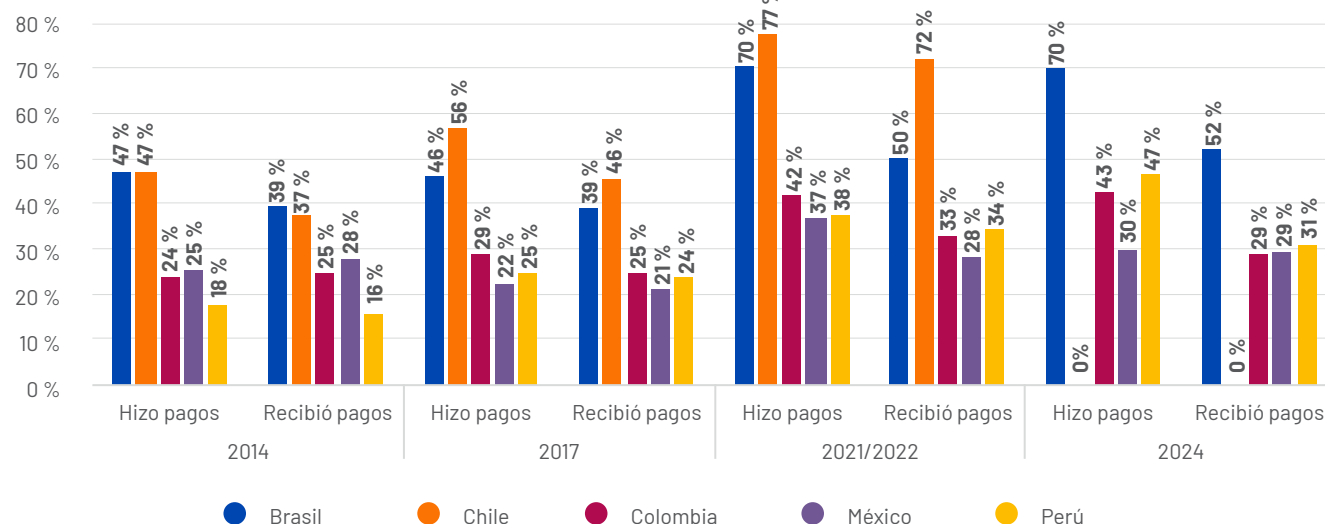
En este orden de ideas, la **transformación digital permite desarrollar nuevas formas de incluir financieramente a personas y empresas**. Recordemos en este contexto que la mayoría del tejido productivo en Colombia (más del 95 %) está compuesto por micro y pequeñas empresas que operan bajo esquemas de informalidad y vulnerabilidad en las que la falta de acceso a financiamiento —capital y deuda— y de gestión de riesgo son barreras que impiden el desarrollo, la formalización y la capacidad de innovación de estas unidades productivas.

Para aquellos jóvenes que ojalá hoy lean este capítulo, la tecnología —y, por tanto, la transformación digital— ha funcionado como **palanca de inclusión financiera en Colombia y en el mundo**. Lo que hoy es natural en términos de pagos digitales, transaccionalidad e interoperabilidad, entre otros, no siempre fue así. Precisamente, la Gráfica 1 muestra, según las cifras del Global Findex 2025, que los pagos digitales en el país pasaron de ser realizados por el 24 % de las personas en 2014 a 43 % en 2024, mientras que en Brasil esta proporción fue superior al 65 % en el último año disponible.

En definitiva, **los colombianos hemos venido adoptando progresivamente canales digitales** como el internet, aplicaciones móviles y productos como billeteras digitales que de manera gradual han eliminado la necesidad de desplazamientos físicos más costosos (Gráfica 1). No obstante, persiste la brecha rural-urbana, y es claro que los municipios rurales van más rezagados en términos de apropiación digital y conectividad.

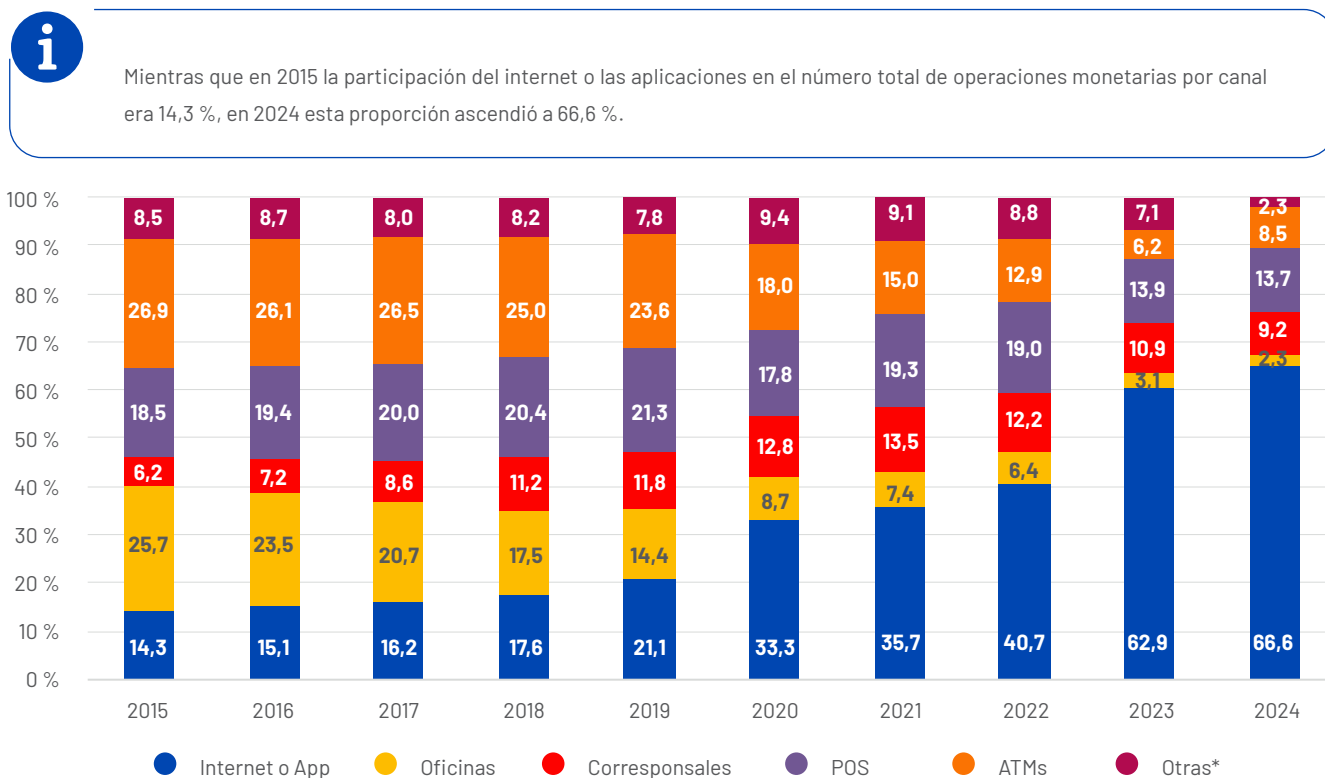


Gráfica 1. Porcentaje de personas que hicieron o recibieron un pago digital en el último año³



Fuente: Klapper et al. (2025).

Gráfica 2. Participación en el número total de operaciones monetarias por canal, 2015-2024



Fuente: Banca de las Oportunidades (BdO, 2025b).

3. Este indicador se refiere al porcentaje de personas que, en el último año, han realizado pagos digitales usando dinero móvil, tarjetas débito o crédito, o el teléfono móvil, así como quienes han usado internet para pagar facturas o comprar en línea o en tiendas. Incluye también a quienes han pagado facturas o enviado remesas directamente desde cuentas bancarias o de dinero móvil.



Simultáneamente, la corresponsalía bancaria, habilitada en 2006, se ha consolidado como un pilar fundamental para el fortalecimiento de la inclusión financiera en el país (BdO, 2025b). Como se muestra en la Gráfica 2, hoy es el tercer canal más utilizado, después de internet y POS o datáfonos, y el preferido para operaciones financieras cotidianas de bajo monto.

Los corresponsales son puntos clave para la interacción con productos financieros digitales. Precisamente, han contribuido al cierre de la brecha urbana-rural, con una presencia de 17,2 oficinas por 1.000 habitantes en la ciudad y 13,6 en la ruralidad. Mientras que en 2006 la cobertura de este canal era del 71 % de los municipios, desde 2015 ha alcanzado una cobertura prácticamente universal.

Asimismo, desde 2020 el canal tiene habilitada la corresponsalía móvil y digital, lo cual permite que terceros ofrezcan servicios de forma móvil o mediante plataformas digitales, sin necesidad de infraestructura física. En 224 de los 1.120 municipios de Colombia, esta alternativa continúa siendo el único medio de acceso al sistema financiero (BdO, 2025b)⁴.

La regulación ha sido un habilitador de esa transformación digital hasta cierto punto, impulsando la creación de instrumentos para ampliar la inclusión financiera del lado del pasivo de las entidades de captación. Por una parte, la Ley de *Habeas Data* (Ley 1266 de 2008) dio reglas para el uso de la información crediticia y la construcción de historial, y los planes nacionales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018 fijaron metas y asignaron responsabilidades a entidades como la Unidad de Regulación Financiera (URF) y BdO.

También, las cuentas de bajo monto sin costos ni requisitos mínimos y exentas del gravamen a los movimientos financieros (GMF) o 4x1.000 surgieron con los decretos 1119 de 2008 y 1349

de 2009. Las tasas diferenciadas para hacer viable el microcrédito se establecieron con el Decreto 519 de 2007, y se contempló una modalidad de crédito de bajo monto, sin garantías, dirigida a población excluida, con el Decreto 2654 de 2014. En línea con esto, las cuentas de ahorro de trámite simplificado (CATS) fueron creadas en 2009 y la Ley 1735 de 2014 dio vida a las sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos (SEDPE). Varios de estos hitos representaron una reducción deliberada de barreras de entrada al sistema financiero formal, respondiendo al diagnóstico de que los costos de operación de la banca tradicional eran el obstáculo más difícil de remover.

En este proceso de transformación digital en nuestro país, las SEDPE fueron creadas en 2014 como la licencia de emisor digital en el país, buscando abrir y empujar el mercado transaccional. Estas entidades han podido ofrecer servicios transaccionales como pagos, giros, transferencias, recaudo y ahorro a un costo menor para el usuario final (recordemos que no otorgan créditos)⁵, pero sobre todo abrieron la discusión acerca de nuevos casos de negocio en el mundo de los pagos, utilizando los depósitos electrónicos como vehículos de captación.

La figura de las SEDPE ha logrado mayor formalización empresarial, reducción del uso de efectivo y mejor acceso al crédito formal porque ayuda a crear un historial de pagos a personas vulnerables. En el cuarto trimestre de 2024, 96,7 % de sus 8,36 millones depósitos de bajo monto (DBM) estaban activos (BdO y SFC, 2025)⁶. Hay nueve SEDPE vigentes según el reporte de la SFC para fines de abril de 2026⁷ y muchos modelos de billeteras digitales adoptados por los grandes bancos del país. Con la llegada de Bre-B, este ecosistema tiene mucha mayor capacidad de interoperabilidad para lograr funcionalidades similares a las del efectivo.

4. El marco normativo de la corresponsalía ha sido dinámico y progresivo pues se ha adaptado a las nuevas realidades del sector, tanto en términos de diversidad de actores como de transacciones habilitadas y modalidades de operación. Estos instrumentos incluyen los decretos 2233 de 2006 (que reglamentó por primera vez la prestación de servicios financieros a través de terceros, permitiendo a los bancos llegar a zonas rurales sin necesidad de oficinas físicas), 3965 de 2006 (extendió esta facultad a las cooperativas de ahorro y crédito, diversificando la oferta institucional), 1121 de 2009 (autorizó que los corresponsales realizaran procedimientos para la apertura de cuentas de ahorro, facilitando la vinculación de nuevos clientes en terreno), 2555 de 2010, 2672 de 2012, 1391 de 2015 y 222 de 2020 (adaptó el canal a la era digital al habilitar la corresponsalía móvil y digital, permitiendo que terceros presten servicios de forma ambulante o a través de aplicaciones web sin instalaciones físicas) (BdO, 2025b).

5. En 2024, 29,5 millones de adultos en Colombia tenían un DBM, principalmente en cuentas o billeteras digitales, con un promedio de 1,77 por persona y un crecimiento anual del 32 % en los últimos seis años (BdO y SFC, 2025).

6. Este dato contrasta con que el 54,7 % de los 5,83 millones de DBM de los establecimientos bancarios estaban activos (BdO y SFC, 2025).

7. Movii, Coink, Aval Soluciones Digitales (Dale!), Tecnipagos (Ding), Global66 (Global Colombia 81 S.A.), Pagos GDE (Powwi), StoneX Colombia, PayCash S. A. y Ria Money Transfer Colombia S. A.



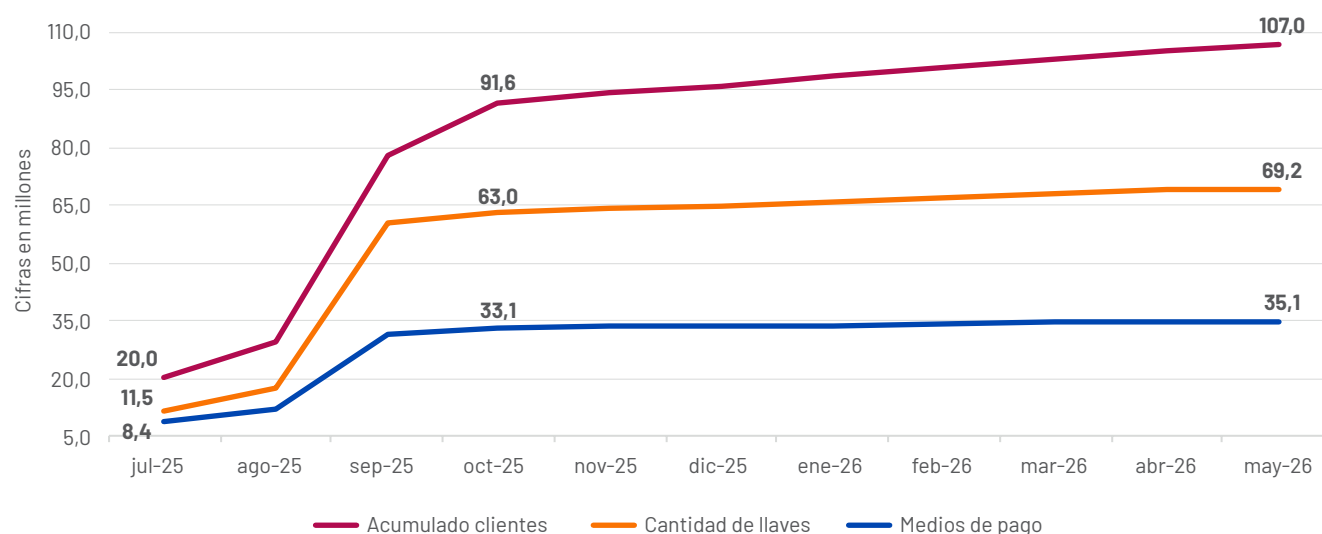
Bre-B: hacia la evidencia de que digitalizar es facilitar la vida e incluir financieramente

Bre-B entró en operación a principios de octubre de 2025, luego de un trabajo articulado durante más de tres años del Banrep y los distintos actores de la industria financiera y de pagos del país, en coordinación con las diferentes instituciones del sector: la URF, la SFC y Minhacienda, con el fin de mejorar y potenciar la digitalización en el país y construir sobre lo construido. Este sistema permite realizar pagos y transferencias inmediatas e interoperables entre 218 entidades habilitadas, en tiempo real (20 segundos), 24 horas al día, los 7 días de la semana, acercando

a personas y a pequeños comercios a las facilidades de la vida digital y conectando los modelos cerrados que operan en el país.

Con corte a finales de mayo de 2026, la Gráfica 3 muestra que Bre-B tenía ya alrededor de 35,1 millones de clientes (90,7 % de personas naturales y 9,3 % de personas jurídicas), 69,2 millones de medios de pago (52,4 % pertenecía a cuenta de ahorro; 46,5 %, a DBM; 0,6 %, a cuentas corrientes; y 0,4 %, a depósitos ordinarios) y alrededor de 107 millones de llaves (el apodo o nombre que se le pone a la cuenta). El Banrep tiene el doble rol de regulador y operador de una infraestructura pública digital que facilite puentes de conexión entre los distintos componentes privados existentes.

Gráfica 3. Indicadores de Bre-B según directorio centralizado



Fuente: Banrep (2026).

Este resultado dentro de la transformación digital es clave para la competitividad en Colombia y el desafío de lograr interoperabilidad total y cerrar brechas de conectividad y alfabetización digital que aún persisten —especialmente en entornos rurales—. Se trata de un sistema que, **para ser efectivo, demanda que todos hagamos parte de él, porque “juntos y conectados todos es mejor que fragmentados”**. Después de los primeros seis meses de estabilización de Bre-B, se espera una fase de masificación, también acompañada de regulación, para poder incluir nuevos tipos de actores, así como otros casos de uso que permitan resolver ineficiencias transaccionales (Reina, 2026).

En términos más generales, **la transformación digital ha sido aprovechada en Colombia para la creación de un ecosistema fintech** en el que se han generado servicios, entidades y aplicaciones que han nutrido el ecosistema tradicional, en ocasiones

complementando, en otras compitiendo, y en muchas retando con su innovación, para mejora de todos (Colombia Fintech, 2026b). Ahora bien, más allá de eso, ha sido un espacio de innovación para la creación de emprendimientos de alto impacto que han dinamizado la actividad empresarial de escala en Colombia.

La industria *fintech* en Colombia **ha contribuido a la creación de servicios de crédito, pagos y seguros mediante procesos 100 % no presenciales**. Según las cifras más recientes, este ecosistema está concentrado en tres segmentos: crédito digital (39,4 %), pagos digitales (33,0 %) y *crypto* y *blockchain* (8,2 %), que juntos superan el 80 % del total, seguidos de finanzas empresariales y *regtech* (cada una con 5 %). En 2024 alcanzó utilidades de 13,6 %, muy similares a lo observado en servicios 13,7 % y por encima de comercio (2,1 %) y manufactura (4,1 %).



Aprendimos a cuantificar para informar la política

Al igual que el CPC, BdO cumplió también 20 años en 2026 (en mayo para ser exactos). La entidad surgió con el documento CONPES 3424 como un programa cuyo objetivo fundamental era **crear las condiciones para facilitar el acceso a servicios financieros a las familias de menores ingresos, microempresas y emprendedores, con el fin de reducir la pobreza y promover el desarrollo económico**. Su enfoque ha cambiado a lo largo de estas dos décadas, abordando dimensiones de acceso, uso, calidad, bienestar y salud financieros tanto de personas—incluidos los migrantes— como de empresas y emprendedores⁸.

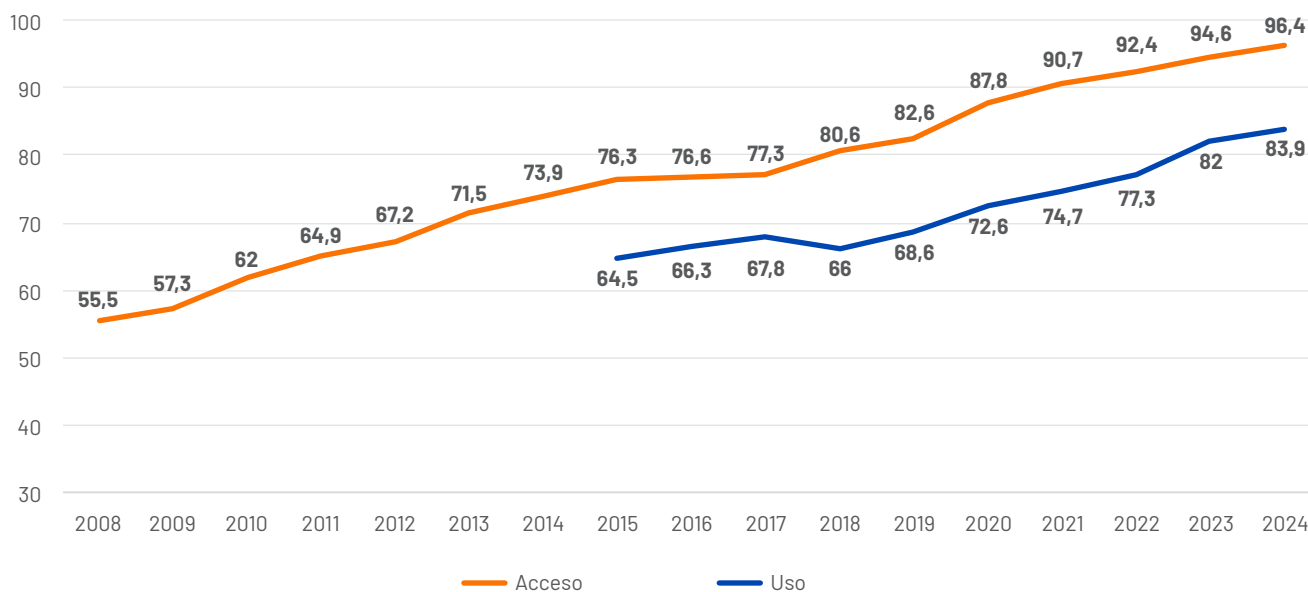
Hoy conocemos sobre inclusión financiera en Colombia gracias a la producción académica e informativa que ha liderado BdO en las últimas dos décadas. Sus aportes incluyen: (1) reportes de inclusión financiera (RIF), que son elaborados anualmente en asocio con la SFC; (2) estudios de demanda, que profundizan sobre el comportamiento y las necesidades de los consumidores y también de las empresas; (3) estudios experimentales, como las investigaciones sobre sesgos de género y barreras específicas en asesores financieros; (4) análisis sectoriales, como los estudios sobre exclusión

crediticia en micronegocios, población migrante y finanzas verdes, además de otro tipo de publicaciones para medir la efectividad de los programas de ampliación de cobertura y otras propuestas para medir dimensiones subjetivas como el bienestar financiero.

La evolución del acceso y uso como indicadores de inclusión financiera en Colombia se puede ver en la Gráfica 4, donde se muestra que el indicador de acceso, entendido como el porcentaje de adultos con al menos un producto financiero, pasó de 55,5 % en 2008 a 96,4 % en 2024, mientras que el indicador de uso, que corresponde al porcentaje de adultos con al menos un producto activo o vigente, pasó en un periodo más corto de 64,5 % en 2015 a 83,9 % en 2024. La mejora del primer indicador fue superior a 40 puntos porcentuales (pp) en 16 años, mientras que el aumento registrado en el segundo fue de la mitad: 19,4 pp en 9 años.

Por su parte, la brecha entre uso y acceso en Colombia ha sido en promedio de 13,2 pp. Este parámetro tuvo su nivel más bajo en 2017, y el más alto, en 2021, después de la pandemia. El enfoque a nivel empresarial se muestra en la siguiente sección de la gran deuda de estas dos décadas.

Gráfica 4. Evolución del indicador de acceso (%), 2008-2024



Fuente: BdO y SFC (2025).

8. De manera complementaria, hay otra serie de instrumentos normativos como decretos, resoluciones y otras herramientas como los documentos CONPES (e. g., Documento CONPES 4005, "Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera"), políticas, estrategias (como la de inclusión financiera lanzada en marzo de 2014, en la que una de las prioridades era proveer de servicios transaccionales a la población no incluida), hojas de ruta y otras disposiciones que han contribuido a que BdO pueda informar la política.

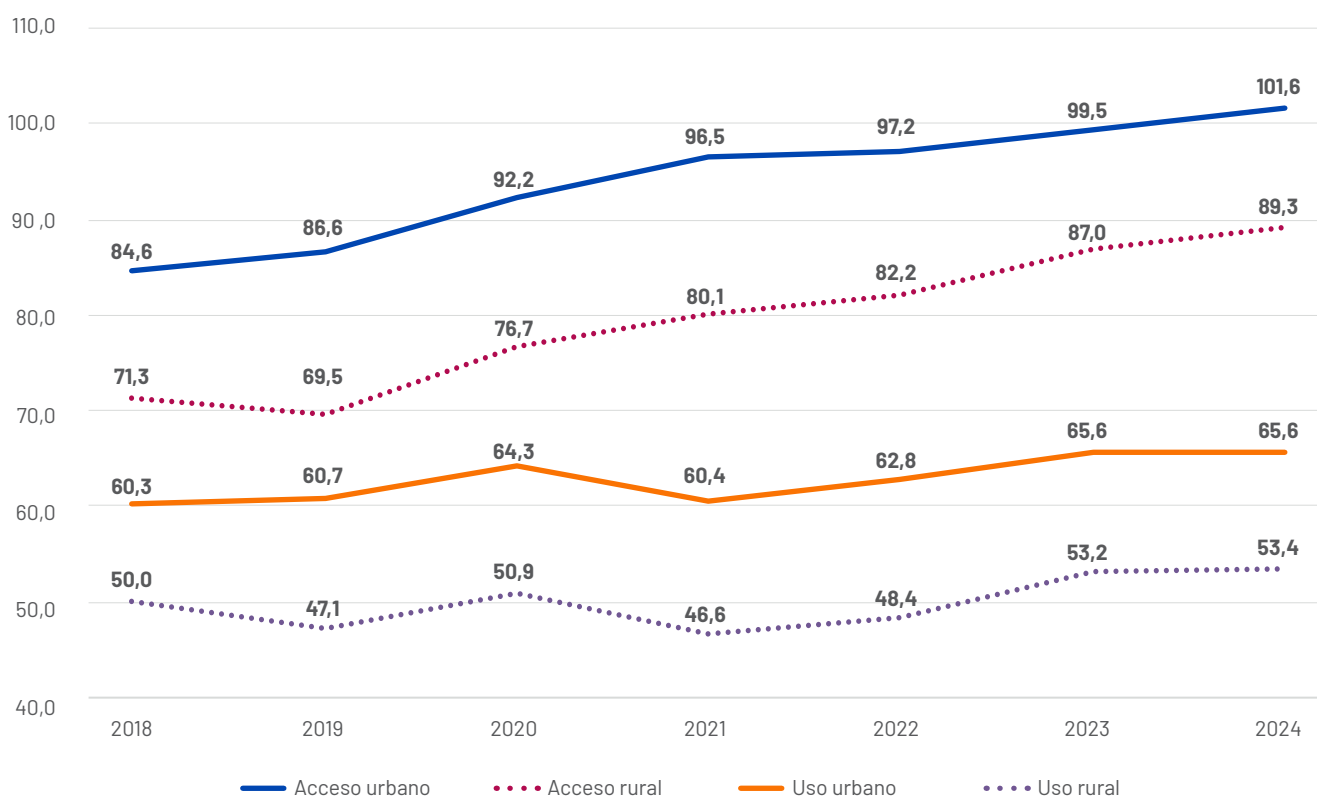


Ahora bien, conocemos las altas heterogeneidades que existen en Colombia debido a la extensión de su territorio, las diversas características culturales de su población y las distintas particularidades de los pilares clave que le permiten a un país ser más productivo, como la educación, el mercado laboral, el entorno de los negocios, la infraestructura, la conectividad digital y física, el desarrollo institucional, etc. Estos hallazgos los sintetizamos en los índices subnacionales de competitividad que producimos en asocio con la Universidad del Rosario (a nivel departamental y de ciudades, índice subnacional de emprendimiento y medición

subnacional de brechas de género). Con esta información, y gracias a la labor de BdO, es posible conocer la evolución del indicador de acceso y uso de productos financieros de los últimos siete años tanto a nivel rural como al urbano (Gráfica 5).

Si bien ha habido un aumento en los niveles de acceso y de uso urbanos de 17 pp y de 18 pp respectivamente, las mejoras a nivel rural han sido de casi la tercera parte: 5,3 pp y 3,4 pp. Además, la brecha urbana-rural se ha ampliado tanto a nivel de acceso, al pasar de 24,3 pp en 2018 a 36 pp en 2024, como al de uso, incrementándose de 21,3 pp a 35,9 pp en el mismo lapso.

Gráfica 5. Acceso y uso a productos financieros en Colombia de personas naturales (rural y urbano (%)), 2018-2024



Fuente: BdO y SFC (2025).

La labor de BdO también ha brindado un panorama sobre distintos productos financieros. El acceso a mecanismos para gestionar las contingencias en personas y empresas, así como para suavizar el consumo, les permite administrar mejor los activos a lo largo del ciclo de vida. Uno de los productos con esta utilidad es, por ejemplo, el crédito.

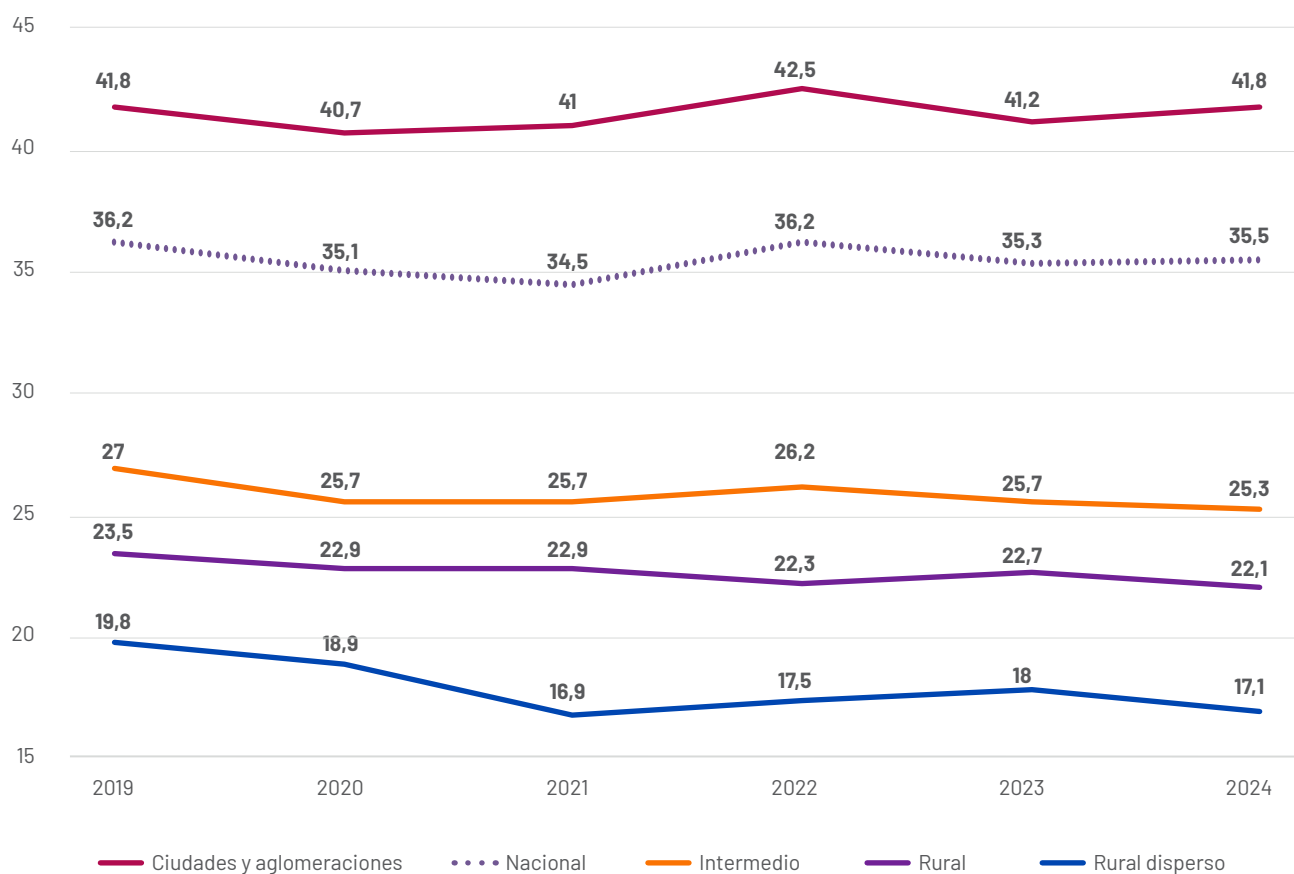
En la Gráfica 6 se observa el acceso a crédito tanto a escala nacional como por niveles de ruralidad. Este es el vehículo que les permite a las personas acceder a bienes como vivienda y

educación, entre otros, mejorando su movilidad social, y a las empresas, financiar su crecimiento, innovación y generación de empleo. Además, en un contexto de alta informalidad como el colombiano, este mecanismo fomenta la formalización y contribuye a una economía más productiva, dinámica y competitiva.

En Colombia, el indicador de acceso a crédito se ubicó en 35,5 % en 2024 a escala nacional, mientras que en las ciudades y aglomeraciones llegó a 41,8 %. La brecha respecto al nivel rural y rural disperso es alrededor de 20 pp y 25 pp respectivamente.



Gráfica 6. Acceso al crédito a escala nacional y por niveles de ruralidad (%), 2019-2024



Fuente: BdO y SFC (2025).

Para cerrar esta sección, es conveniente destacar algunos de los hallazgos asociados a estos 20 años de generación de información desde el liderazgo de BdO. Estos aportes han permitido identificar: (1) la relación de proximidad y acceso, pues existe evidencia de que la cercanía física a un punto de contacto (sucursal o corresponsal) aumenta significativamente el acceso y el uso de servicios (BdO, 2025b); (2) la transición al bienestar: si bien el acceso es importante, no es garantía inmediata de bienestar, pues lo que marca la diferencia es el uso efectivo de los productos, que se traduce en ahorro, gestión de riesgos y mayor autonomía; (3) la confianza como factor esencial, aunque continúa siendo una barrera crítica respecto al sector financiero, especialmente en zonas rurales y en población de bajos ingresos; (4) la digitalización o transformación digital que mencionábamos como segundo hito de estos 20 años no elimina la necesidad de infraestructura física porque los usuarios aún requieren puntos para convertir efectivo en dinero digital y recibir asesoría personalizada (modelo o

experiencias “phygital”); y (5) uno de los mayores obstáculos para demostrar ingresos y acceder al crédito formal es la informalidad laboral, que en micronegocios en 2023 ascendió a 84,6 %.

Más allá de BdO...

Si bien la evidencia de este gran hito se enfocó de manera predominante sobre la gestión y la acción de BdO, existen otros actores relevantes que han contribuido a informar la política desde cada uno de sus roles tanto desde el sector público como desde el privado. La SFC, por una parte, ha sido un pilar esencial en esta arquitectura de información: no solo como contraparte en la elaboración del RIF, sino como fuente primaria de datos administrativos que han permitido análisis de mayor granularidad, por ejemplo, en asuntos de género. Por otra parte, el Banrep ha contribuido con la encuesta trimestral sobre la situación de crédito en Colombia, así como con sus informes especiales de estabilidad financiera, entre otros.



También Asobancaria ha desarrollado diferentes iniciativas desde sus publicaciones, que incluyen libros, manuales, memorias, informes periódicos (informe semanal *Banca & Economía* desde 2020, antes conocido como *Semana Económica*, así como la revista trimestral *Banca & Economía*), informes trimestrales (de *leasing*, de vivienda), informes semanales de regulación. Asimismo, la entidad cuenta con un repositorio con cifras del sector para los establecimientos de crédito, con indicadores de acceso, uso y profundización de productos financieros, históricos de tasas y desembolsos desde 2002, cifras históricas de cartera desde 1994, cartera por entidad y producto desde 2008, datos del sector vivienda desde 1999, y de tarjetas de crédito y débito desde 2015, entre otros.

Finalmente, Visa y Mastercard también han generado estudios y encuestas sobre la adopción de pagos digitales en micro y pequeñas empresas y la digitalización e inclusión financiera en este segmento, e incluso han desarrollado una plataforma de financiamiento. A su vez, otras instituciones como la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) han contribuido con informes semanales, revistas y publicaciones especiales. La Gran Encuesta Pyme tuvo 28 lecturas entre 2006 y 2019, y hoy en día se tiene la Encuesta Mipyme, ahora de carácter bienal, cuya lectura de 2025 fue socializada en el primer semestre de 2026.

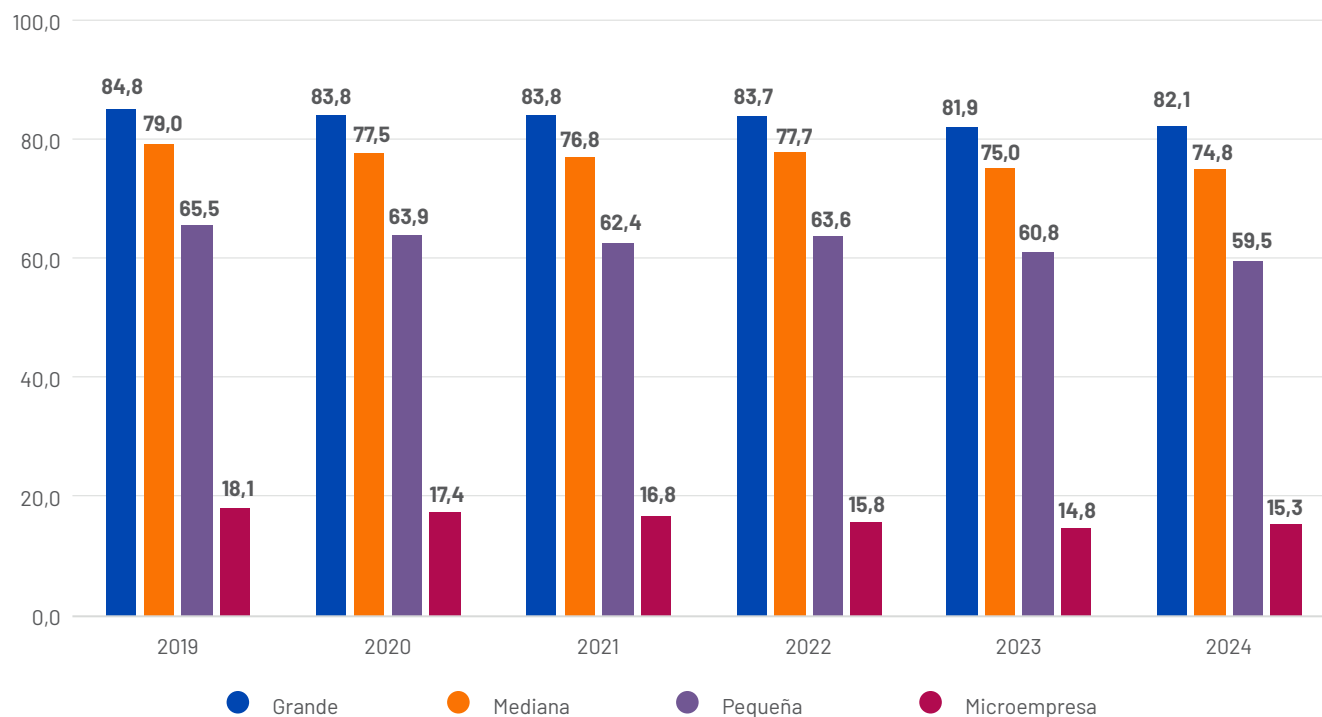


3 La gran deuda: un barco en el puerto...

Hay un adagio que dice que un barco en el puerto está seguro, pero para eso no se construyen los barcos. A pesar de los hitos señalados anteriormente, la realidad es que el tejido productivo del país no cuenta con el acceso real a las palancas de productividad que el instrumental financiero puede generar. Las cifras para personas jurídicas según el reporte de inclusión financiera de BdO y SFC de 2024 (último disponible a la fecha de elaboración de este capítulo en el segundo trimestre

de 2026) muestran que para ese año el acceso de microempresas a productos de crédito fue de 15,3 %, mientras que en grandes empresas alcanzó 82,1 %. Estos datos representan una brecha de 66,8 pp, e incluso han disminuido en los últimos cinco años desde los niveles de 18,1 % y 84,8 % observados respectivamente en 2019 (Gráfica 7). Muchas otras herramientas de mayor sofisticación siguen aún lejos incluso de las mediciones.

Gráfica 7. Acceso a productos de crédito para personas jurídicas por tamaño empresarial (%), 2019-2024



Fuente: elaboración propia con base en BdO y SFC (2025).

Ahora bien, no debemos olvidar que, según el Registro Único Empresarial y Social (RUES) de 2024, había 1,74 millones de empresas, y 66,9 % eran personas naturales, mientras que 33,1 % eran personas jurídicas. Estos registros hablan de una diferencia importante a la hora de medir la inclusión financiera empresarial, pues las personas naturales podrían no verse reflejadas en la cifra del 15 % mencionada líneas arriba toda vez que la habitual mezcla que se da en estos casos entre los

productos de la empresa y los personales dificulta su medición como unidades productivas independientes.

Por otra parte, como mencionábamos en el *Informe Nacional de Competitividad (INC) 2025*, **hay una porción de micronegocios que no necesariamente está quedando registrada en las cifras de inclusión financiera anteriores**. La Encuesta de Micronegocios (Emicron) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de 2024 mostraba que, de los



5,3 millones de micronegocios reportados ese año, apenas el 10,5 % estaba inscrito en Cámara de Comercio y solo el 22,5 % tenía registro único tributario (RUT).

Además, en relación con la financiación empresarial no solo hay un tema de oferta, sino también de demanda conectado con la conducta propia del microempresario. Es decir, 85,8 % de los micronegocios no solicitó crédito en 2023, y entre quienes explicaron el porqué el 42,5 % señaló miedo a endeudarse y el 31,3 % dijo no necesitarlo. No obstante, al 92,9 % (de ese 14,2 % que sí solicitó crédito) se lo aprobaron, lo que evidencia que la autoexclusión es también una barrera de acceso importante.

Como lo hemos reiterado en las últimas ediciones de este capítulo, **el financiamiento del sector microempresarial en Colombia gira en torno al crédito tradicional; de hecho, esta es la forma de financiación más arraigada en la mentalidad empresarial colombiana, pero no es la única ni siempre la más adecuada**⁹. Relacionado con ello, en el INC 2025 planteábamos que ese “sesgo de anclaje”, reforzado por políticas públicas, el sistema financiero y la cultura empresarial, muchas veces li-

mita la exploración de alternativas como el capital de riesgo, el *crowdfunding*, el *leasing* o, en otras palabras, la posibilidad para que los empresarios busquen “asociación”, que no es lo mismo que “asociatividad”; en palabras más comunes, se trata de “buscar en otro lo mismo que yo hago para que lo hagamos juntos”. En este sentido, es necesario recordar la complementariedad que debe haber tanto en la teoría como en la práctica entre la **educación en finanzas**, que fortalece la gestión empresarial y el uso eficiente del capital, y la **educación financiera**, la cual desarrolla habilidades básicas para manejar el dinero y tomar mejores decisiones en el día a día.

Para cerrar esta sección, cabe recordar que un aspecto fundamental que aún requiere ser abordado es el reto de la brecha de información sobre lo que los micronegocios necesitan. Asimismo, desde la oferta, es necesario impulsar el rediseño de los procesos financieros con base en la conducta humana, crear instrumentos flexibles adaptados a la volatilidad del ingreso informal, y desmontar las barreras culturales y cognitivas que mantienen a millones de unidades productivas fuera del sistema financiero formal.

9. Una realidad que muestran los datos es que buena parte de los micronegocios opera con alcancías, cadenas de ahorro, préstamos de familiares y hasta prestamistas informales o “gota a gota”. Según la Emicron de 2024, el 22,9 % de quienes solicitaron algún tipo de financiamiento recurrió a estos últimos, frente al 60 % que accedió a instituciones reguladas, y 12,9 % acudieron a familiares o amigos.



4 Prioridades 2026-2030: tres apuestas para cerrar la brecha estructural de financiamiento

Open data: cómo la apertura de información puede transformar el acceso al financiamiento

Como hemos planteado en ediciones anteriores de este capítulo, *open data* es un esquema que amplía el intercambio de información más allá del sistema financiero, habilitando el uso de datos —anonimizados o no personales— de sectores como salud, telecomunicaciones y servicios públicos, con alto potencial para transformar la economía (Colombia Fintech, 2026a). En el caso de Colombia es prioritario implementar un esquema robusto de datos abiertos pues la falta de información fiable limita el acceso a servicios financieros productivos. La idea es **crear productos personalizados y mejores modelos de evaluación de riesgo** (*scoring* alternativo), pasando, por ejemplo, del crédito basado en garantías al crédito basado en datos, usando el rastro digital de pagos e interacciones para visibilizar y financiar a unidades productivas sin historial crediticio.

Colombia ya ha avanzado en esta dirección gracias a marcos como la Ley 1712 de 2014, el Decreto 1080 de 2015 y desarrollos tecnológicos que integran plataformas y las interfaces de programación de aplicación (API por su sigla en inglés) de entidades clave. Estrategias recientes incorporan inteligencia artificial (Estrategia Nacional de Gobierno Digital 2023-2026 y el documento CONPES 3975), y *sandboxes fintech* (Resolución 0423 de 2023) para innovar en servicios financieros, lo que ha reducido costos de transacción para pymes entre 15 % y 20 %.

Relacionado con lo anterior, **nuestro país ha avanzado hacia un modelo de finanzas abiertas**: el Decreto 1297 de 2022 reguló el intercambio de datos con consentimiento, el artículo 89 de Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo [PND] 2022-2026) amplió el uso de múltiples fuentes para inclusión financiera, y la Circular 004 de 2024 de la SFC fijó estándares para un flujo seguro y eficiente de información en el ecosistema. Recientemente, el sistema de finanzas abiertas pasó de un esquema voluntario a uno obligatorio con el Decreto 0368 de 2026, que exige a todas las entidades vigiladas compartir datos

como historiales transaccionales, información de vinculación y características de productos financieros con la autorización previa del dueño de la información.

Las anteriores son apuestas estructurales por democratizar el acceso a servicios financieros en Colombia. Sin embargo, **su éxito va a depender del cumplimiento normativo**, así como de la confianza que logre construir con los ciudadanos y de la capacidad del ecosistema para traducir datos en oportunidades reales.

Priorizar el modelo *open data* para el siguiente cuatrienio requiere **abordar ciertos retos clave para una implementación efectiva**, como: (1) la baja confianza y el escaso conocimiento de los usuarios; (2) los mayores riesgos de ciberseguridad; (3) las brechas tecnológicas entre entidades; (4) la incertidumbre sobre costos que pueden frenar la participación; (5) los desafíos de coordinación regulatoria; y (6) el riesgo de lograr inclusión solo formal, dejando por fuera a quienes realmente necesitan beneficiarse: los más vulnerables. Se necesita mucha pedagogía y una estrategia de comunicación masiva que explique a los ciudadanos qué son los datos abiertos, qué información se comparte y cómo protegerse.

A modo de cierre, un factor decisivo para avanzar el esquema de finanzas abiertas a los datos abiertos son las modificaciones regulatorias, como se plantea en el capítulo de inclusión financiera del proyecto Colombia Progresando 2630 (en el que profundizamos a continuación). Por ejemplo, un cambio institucional del regulador-operador único, como en el caso de Australia, requeriría una ley y modificaciones a los decretos 2555 de 2010, 1068 de 2015 y 1074 de 2015 para abordar las problemáticas de arbitrajes regulatorios e interpretativos entre entidades del sector financiero y no financieras, así como para evitar la fragmentación de la información, su uso desagregado y diferencial, y que el historial crediticio sea una barrera de acceso.



La necesidad de una reforma integral a la regulación

A pesar de los avances en ciertos frentes regulatorios e institucionales, es evidente que el marco legal y regulatorio **colombiano aún no termina de reconocer todos los frentes en los que la transformación digital ha modificado la gestión de los riesgos del mundo financiero ni sus capacidades para crear soluciones más innovadoras y centradas en el consumidor**. Faltan ajustes para impulsar el desarrollo financiero del tejido productivo del país; en particular, del universo de micro y pequeñas empresas que lo componen.

Esta reflexión podría tener dos alcances: uno más amplio y quizás inconveniente en una coyuntura en la que el país enfrenta tantas crisis materiales, en el que **se revise todo el esquema de licenciamiento y categorías de licencias**. La otra opción es un esfuerzo menos ambicioso, pero con gran impacto, que es la **revisión del marco regulatorio de gestión de riesgos, el uso de nuevas tecnologías de manera intensiva para realizar supervisión basada en riesgos de parte del supervisor y aprovechar toda la potencia de la inteligencia artificial para buscar nuevas formas de incluir y profundizar los servicios de la población excluida financieramente en Colombia**. La innovación tiene que ocupar un lugar más protagónico en una era en la que ella misma puede mejorar el perfil de riesgo del sistema¹⁰.

Adicionalmente, en el marco del proyecto Colombia Progresiva 2630 en el que se articularon esfuerzos de seis centros de pensamiento, se elaboró una hoja de ruta con miras a contribuir al desarrollo competitivo y sostenible del país¹¹. Esta propuesta, que se presentará al Gobierno que empezó el 7 de agosto de 2026, incluye un capítulo específico para inclusión financiera que plantea:

1. **Aumentar el acceso al crédito formal modificando el cálculo del interés bancario corriente** (en específico, los artículos 11.2.5.1.1 y 11.2.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010) con

el objetivo de reducir las barreras al crédito formal, ampliar el acceso para personas y pymes, y combatir el “gota a gota”, que opera con tasas extremadamente altas (382 % para empresas y 666 % para personas)¹².

2. **Aumentar el uso de medios de pago digitales y transacciones en línea eliminando desincentivos** a través de: (1) el desmonte gradual del 4x1.000; (2) aumento de la deducción y de medios de pagos admisibles ajustando los artículos 115 y 771 del Estatuto tributario; y (3) modificando la Resolución 227 de 2025 para las entidades habilitadas del recaudo de impuestos.
3. **Reevaluar la estrategia de educación financiera e implementar programas de mentoría con efectos en los créditos, priorizando poblaciones vulnerables**. El propósito de esta medida es elevar los bajos niveles de educación financiera que impiden al consumidor tomar decisiones informadas y acceder a diversos productos, así como empoderar al titular de los datos financieros, aún más en la implementación de open finance y open data. Esto se lograría a través de la evaluación del CONPES 4005 de política de inclusión y educación financiera, así como con obligaciones periódicas de información, seguimiento y evaluación del concepto de salud y bienestar financiero de la ley del PND 2022-2026.
4. Ampliar el aseguramiento mediante seguros simples a poblaciones subatendidas, facilitando su acceso a través de la modificación del Decreto 2555 de 2010 y de la Circular 068 de 2024 de la SFC, lo cual se esperaría permita o motive mayores niveles de aseguramiento e impulsar el aprovechamiento de los seguros como mecanismos de resiliencia, gestión de riesgos y estabilidad financiera.

10. Colombia Fintech, en su publicación del “**tsunami regulatorio**”, señala que se necesita una transformación profunda, acelerada y coordinada del marco legal financiero basada en **tres ejes estratégicos: inclusión, competencia e innovación**. A diferencia de la regulación incremental, que busca corregir fallas puntuales, este fenómeno implica **la implementación simultánea o secuencial de múltiples políticas públicas e instrumentos de supervisión diseñados para habilitar y potenciar la innovación financiera digital**. Dicho documento identifica cambios clave en la implementación de licencias modulares y escalables que reduzcan las barreras de entrada para nuevos actores tecnológicos, junto con una simplificación y digitalización de los trámites y reportes ante la SFC, entre otros ajustes contemplados.

11. Esta **alianza** está integrada por el CPC, la **ANIF**, el **Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac)**, el **Centro Regional de Estudios de Energía (CREE)**, **Así vamos en Salud** y la **Fundación para el Estado de Derecho (FeDe)**.

12. Colombia Fintech propone, en concreto, eliminar o segmentar técnicamente la tasa de usura porque actúa como un precio máximo que excluye a los perfiles más vulnerables del mercado formal y los empuja al crédito informal o “gota a gota”.



El proyecto Colombia Progres 2630 atiende parcialmente la complejidad de licencias existentes hoy día también. Se recomienda reducir las asimetrías regulatorias entre establecimientos bancarios, compañías de financiamiento y *fintechs* tanto en el Estatuto Orgánico del Sector Financiero como en el GMF y en los artículos 476, 771-5 y 881-1 del Estatuto Tribu-

tario. En el caso de las fiduciarias, su circular básica jurídica tiene ambigüedades en bienes fideicomitidos, proveedores de precios, y en los mercados de valores se observan discrepancias entre vehículos de inversión, modernización digital, libros contables físicos, avisos en diarios y firmas digitales, algunos de los cuales profundizaremos en la siguiente sección.

Misión mercado de capitales: el mercado que Colombia no ha terminado de construir

Una realidad indiscutible de Colombia es que su mercado financiero es poco profundo y costoso y su acceso sigue siendo limitado. En este sentido, retomar la Misión del Mercado de Capitales de 2019¹³ es clave para 2026-2030: el mercado colombiano con una capitalización bursátil cercana al 20 % del producto interno bruto (PIB) no nos permite competir frente a economías desarrolladas y mantiene alta dependencia del crédito bancario. Reactivar esta misión permitiría diversificar el financiamiento, reducir costos de capital y mejorar competitividad frente a países como Chile (95 % del PIB), México (31 %) y Perú (29 %), evitando rezagos en productividad e inversión. Esta misión, instalada en 2018, estuvo estancada en la pospandemia y necesita reencauzarse^{14,15}.

En el marco de Colombia Progres 2630 hay cuatro propuestas relacionadas con el desarrollo del mercado de capitales muy pertinentes para esta sección. En primer lugar, se plantea **implementar las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales** a través de Ley de Mercado de Capitales – regulación integral, modificando la Ley 45 de 1990, la Ley 964 de 2005 y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Esta reforma es necesaria toda vez que el mercado colombiano es poco profundo y líquido, cuenta con una regulación institucional que frena la competencia y muestra alta concentración de actores, falta de estrategias para atraer inversión y presencia de arbitrajes regulatorios.

En segundo lugar, se propone **crear la licencia de asesor independiente** a través de una ley que incluya una nueva licencia y contenidos mínimos de gobierno corporativo y que permita cubrir personas naturales o jurídicas, considerando que el modelo de asesoría actual es restrictivo: limita la oferta de productos, no incorpora canales digitales ni las asesorías por plataformas, o incluso nuevos actores como *influencers*, y reduce la competencia. Como tercera medida, se sugiere aumentar la participación de pequeñas y medianas empresas en el mercado por medio de la eliminación y de la prohibición de las sociedades por acciones simplificadas (SAS) como emisores (artículo 4 de la Ley 1258 de 2008) y la modificación del Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con un régimen diferenciado con menores costos y requisitos, desarrollo del mercado secundario y garantías.

Por último, se propone **consolidar la integración regional** considerando el tamaño y la relevancia del mercado colombiano, las actuales limitaciones existentes en oferta y demanda, así como una política tributaria que no incentiva la inversión. En este sentido, se deberían introducir modificaciones en el Decreto 2555 de 2010 respecto a: (1) la coordinación entre supervisores y el intercambio de información; y (2) el cierre de brechas regulatorias relacionadas con la integración horizontal de infraestructura, así como una modificación a la Ley del Mercado de Capitales.

13. Esta misión, iniciativa del Gobierno de Colombia, el Banco Mundial y la Cooperación Suiza, planteó más de 50 recomendaciones para modernizar el mercado; entre ellas, fortalecer la URF, mejorar la coordinación institucional y simplificar la estructura del mercado, incluyendo esquemas más flexibles para que las pymes accedan a financiamiento, menos barreras para inversionistas y emisores, y ajustes operativos y tributarios, con el objetivo de conectar el ahorro con la inversión productiva y fortalecer el crecimiento económico.

14. Si bien en los últimos dos o tres años se ha avanzado en la mesa de trabajo “Mercado de Capitales en Colombia, Colombia destino de inversión”, es necesario conocer avances a la fecha y temas pendientes en torno a los pilares definidos en esta hoja de ruta respecto a liquidez, emisores, accesibilidad y promoción.

15. También conviene retomar el documento *Política pública para el desarrollo del sistema financiero y del mercado de capitales para el periodo 2020-2025*, que incluye reformas que buscan también dinamizar el mercado de capitales.



Esta profundización del mercado de capitales a nivel regulatorio también requiere atención a aspectos como: eliminar las asimetrías regulatorias entre fondos de capital privado (FCP), fondos de inversión colectiva (FICl) y vehículos tradicionales (Decreto 2555 de 2010); que la documentación para fusiones y escisiones no exija el aviso en diario físico, que

hoy resulta anacrónico (lo cual requiere modificar la Circular Básica Jurídica, parte III, título I, capítulo IV), para que se permitan notificaciones digitales; y alivianar ciertos requisitos para inversionistas extranjeros de portafolio como el RUT de inversionistas extranjeros.



5 Referencias

- 1 Banrep. (2026, 29 de abril). *Indicadores Bre-B – Directorio Centralizado (DICE)*. <https://www.banrep.gov.co/es/bre-b/indicadores-dice>
- 2 BdO. (2025a). *Análisis de la exclusión crediticia de los micronegocios*. <https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-07/21072025%20An%C3%A1lisis%20de%20la%20Exclusi%C3%B3n%20Crediticia%20de%20los%20Micronegocios.pdf>
- 3 BdO. (2025b). *Corresponsales 2.0*. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-12/Corresponsales%202.0%20en%20Colombia%20-%20redisen%CC%83ando%20su%20rol%20estrategia%CC%81gico%20para%20la%20inclusi%C3%B3n%20financiera%20en%20la%20era%20digital_0.pdf
- 4 BdO y SFC. (2025). *Reporte de Inclusión Financiera 2024*. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-06/BDO_RIF%202024_20062025.pdf
- 5 BIS. (s. f.). *Basilea III: marco regulador internacional para los bancos*. https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm
- 6 Cabrera, W., Gamba, S., Gómez, C. y Villamizar-Villegas, M. (2022). *Examining Macroprudential Policy through a Microprudential Lens*.
- 7 Colombia Fintech. (2026a). *Colombia Fintech 2026-2030. Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador*. https://51043713.fs1.hubspotusercontent-na1.net/hubfs/51043713/ColombiaFintech2026-2030_WEB-1.pdf
- 8 Colombia Fintech. (2026b). *Fintech Snapshot – Informe Sectorial 2026*. <https://colombiafintech.co/2026/04/23/fintech-snapshot-informe-sectorial-2026/>
- 9 CPC. (2024a). *Informe Nacional de Competitividad 2024-2025*.
- 10 CPC. (2024b). *Resultados encuesta de prospectiva INC 2024-2025*.
- 11 DANE. (2025, 30 de julio). *Encuesta de Micronegocios (Emicron) 2024* [Archivo de Excel]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios>
- 12 FMI. (2026, 30 de abril). *Integrated Macroprudential Policy (iMaPP) Database* [Archivo de Excel]. <https://www.elibrary-areaer.imf.org/Macroprudential/Pages/iMaPPDatabase.aspx>
- 13 Gómez-Pineda, J. G., Murcia-Pabón, A., Cabrera-Rodríguez, W.-A., Vargas-Herrera, H. y Villar-Gómez, L. (2023). *The monetary and macroprudential policy framework in Colombia in the last 30 years: the lessons learnt and the challenges for the future*. <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/89641e47-b491-4e88-a542-b93b3a726373/content>
- 14 Klapper, L., Singer, D., Starita, L. y Norris, A. (2025). *The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy*. <http://hdl.handle.net/10986/43438>
- 15 Maloney, W. F., Cirera, X. y Ferreyra, M. M. (2025, 9 de septiembre). *Recuperar el siglo perdido de crecimiento. Hacia economías de aprendizaje en América Latina y el Caribe*. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/43225d85-4403-4d10-9751-dff02b2d0470>
- 16 Mora-Arbeláez, T. A., García, A. J., Gómez-González, J. E. y Villamizar-Villegas, M. (2015). *Una historia exhaustiva de la regulación financiera en Colombia*. https://d1b4gd4m8561gs.cloudfront.net/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_887.pdf
- 17 Reina, M. (Anfitrión). (2026, 6 de abril). Seis meses de Bre-B: resultados, aprendizajes y lo que viene (N.º 25) [Episodio de podcast]. En *Cuentas y Cuentos*. Spotify.
- 18 The Decision Lab. (s. f.). *Why do we use the same skills everywhere?* <https://thedecisionlab.com/biases/law-of-the-instrument>

CIENCIA ORIENTADA AL MERCADO
INNOVACIÓN CIENTÍFICA Y SOSTENIBLE
ENCUENTRO REGIONAL - 2024



**CIENCIA, TECNOLOGÍA
E INNOVACIÓN**





CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Introducción

1

Hitos, no huellas: tres momentos que marcaron estos 20 años para la CTI y sobre los que seguimos construyendo el futuro

2

La gran deuda: lo que los números no perdonan

3

Ahora o nunca: las tres grandes tareas de CTI para el próximo Gobierno

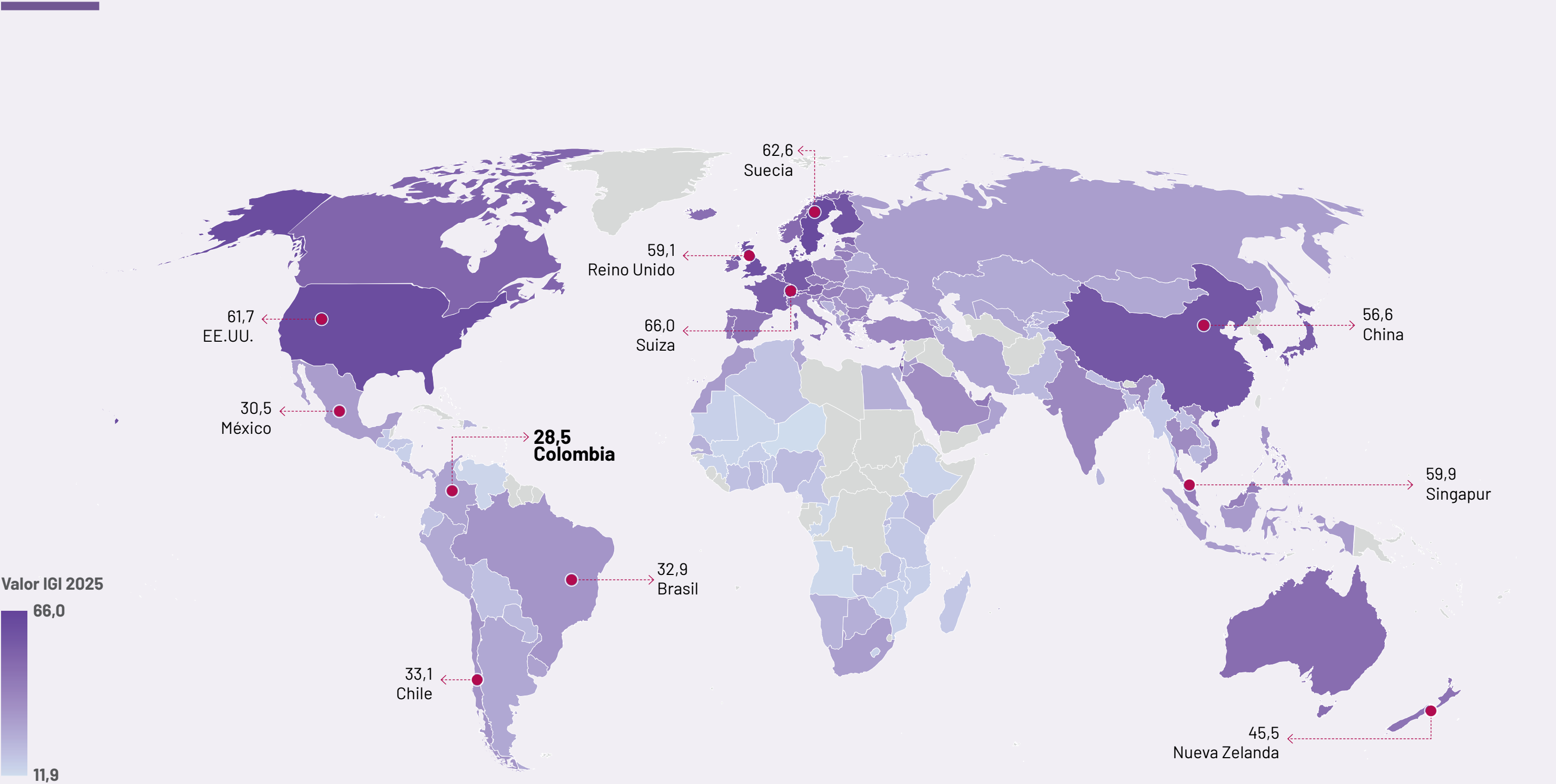
4

Referencias

5

ÍNDICE GLOBAL DE INNOVACIÓN 2025.

VALOR DEL ÍNDICE PARA 139 PAÍSES.



Fuente: Organización Mundial de Propiedad Intelectual-OMPI (2025).

Nota: Este índice recoge el desempeño del ecosistema de innovación entre 139 países y revela cuáles son los principales polos de innovación en ciencia y tecnología. Utiliza alrededor de 80 indicadores, como el entorno político, educación, infraestructuras y creación de conocimiento.



Perfil de Colombia en ciencia, tecnología e innovación

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE (valor)	Fuente	Definición
Demanda de conocimiento	Pilar de investigación y desarrollo (índice de alistamiento de tecnologías de frontera)	0,5	3 de 16	Brasil (0,6)	0,6	UNCTAD (2025)	Mide la capacidad de un país para generar y aplicar conocimiento científico-tecnológico, en una escala de 0 a 1.
	Pagos por uso de propiedad intelectual (% total de comercio exterior)	1,3	2 de 16	Costa Rica (1,7)	1,1	Banco Mundial (2024)	Indica la proporción de importaciones y exportaciones destinada al pago de regalías (de patentes, marcas registradas, derechos de autor, etc.) y licencias.
Oferta de conocimiento	Artículos en revistas científicas y tecnológicas por cada 1.000 habitantes	0,3	6 de 16	Chile (0,9)	2,1	Scopus (2024); Banco Mundial (2024)	Mide la producción de conocimiento especializado a través del número de publicaciones en revistas científicas y tecnológicas indexadas, ponderado por la población.
	Patentes en vigor otorgadas a residentes por millón de habitantes	31	4 de 11	Chile (124,6)	2.304,7	OMPI (2024); Banco Mundial (2024)	Mide la capacidad innovadora interna a través del número de patentes activas. Valores altos son indicativos de mayor desarrollo tecnológico local.
	Inversión en actividades científico-tecnológicas (% del PIB)	0,37 %	7 de 8	Costa Rica (2,4 %)	-	RICYT (2023)	Expresa el gasto total en actividades de ciencia y tecnología (incluyendo I+D).
	Inversión en I+D (% del PIB)	0,20 %	5 de 10	Argentina (0,54 %)	2,70 %	RICYT (2023); OCDE (2023)	Representa el gasto específico en investigación y desarrollo como proporción del PIB.
	Investigadores por millón de habitantes	90,25*	12 de 15	Argentina (1.313,75)	4.919	Unesco (2023)	Indica la cantidad de personas dedicadas a la investigación con respecto a la población, donde valores altos reflejan mayor capacidad científica.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE (valor)	Fuente	Definición
Habitantes	Colaboración en I+D universidad-empresa	38,2	2 de 17	Costa Rica (38,7)	53,8	OMPI (2025)	Mide el grado de cooperación entre instituciones académicas y el sector productivo en actividades de investigación.
	Índice mundial de innovación	28,5	5 de 17	Chile (33,1)	47	OMPI (2025)	Mide el desempeño de un país en materia de innovación, considerando su capacidad y resultados en áreas como infraestructura, educación, investigación y desarrollo.
	Tasa de eficiencia de la innovación	0,56	6 de 17	México (0,79)	0,76	OMPI (2025)	Relaciona los resultados en innovación con los insumos utilizados.

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.

*El valor de Colombia para este indicador es del año 2017.



1 Introducción

Necesitamos que la ciencia, tecnología e innovación (CTI) en Colombia funcionen como un motor efectivo de desarrollo en el país. Este anhelo es una tarea conjunta en la que cada uno de los individuos en nuestra sociedad tiene un rol. El ecosistema, no obstante, enfrenta una deuda estructural persistente que ha sido descrita en ediciones anteriores del Informe Nacional de Competitividad (INC) como un escenario de “mucho ruido y pocas nueces”, donde la abundancia normativa no se traduce en resultados de impacto.

En esta edición en la que conmemoramos los 20 años de existencia del Consejo Privado de Competitividad (CPC) queremos destacar las grandes conquistas que hemos logrado en el mundo de la CTI y también hablar de nuestra gran deuda. El primer gran acierto que tuvimos en las décadas recientes fue **construir nuestra institucionalidad y gobernanza**, la cual ha tenido desarrollos valiosos; asimismo, **buscamos re-**

cursos e incentivos promisorios al querer destinar parte de nuestras regalías para CTI; y también entendimos que **el apalancamiento público en la CTI es un elemento insuficiente pero necesario para generar un espacio fértil de creación e investigación**. En la tercera sección identificamos cuál ha sido la **deuda histórica** en este capítulo, mientras en la cuarta y última sección se identifican **tres prioridades** para el periodo de gobierno 2026-2030: conectar la CTI con el mercado, medir tanto capacidades como resultados de investigación y desarrollo (I+D) y realizar ajustes regulatorios en la materia para detonar competitividad.

En esta versión 2026 nos enfocamos específicamente en las tres prioridades del Gobierno 2026-2030. Las recomendaciones adicionales en las cuales aún insistimos desde el CPC en materia de CTI se pueden consultar en el cuadernillo que acompaña esta publicación.



2 Hitos, no huellas: tres momentos que marcaron estos 20 años para la CTI y sobre los que seguimos construyendo el futuro

El andamiaje institucional de la CTI como hito fundacional

En estos veinte años entendimos que se requería una institucionalidad para hacer de la CTI esa fuerza transformadora de la que hablaron las misiones de sabios y que, al final del día, no teníamos. En este sentido se han desarrollado normativas (leyes, decretos, resoluciones, circulares), documentos de política¹, políticas², estrategias, proyectos, programas, documentos de trabajo, lineamientos, hojas de ruta, convocatorias, guías metodológicas, becas, etc³. Este acervo de herramientas se ha generado desde el sector público, a través del hoy Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias, antes Colciencias) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y también desde otras entidades que apoyaron en este proceso para dejar plasmada la arquitectura institucional que le da sustento al funcionamiento actual del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), así como al ejercicio en general de la CTI en el país.

En estas dos décadas se elevó la CTI a la categoría de prioridad nacional, otorgándole autonomía política, administrativa y financiera al darle el nivel ministerial y reconociéndola, al menos en el papel, como motor transversal del desarrollo económico, social y ambiental del país. Así, la Ley 1286 de 2009 transformó a Colciencias en un departamento administrativo y definió el SNCTI. Posteriormente, el Acto Legislativo 005 de 2011 marcó un punto de quiebre al destinar el 10 % de los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) a proyectos de CTI en las regiones (que detallaremos en la siguiente sección). El proceso culminó con la Ley 2162 de 2021, que formalizó la creación de Minciencias, consolidando al ente rector como cabeza de sector. Ahora bien, aunque nos dimos cuenta de que debíamos darle prioridad a la CTI, en realidad no lo hicimos.

Esa institucionalidad tiene, por un lado, una gobernanza nacional de la CTI que es liderada por Minciencias y apoyada por órganos asesores como el Consejo Nacional de CTI (CONACTI), el Consejo Científico Nacional (CCN) y el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios (CNBT). A nivel regional, la gobernanza tiene su representación en los consejos departamentales de CTI (CODECTI), y en una época funcionaron los planes y acuerdos estratégicos departamentales en CTI (PAEDCTI) y los planes estratégicos departamentales en CTI (PEDCTI), que permitían priorizar proyectos según las vocaciones territoriales. También se definieron tipologías para formalizar y fortalecer a las entidades del sistema, incluyendo: unidades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) de empresas, centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico, entre otros.

Una de las herramientas diseñadas dentro de la institucionalidad que se han destacado y que hemos mencionado en ediciones anteriores de este capítulo es la **Metodología de Articulación para la Competitividad (ArCo)**, que se lanzó en el año 2020 y buscaba mejorar la coordinación, la trazabilidad y la racionalidad del gasto público en competitividad e innovación reduciendo duplicidades y dando mayor coherencia al portafolio de instrumentos dada la baja articulación de la oferta del Gobierno nacional en estas áreas. De allí también se deriva el portal **Innovamos**, que busca tener una trazabilidad de los instrumentos de competitividad e innovación disponibles, pensado también como una ventanilla única que buscaba sistematizar y consolidar “la información sobre diseño, publicación, implementación, seguimiento y monitoreo de los instrumentos de política” (Decreto 1651 de 2019).

1. Principalmente, los documentos CONPES 3582, “Política de Ciencia, Tecnología e Innovación”; 4069, “Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) de Colombia 2022-2031”; 4062, “Política de Propiedad Intelectual”; 4129, “Política Nacional de Reindustrialización”; y 4145, “Lineamientos de política para el marco de inversión en I+D”.

2. Política Nacional para Mejorar el Impacto de las Publicaciones Científicas Nacionales (2016), Política de Ética de la Investigación, Bioética e Integridad Científica (2018), Política Pública de Apropiación Social del Conocimiento en el Marco de la CTeI (2021), Política Nacional de Ciencia Abierta (2022) y políticas de innovación orientadas por misiones 2024-2033.

3. Además de consultorías, evaluaciones, colaboraciones con entidades multilaterales, cooperación internacional, capítulos y secciones de planes de desarrollo, entre otros.



Otro de los avances de esa institucionalidad fue la creación y reglamentación del **Marco de Inversión en CTI**, que luego evolucionó a Marco en I+D. Después de doce años de espera, en 2021 se reglamentó este esquema que busca elevar la inversión pública de manera transversal en todos los sectores administrativos fijando metas de inversión mínima en acti-

vidades de CTI para las entidades del orden nacional. Precisamente, el documento CONPES 4145 de 2025, aprobado en febrero de 2025, plantea lineamientos de política para el uso de este marco y contiene recomendaciones para priorizar presupuestalmente las actividades de I+D en los proyectos de inversión (DNP, 2025)⁴.

Sembrar ciencia en todo el país: la promesa estructural de las regalías para la CTI

La reforma constitucional de 2011 (Acto Legislativo 005) representó un punto de quiebre al destinar el **10 % de los ingresos del SGR específicamente para proyectos de CTI en los departamentos**. De esta forma, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel), transformado luego en la Asignación CTI mediante la Ley 2056 de 2020, tuvo el propósito inicial de “Incrementar la capacidad científica, tecnológica, y de innovación de las regiones del país mediante la destinación del 10 % de las regalías a proyectos de inversión en CTI”. La gobernanza de dichos recursos se concibió a través de los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) y los planes y acuerdos estratégicos departamentales (PAEDCTI), en los que se incluirían los proyectos susceptibles de recibir financiación del Fondo de CTI (Ley 1923 de 2018).

La gestión de las regalías destinadas a CTI tuvo una reforma en 2020 que buscó hacerlas más competitivas mediante distintas convocatorias públicas, transparentes y abiertas para que diversos actores del SNCTI participaran, incluyendo universidades y sector privado. Al respecto, vale la pena mencionar que un punto crítico en estas financiaciones es el bajo apalancamiento de las contrapartidas, pues en las regiones, **por cada peso invertido del fondo de regalías, los proponentes solo aportan alrededor de 0,18 o 0,20 centavos** (CPC, 2025). Así pues, hemos insistido en la necesidad de que el sector privado regional invierta más como contrapartida.

Gómez (2023) señaló en un análisis de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de 2012-2020 que un poco menos de la mitad de los recursos aprobados del FCTel se orientaron al desarrollo productivo (49,5 %). Asimismo, el fondo aportó el 38 % de los recursos totales del SGR destinados a

dicho fin en este periodo (alrededor de USD 948 millones). Esta forma de distribuir las regalías responde a un enfoque análogo al adoptado por algunos países nórdicos, donde estos recursos se han orientado al fortalecimiento de capacidades productivas, tecnológicas y de innovación de largo plazo.

Una evaluación de impacto del Fondo de CTI de regalías entre 2012 y 2020 elaborada por Econometría y Technopolis Group (s. f.) evidenció impactos positivos en el producto interno bruto (PIB) per cápita departamental, el PIB agrícola y las patentes concedidas, aunque con un rezago de dos a tres años. También se registraron avances en inversión en actividades de CTI, investigadores activos y producción científica, y se observó que los efectos son mayores en proyectos de capital humano ejecutados por instituciones de educación superior. Asimismo, el estudio indica que las reformas desde 2018 fortalecieron las alianzas público-privadas y aumentaron la participación de universidades y empresas en la ejecución de recursos.

Sin embargo, **no tenemos evaluaciones más recientes del impacto de los recursos del Fondo de CTI**, hoy Asignación de CTI para regalías. Según las cifras consolidadas de proyectos aprobados al 15 de febrero de 2026 del SGR desde enero de 2012 (disponibles en <https://www.sgr.gov.co/>), de los 35.860 proyectos de regalías aprobados que suman alrededor de COP 117,1 billones, 1.254 correspondían al sector de CTI por un monto de COP 7,24 billones. De estos, 53,1 % ya están terminados (666), 45,8 % (574) se encuentran aún en ejecución y 1 % no se ha contratado.

A pesar de los avances, el gran desafío continúa siendo la trazabilidad y la transparencia en la utilización de estos recursos. A la fecha, los proyectos financiados a través de la hoy Asignación de CTI no tienen canales sistemáticos para comu-

4. Aunque el país dispone de un marco legal para la compra pública innovadora, así como un régimen especial de contratación para actividades científicas y tecnológicas, son limitadas las empresas y entidades públicas que han promovido activamente su implementación (Chalela et al., 2025).



nicar sus resultados, a pesar de que esta socialización es obligatoria durante la ejecución de estas iniciativas. Lo cierto es que, en la práctica, **los mecanismos utilizados limitan la posibilidad de transferir y aprovechar el conocimiento generado para otros territorios o sectores.**

Frente a lo anterior, existen algunas excepciones como Futurizza, un proyecto ejecutado en siete departamentos del Caribe por COP 17.000 millones que implementó un sistema estructurado de medición de resultados e impactos. De esta forma se documentó, en 100 empresas participantes, un incre-

mento del 13,9 % en sus capacidades de innovación —pasando de 3,9 a 4,5 sobre 5 entre línea base y línea de salida—. Sin embargo, precisamente por ser excepción, este caso confirma la regla: **Colombia lleva más de una década invirtiendo recursos de regalías en CTI con evaluaciones de impacto insuficientes y rezagadas, lo que ha limitado la capacidad del país para aprender de sus resultados, corregir a tiempo y tomar decisiones de asignación basadas en evidencia sólida.** Tenemos un sistema de regalías bien pensado que en el camino ha encontrado problemas de implementación.

Entendimos que la financiación pública de la CTI en Colombia es insuficiente pero necesaria

Parece obvio, pero no lo es: entender que la CTI requiere financiamiento público fue uno de los aprendizajes más importantes de la política colombiana en las últimas dos décadas. Contar con este apoyo en la I+D es clave para sostener investigaciones cuyos beneficios no son inmediatos ni evidentes para el sector productivo, pues sus retornos sociales, en definitiva, son significativos e incluyen efectos como la mejora en salud, el aprendizaje y la transferencia de conocimiento, además de mostrar un impacto positivo sobre la productividad y la competitividad de los países. Por lo tanto, reducir o postergar esta inversión pública tiene consecuencias que van mucho más allá del corto plazo.

En marzo de 2026, mientras se elaboraba este capítulo, 136 actores del SNCTI denunciaron que el OCAD CTel, con Minciencias como secretaría técnica, había cancelado nueve convocatorias del bienio 2023-2024, dejando sin ejecutar COP 2,7 billones—el 93 % de los recursos— pese a que los proyectos habían completado todas las etapas técnicas y jurídicas exigidas. La gestión estuvo marcada, en promedio, por siete adendas por convocatoria, cambios de reglas sin sustento normativo y una contradicción flagrante: en el mismo periodo el OCAD aprobó más de 165 proyectos de otras convocatorias del mismo bienio. El daño es económico —recursos gastados en evaluaciones y formulación que se pierden—, territorial —comunidades, cam-

pesinos y jóvenes del programa Ondas sin los proyectos prometidos— e institucional —pérdida de credibilidad ante aliados nacionales e internacionales.

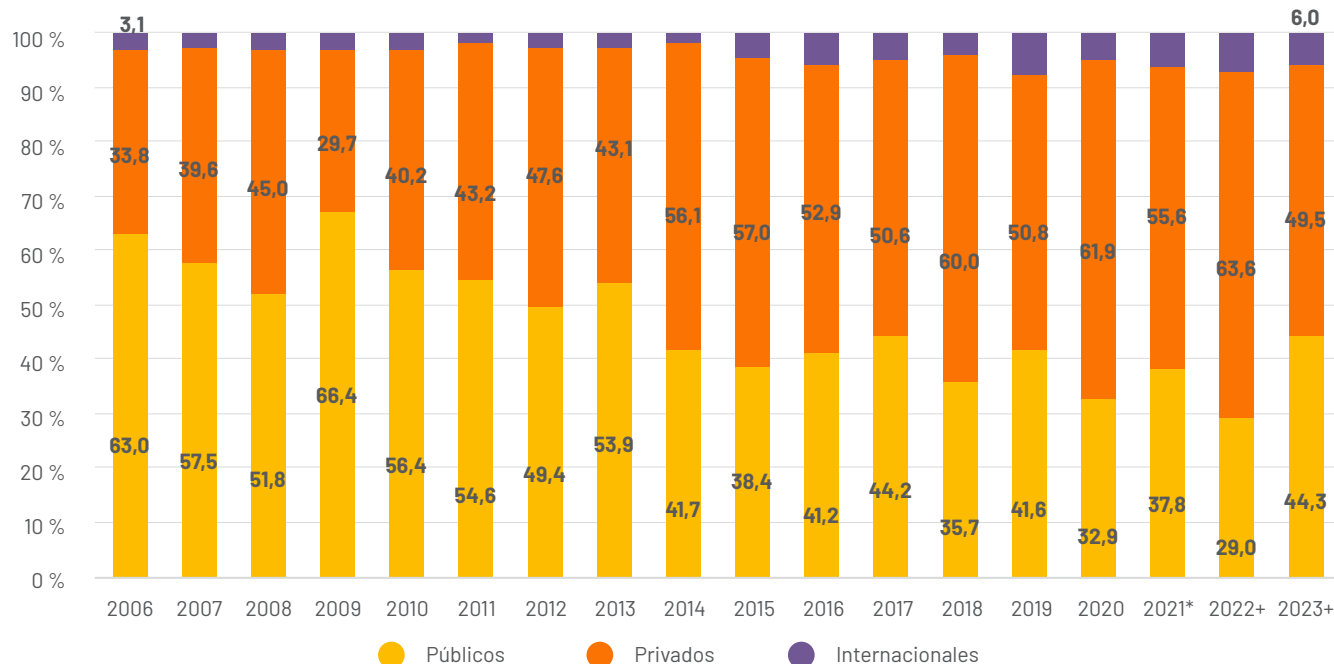
Con base en la información disponible que tiene el Observatorio de Ciencia y Tecnología (OCyT) sobre la inversión en I+D en Colombia, se observa que la participación de la financiación pública en este sector pasó de representar el 63 % en 2006 a 44,3 % en 2023. Mientras tanto, la porción de la financiación con recursos privados pasó de 33,8 % a 49,6 %, y alcanzó su mayor participación en el año 2022 con 63,7 %.

Cuando se detalla el tipo de entidad que ha sido financiadora, se destacan: las entidades gubernamentales sin regalías, que pasaron de financiar el 44,7 % en 2006 a 33,12 % en 2023; seguidas por las empresas (incluyendo a las privadas y a las controladas por el Gobierno o públicas), que representaban el 21,5 % en 2006 y alcanzaron una participación de 39,8 % en 2023 (Gráfica 2); y las universidades, las cuales pasaron de financiar el 24,4 % en 2006 al 9,8 % de la inversión en I+D en Colombia. El rubro de regalías —que fue reglamentado con la Ley 1530 de 2012, luego tuvo unos ajustes con la Ley 1923 de 2018 y, después, unas modificaciones posteriores con la Ley 2056 de 2020 — financiaba en 2016 el 3,6 % del total de la inversión en I+D y, según las cifras más recientes, de 2023, este aporte ascendió a 5,2 %⁵.

5. Si, en cambio, el lente de análisis que utilizamos según cifras del OCyT es respecto a los ejecutores de la I+D en Colombia, la categoría de empresas (que incluye las públicas y las privadas) ejecutaron el 53,7 % de los recursos en 2023, mientras la ejecución de las instituciones de educación superior pasó del 46 % en 2006 a 23,2 % en 2023 (Gráfica 4). Por su parte, los centros de investigación y desarrollo tecnológico ejecutaron el 13,2 % en 2023, en contraste con el 17 % registrado en 2006.

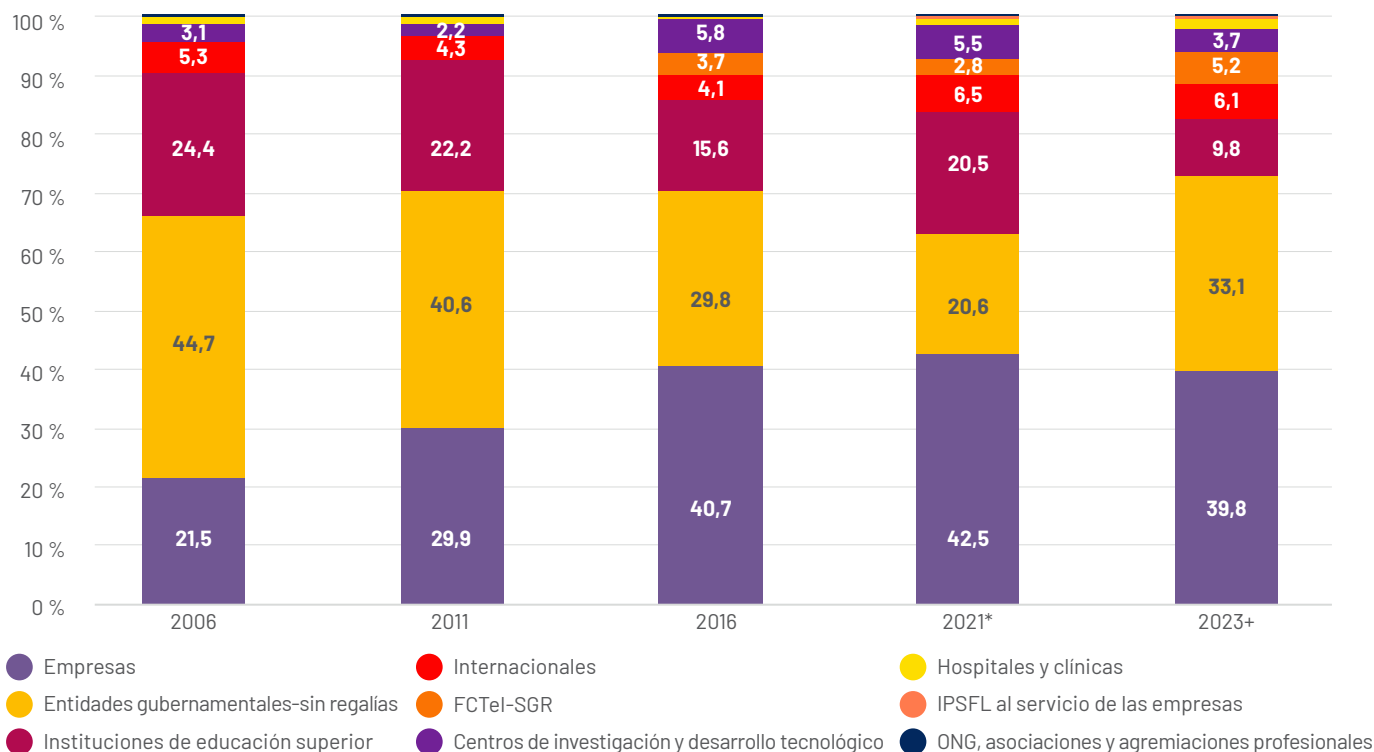


Gráfica 1. Distribución de la financiación de I+D por tipo de recurso en Colombia, 2006-2023



Nota: * Provisional; + Preliminar
Fuente: OCyT (2026).

Gráfica 2. Distribución de la financiación de I+D en Colombia por tipo de institución, 2006-2023 (años seleccionados)



Nota: * Provisional; + Preliminar
Fuente: OCyT (2026).



3 La gran deuda: lo que los números no perdonan

La realidad es que, a pesar de los tres hitos históricos planteados en la anterior sección, cuando miramos los resultados, no son los esperados. La gran deuda estructural que empaña estos avances es que **Colombia ha adquirido capacidades, pero no ha obtenido resultados tangibles que impacten la productividad y el bienestar social.**

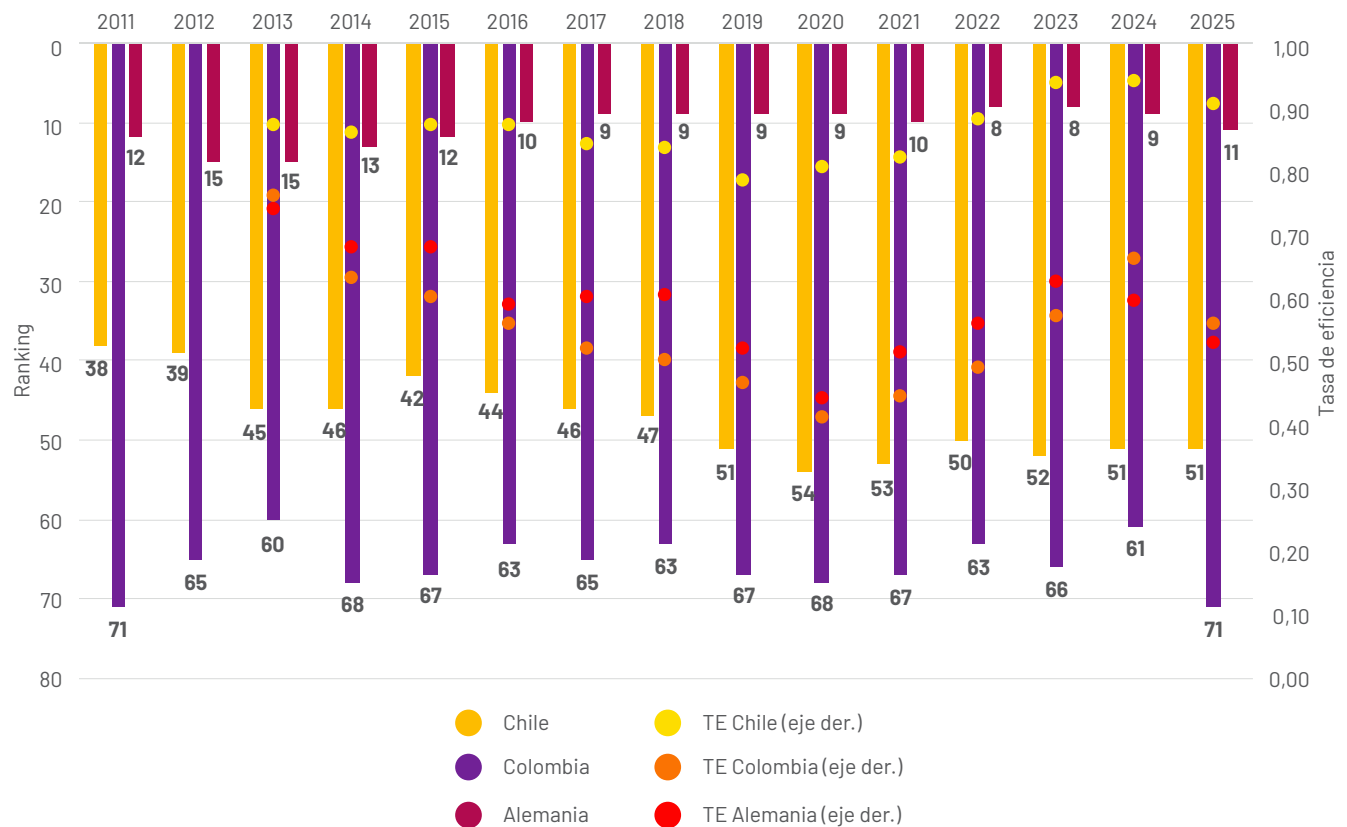
El índice global de innovación (IGI), elaborado por la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) (Gráfica 3), refleja las brechas de Colombia. En los últimos 15 años el país ha ocupado una posición alrededor del puesto 65 entre 133 economías en promedio, mientras que Chile ha estado sistemáticamente más de 10 posiciones por encima.

En eficiencia también estamos rezagados: durante los últimos 15 años, la tasa promedio de Colombia en este parámetro fue de 0,5, frente a cerca de 0,9 de Alemania. Este valor mues-

tra la capacidad de una economía para transformar insumos de innovación —como recursos, capital humano e infraestructura— en resultados concretos. Cuanto más se acerca a 1, mayor es la eficiencia: el país obtiene más innovación con los recursos de que dispone.

Si analizamos cuál es la inversión en I+D respecto al PIB de los países desde 2006, observamos que, mientras la intensidad en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) pasó de 2,2 % a 2,7 % del PIB, en Colombia este valor ascendió de 0,16 % a 0,29 % del PIB —o 0,3 % según las cifras preliminares del OCyT—. No obstante, a pesar de haberse casi duplicado, el nivel en este ámbito es absolutamente bajo en relación con la OCDE (Gráfica 4). En suma, la institucionalidad no ha logrado movilizar los recursos planeados.

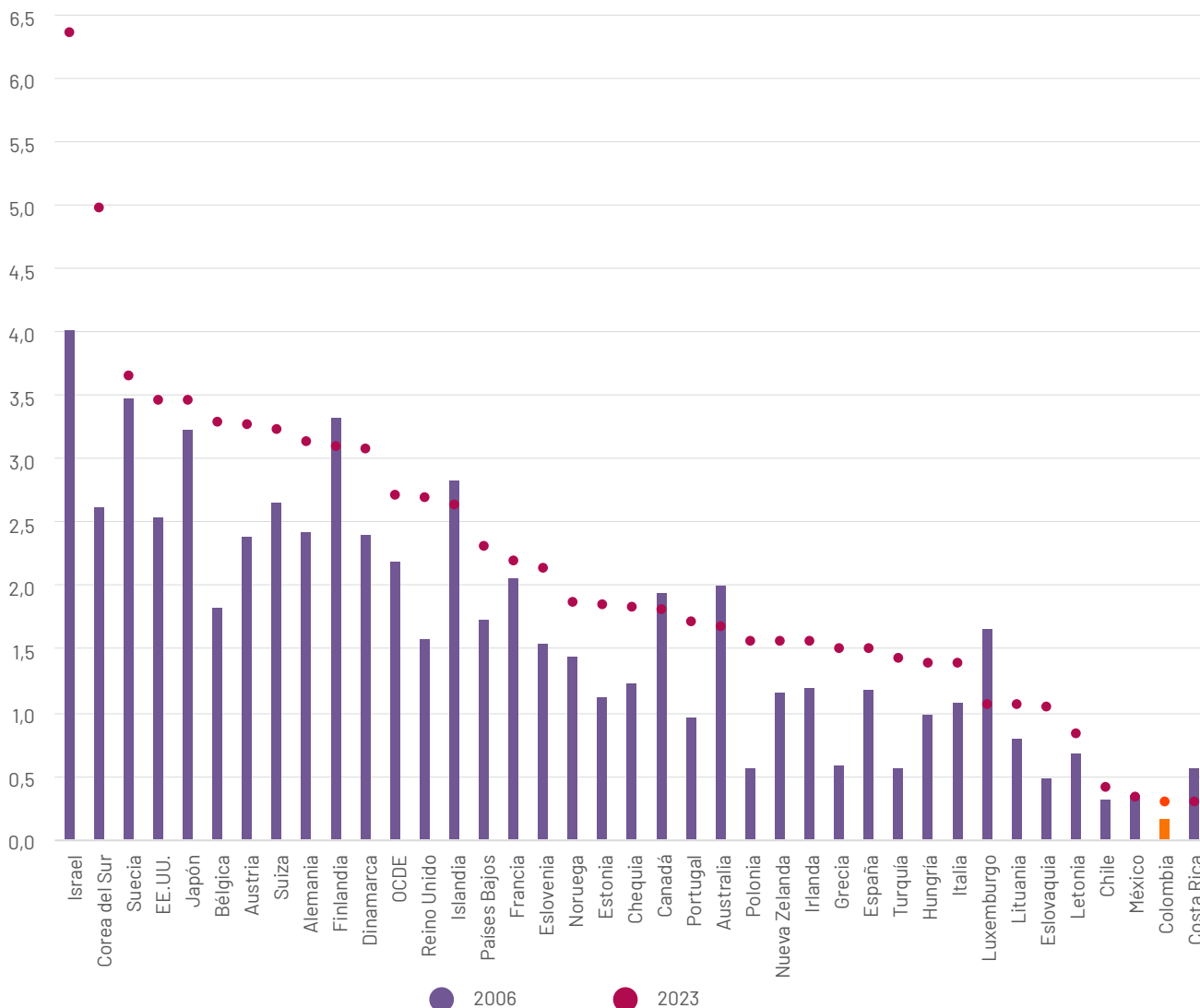
Gráfica 3. IGI y tasa de eficiencia de innovación. Colombia, Chile y Alemania, 2011-2025



Fuente: elaboración propia con datos de la OMPI entre 2011-2025.



Gráfica 4. Inversión en I+D como porcentaje del PIB. Países de la OCDE, 2006 y 2023 (o más reciente disponible)



Fuente: OCDE (s. f.).

La gran deuda es contar con una arquitectura institucional que no ha producido los resultados esperados. En 2021 el DNP había identificado que más del 50 % de las recomendaciones de política de CTI propuestas entre 2013 y 2019 (alrededor de 737) tenían un nivel bajo de implementación (DNP, 2021). De igual manera, la nueva estructura ministerial no ha logrado simplificar la excesiva burocracia ni articularse efectivamente con otros sectores.

Desde distintos frentes se ha manifestado que el sistema sigue enfocado en procesos operativos, descuidando la crea-

ción de un entorno que, entre otros, logre absorber a los doctores formados, quienes hoy se encuentran mayoritariamente relegados a la academia, con una inserción casi nula en el sector productivo. A esto se suma una fragmentación estructural: Colombia tiene un SNCTI que coexiste con un Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) sin que los dos logren articularse. Disposiciones normativas dispersas y la resistencia de los actores institucionales han mantenido los sistemas separados, y el efecto práctico es claro: la ciencia va por un lado, y la productividad, por otro.



4 Ahora o nunca: las tres grandes tareas de CTI para el próximo Gobierno

En esta última sección, y siguiendo la estructura de los capítulos del INC 2025-2026, presentamos tres urgencias en CTI que, a la vez, constituyen oportunidades y prioridades para

el Gobierno de Colombia en el periodo 2026-2030. Cuando se publique este capítulo, esa administración ya llevará más de cincuenta días en ejercicio.

La urgente necesidad de una CTI conectada al mercado

En Colombia necesitamos CTI que ocurra en un ambiente de alianza público-privada y que alimente efectivamente la producción. Si bien hemos mencionado en ediciones anteriores de este capítulo del INC que no podemos dejar de lado las ciencias básicas (CPC, 2024, 2025), también necesitamos demostrarle a la población colombiana y al tejido empresarial, en el que más del 92 % son micronegocios, que la CTI genera riqueza, nos alimenta y detona bienestar. Dicho de otro modo, **es urgente conectar esa investigación con resultados de corto plazo de producción**. Se trata de alcanzar victorias tempranas que impulsen alianzas público-privadas y que en el largo plazo contribuyan efectivamente a la productividad de Colombia⁶.

Conectar la CTI al mercado significa que los desarrollos científicos encuentren caminos reales hacia la sociedad: que una vacuna llegue a quien la necesita, que una tecnología agrícola mejore la vida de un campesino, que un hallazgo universitario se convierta en empleo para los investigadores y estudiantes que contribuyeron a ello. Sin ese vínculo, la ciencia corre el riesgo de quedarse en los *journals*, en los repositorios universitarios, en las hojas de vida, incluso en LinkedIn, bien intencionada, pero sin impacto ni respondiendo a las demandas del país y del mundo. Colombia necesita que su conocimiento circule, se aplique y genere valor de todo tipo: económico, social y cultural, para todos⁷.

Es un hecho que **la ciencia colombiana produce mayoritariamente artículos académicos, pero muy poca innovación aplicada**. Puede que hayamos multiplicado por cinco las publicaciones en *journals* científicos por millón de habitantes (mill. de hab.) al pasar de 34 en 2006 a 187 artículos en 2022, pero los niveles cuando nos comparamos con pares regionales como Chile (463) y Brasil (319) no nos dejan bien ubicados, y menos aún al contrastarnos con Alemania (1.438). En términos de solicitudes de patentes por mill. de hab. en Colombia, también se multiplicaron por 2,6 entre 2006 y 2021 (al pasar de 3,3 a 8,4), aunque los registros en Brasil y en Chile ascienden a 22 y 21 respectivamente, y en Alemania, a 479⁸. Recordemos que en 2025 el *ranking* de eficiencia de la innovación en el mundo lo lideraron, según la OMPI, Suiza, Reino Unido y China, y en América Latina y el Caribe, México (0,79), Brasil (0,74) y Argentina (0,72)⁹.

Una CTI conectada al mercado aprovecha distintas fuentes de conocimiento: el laboratorio y el territorio, la academia y la comunidad, la ciencia formal y los saberes tradicionales. Potenciar colectivamente ese diálogo de saberes para resolver los problemas del país y conectarlos con el mercado es una urgencia manifiesta en la que todos los actores del ecosistema analizado en este capítulo podemos participar. Hay que aprovechar las capacidades científicas adquiridas en estas dé-

6. Innovar también abre oportunidades para pensar y diseñar soluciones para gestionar mejor las organizaciones.

7. Uno de los llamados que hacíamos en el INC 2025 era construir una hoja de ruta conjunta entre los ministerios sectoriales, en línea con los CONPES 4069, "Política de CTI", y 4129, "Política de Reindustrialización", para fortalecer el vínculo de la academia, incluidos los centros de desarrollo tecnológico y los institutos públicos de innovación, con el sector productivo como eje central de la innovación y del aprovechamiento de las macro tendencias y aspiraciones globales del país.

8. En este respecto, vale la pena traer a colación que, según el reporte de innovación empresarial de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) de 2025, en Colombia predomina el uso del secreto industrial (3.909 registros), lo que indica que las empresas prefieren proteger sus innovaciones mediante confidencialidad en lugar de optar por las patentes, evitando así sus costos y complejidades en contextos competitivos (ANDI, 2025, p. 41).

9. Irán mostró una razón de eficiencia de resultados sobre insumos de innovación de 1,08, mientras Reino Unido y Suiza obtuvieron un valor de 0,96, y China, de 0,95.



cadadas (lo que tenemos) y hacer ajustes necesarios que se traduzcan en bienestar para la población, dándoles solución a los diversos problemas —muchas veces específicos por región— que se pueden resolver con CTI¹⁰.

Vincular academia y sector productivo exige pasar de las intenciones a hechos concretos. Es preciso resolver conflictos de propiedad intelectual desde el inicio, trabajar conjuntamente en retos específicos que mejoren procesos, tanto internos como aquellos que atiendan los problemas estructurales del país —como el manejo del agua en el Caribe, la deforestación y la seguridad alimentaria—, y fomentar la creación de *spin-offs* que conviertan el conocimiento universitario en soluciones reales para las empresas.

Debemos mencionar que, aunque esta conexión de mercado con CTI es urgente en el país, no significa que en Colombia esta relación sea inexistente; lo que necesitamos es mucha mayor escala. En efecto, en el informe del *Ranking* de Innovación Empresarial de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) 2025, que cumple 10 años en 2026, se señalaba por ejemplo que entre las razones para innovar la razón predominante es la generación de valor para el cliente, seguido del incremento de ventas y nuevos clientes, reducir costos, la competitividad global y la eficiencia y sostenibilidad. Tales motivaciones están centradas en el mercado y el bienestar, que deben ser la prioridad del tejido empresarial en su conjunto. En efecto, como mencionamos en el INC 2025 al caracterizar a las empresas dentro de los grupúsculos, las firmas innovan principalmente para obtener ventajas competitivas sostenibles en el tiempo, y la innovación constituye un medio que permite diferenciarse en el mercado (CPC, 2025)¹¹.

Lo anterior es muy importante, pues la evidencia muestra que **las empresas que introducen innovaciones tecnológicas presentan niveles de productividad laboral más altos que aquellas que no innovan**. Para América Latina, se estima que

las empresas innovadoras presentan niveles de productividad laboral aproximadamente 24 % superiores en Argentina, 60 % en Chile, 80 % en Uruguay, 165 % en Panamá y cerca de 192 % en Colombia. El nuestro es, entonces, el país donde la relación entre innovación tecnológica y productividad laboral es más alta entre los casos analizados (Crespi y Zúñiga, 2011).

De igual manera, se destaca el avance que tienen diferentes empresas de base científico-tecnológica, así como de ciencia aplicada en el país. Una aproximación a su estado actual se puede apreciar a través del informe *Sciencepreneurs 2025*, que indica que el ecosistema *deeptech* en Colombia tiene una estructura amplia y heterogénea y refleja capacidades maduras y, a su vez, brechas de articulación. El documento muestra ejemplos de cómo el *deeptech* permite transformar el conocimiento científico en activos industriales defendibles y competitivos a nivel global. En efecto, un buen predictor de éxito que identifica dicha publicación es el *Investment Readiness*¹²; precisamente, esa capacidad de convertir la ciencia “en una propuesta de valor invertible” (Alianza Deeptech et al., 2025).

Por último, y no menos importante, **otra forma complementaria de conectar la CTI con el mercado es articularla a la demanda agregada del Estado**. Esto se puede realizar, por un lado, a través de una implementación más audaz del instrumento de compra pública innovadora (CPI), que pese a sus beneficios e institucionalidad existentes tiene pocos casos exitosos en Colombia y su potencial permanece subutilizado.

Por otro lado, el mecanismo de *offset* tiene también un potencial por explotar por medio de la condicionalidad de las compras de defensa a la generación de capacidades industriales, tecnológicas y de I+D. Hace menos de un año, mediante el Decreto 1001 de septiembre de 2025, se reglamentaron las compensaciones industriales en el marco de las compras públicas de naturaleza militar y del sector defensa, y se estableció un modelo de gobernanza para su operación¹³.

10. Una vía para conectar la ciencia al mercado pasa por fortalecer los institutos de investigación y los centros de desarrollo tecnológico (CDT) públicos y privados, de manera que se logre conectar la investigación básica y aplicada con las necesidades de la sociedad, incluido el sector público y productivo. También conviene fortalecer y consolidar la relación universidad-empresa.

11. Aquellos empresarios convencidos de los beneficios y la utilidad de la CTI, que usualmente son las empresas más grandes, deben actuar como jalonadores de las empresas más pequeñas hacia esa tendencia. “Esto implica congregarse a gremios, asociaciones y empresas para sumarse a compartir experiencias de innovación y ser multiplicadoras de conocimiento” (CPC, 2025).

12. Este alistamiento para la inversión se plantea en ocho dimensiones: gobernanza, asuntos regulatorios, *Technological Readiness Level* (TRL), *fundraising*, equipo, clientes, negocio y propiedad intelectual, y se le asocian varios indicadores a cada una de ellas.

13. Estos acuerdos de cooperación industrial y social, pueden usarse para canalizar producciones colaborativas, licencias industriales, subcontratación y proyectos de inversión encadenados con el sector privado y universidades, similar a como lo han hecho países como Brasil en programas de defensa naval y aeroespacial.



Medir para decidir: cerrar la brecha de información que limita la política de CTI

Uno de los problemas más urgentes que Colombia debe resolver en el corto plazo es la falta de mediciones actualizadas sobre la inversión en I+D. Sin esa información, los tomadores de decisiones no cuentan con datos oportunos, actualizados y producidos en el país. Tal como planteábamos en el INC 2025, a la fecha de elaboración de este capítulo no se volvieron a priorizar la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT) ni la Encuesta de Inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Así, pareciera materializarse el riesgo que mencionábamos sobre la posible pérdida de la serie y que el análisis y el monitoreo de la evolución de la I+D en política pública sea una caja negra.

En el primer trimestre de 2026, la información más reciente disponible en el OCyT es de 2023 (y aun con datos preliminares para 2022 y 2023 y provisionales para 2021). Además, en la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología —iberoamericana e interamericana— (Ricyt) nuestros datos tienen incluso un rezago desde 2021, o dependiendo el indicador llevamos más de 10 años sin tenerlo (precisamente porque tampoco se ha enviado la información desde las autoridades en la materia de Colombia). Igualmente, en las bases de datos de la OCDE el último dato oficial es el de 2020.

No obstante, vemos con alivio que se haya realizado la publicación del *Índice departamental de innovación de Colombia* (IDIC) con corte a 2024 a finales de abril de 2026, por parte del DNP con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Technopolis Group. En dicho trabajo se hicieron revisiones de la medición de 2023 y se hizo un recálculo desde el año 2018 (Visor del IDIC 2024).

Hoy tenemos brechas en información sobre los niveles de inversión y también sobre su destino: cuánto se invierte en ciencia básica, cuánto en ciencia aplicada y cuánto en desarrollo experimental. Contar con estos datos permitirá evaluar el nivel de compromiso y capacidad del país para generar conocimiento y tecnología que impulsen el desarrollo económico y social (CPC, 2025). De igual manera, necesitamos tener actualizadas en los organismos internacionales las estadísticas que son la carta de presentación del país; por ejemplo, en la OMPI,

para el IGI 2025, varios de los insumos de los indicadores tienen información desactualizada.

Tampoco nos cansamos de insistir en la desactualización de la cifra de investigadores por millón de habitantes que reporta Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). La estadística está desactualizada en ocho años: la base solo incluye información de Colombia entre los años 2013 y 2017 (la última medición es de 90 investigadores/mill. hab.). Mientras tanto, nuestros pares en la región tienen información con corte a 2021, 2022, 2023: Argentina (1.396), Chile (639), Costa Rica (462) y México (262).

Adicional a lo anterior, **es fundamental la actualización tecnológica de la plataforma Scienti¹⁴**, la cual, si bien ha permitido recolectar información muy valiosa sobre el desarrollo de la CTI en el país, hoy es obsoleta después de 30 años, a pesar de los intensos esfuerzos por mejorarla. Es fundamental que sus módulos (CvLAC, GrupLAC, InstituLAC, Publindex, Formación de Alto Nivel, Currículo del Editor, un módulo de gestión de proyectos y el Servicio de Pares Evaluadores) dejen de tener una estructura con una única unidad funcional indivisible, que sea posible la actualización continua y que pueda volverse interoperable con identificadores persistentes para identificar personas (ORCID, ResearchID, Scopus Author ID) o productos (DOI, el Handle, los ISSN e ISBN), así como bases de datos internacionales de indexadores de revistas (Web of Science o Scopus), registro de personas (ORCID) o índices de función abierta (OpenAlex). A estas alturas y ante el desarrollo tecnológico del mundo, la actualización de la plataforma de ciencia en Colombia no puede continuar siendo mayoritariamente manual. Además, se debe aprovechar toda la información allí existente para usarla en la toma de decisiones.

Como complemento a indicadores tradicionales de capacidades científicas, se requiere conformar equipos que conozcan sobre el estado de los alistamientos o de la preparación tecnológica para la innovación (TRL), a nivel empresarial (*Business Readiness Level* [BRL]) y a nivel comercial para el mercado (*Commercial Readiness Level* [CRL]). Lo ideal es que estos grupos puedan dar cuenta sobre de qué manera la investigación científica en Colombia está respondiendo al llamado del sector

14. Esta es la plataforma de la ciencia y tecnología en Colombia donde se registran publicaciones, proyectos, patentes, formación académica y demás productos de su trabajo investigativo.



productivo. En este sentido, los gestores o *brokers* de investigación desempeñan un rol relevante. Así, si esta propuesta llegara a materializarse, podrían incorporarse herramientas de las ciencias del comportamiento mencionadas en el INC 2025 al capturar información sobre las percepciones, los sesgos y las autopercepciones de los gerentes que influyen en la toma de decisiones y la cultura organizacional.

Asimismo, se reitera el llamado a Minciencias, el DNP, el DANE y el OCyT o las entidades que hagan sus veces para producir cifras relacionadas con la I+D actualizadas y con financiamiento estable. Una vía para lograrlo podría ser la cooperación internacional, las multilaterales o las alianzas público-privadas orientadas a financiar la medición de la innovación tanto nacional como subnacional.

Destruir cuellos regulatorios para no frenar la innovación

En ediciones anteriores hemos reiterado que la regulación no se mueve al ritmo de la investigación e innovación, y que la aversión al riesgo y la penalización del fracaso continúan siendo obstáculos centrales para la innovación en Colombia. El sesgo de aversión a la pérdida desincentiva la experimentación y refuerza el sesgo de *statu quo*, especialmente en el sector público, donde el marco normativo convierte los errores en posibles faltas administrativas. Por eso, quizá debemos pensar en una regulación que tenga que pedir menos permiso y más perdón. Como lo señala el reporte de innovación de la ANDI 2025, junto con el financiamiento, la carga regulatoria impacta negativamente al 47 % de las organizaciones, complicando procesos especialmente en sectores como salud y biotecnología.

De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 señalaba que el marco regulatorio para desarrollar actividades de CTI está en mora de actualizarse (CPC, 2024, 2025). Además, es fundamental que los entes de control reconozcan el riesgo inherente a la inversión en CTI —que es transversal a varios sectores y ámbitos— y eviten equiparar la no consecución de resultados con detrimento patrimonial. Por ejemplo, podrían diseñarse lineamientos diferenciados para auditar proyectos de alto riesgo tecnológico, protegiendo así a formuladores y ejecutores de sanciones injustas sin sacrificar la transparencia ni el buen uso de los recursos públicos.

En este respecto continuamos proponiendo dos acciones regulatorias complementarias. Por un lado, se sugiere **simpli-**

ficar y actualizar la normativa vigente para reducir fricciones burocráticas —usando principios conductuales para facilitar la adopción por parte de actores públicos y privados¹⁵—. Por otro lado, se recomienda **ajustar el marco regulatorio para permitir la experimentación controlada**, a través de *sandboxes* regulatorios, gestionando la incertidumbre y la resistencia al cambio desde un enfoque de ciencias del comportamiento.

Aterrizando las necesidades de los ajustes regulatorios en materia de CTI

En el marco del proyecto Colombia Progresas 2630, en el que se articularon esfuerzos de seis centros de pensamiento, se propuso una hoja de ruta técnica para contribuir al desarrollo competitivo y sostenible del país¹⁶. Esta guía será presentada al Gobierno que empezó el 7 de agosto de 2026 y plantea, específicamente para innovación empresarial, **rediseñar el procedimiento de presentación, evaluación y aprobación de proyectos para la Asignación de CTI regalías** de manera que permita una mayor participación empresarial. Esto debería hacerse a través de la modificación del Decreto 1821 de 2020, “Reglamento único del SGR, ciclo de proyectos de inversión”, el cual define las etapas y requisitos generales para presentación, viabilización, priorización y aprobación de proyectos de CTI, así como de la Resolución 0517 de 2022 sobre el reglamento de funcionamiento de dicho fondo. Tras más de dos años

15. Por ejemplo, en relación con los esquemas de convocatorias se propone simplificar los términos de referencia de estas —que actualmente son excesivamente complejos y orientados al cumplimiento de requisitos formales— para concentrar los esfuerzos en la resolución de retos concretos, priorizando la adopción tecnológica y las alianzas estratégicas efectivas por encima de la inclusión obligatoria de múltiples actores que termina desviando el foco del problema real (CPC, 2025).

16. Esta **alianza** está integrada por el CPC, la **Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF)**, el **Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)**, el **Centro Regional de Estudios de Energía (CREE)**, **Así vamos en Salud** y la **Fundación para el Estado de Derecho (FeDe)**.



de implementación de la tipología D en las convocatorias de la asignación de CTI¹⁷, es necesario evaluar en qué medida los ajustes introducidos para simplificar el proceso y adaptarlo a las características reales de los proyectos de investigación han logrado sus objetivos.

A su vez, se propuso **rediseñar los beneficios tributarios a la inversión empresarial en CTI** para aportar agilidad y simplicidad y permitir así una mayor participación empresarial en proyectos de mediano plazo. Esta medida comprende modificar el Estatuto Tributario en sus artículos 256 y 256-1 con miras a simplificar los criterios de evaluación para acceder a beneficios tributarios en I+D+i, establecer que la aprobación técnica de Minciencias sea condición suficiente para acceder automáticamente al cupo disponible, y garantizar predictibilidad en la planeación empresarial de I+D, manteniendo los controles fiscales necesarios.

También en materia de CTI, hay propuestas normativas asociadas a los roles del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) en los que se proponen tres estrategias dentro de una franja que el CPC llamó “de la granja a la mesa”: (1) el ICA sería la autoridad única en toda la cadena completa de alimentos, desde el agro al consumo; (2) reunir los requisitos zoo y fitosanitarios en una sola agencia; y (3) impulsar la admisibilidad fitosanitaria con las agencias homólogas en el exterior, acortando los tiempos para muchos de los trámites que no dan espera cuando no existe la regulación en Colombia y se pierden oportunidades de mercado. En este sentido, resulta desconcertante cuando una *startup* tiene una innovación que ya cuenta con una patente y, sin embargo, no ha podido comercializar porque entidades como el ICA o el Invima no le han otorgado el registro sanitario.

Para el caso específico del Invima, por una parte, se plantea el registro sanitario por vigilado, de manera que sea el empresario quien tenga la facultad de elegir dicho trámite por producto o por establecimiento, disminuyendo costos y tiempos, así como para mejorar la inspección y control de riesgos en establecimientos. De otra parte, se propuso un esquema de financiación de ingresos por contribuciones de sus vigilados para el Invima (similar a como opera en el sector financiero), también con el propósito de descongestionar la entidad.

En el proceso de recolección de información del proyecto Colombia Progresa 2630 a lo largo del año 2025, fue evidente que muchas veces los actores de los ecosistemas en las distintas áreas de la competitividad que cubrimos identifican que “no hay un entorno regulatorio habilitante”. Sin embargo, no se precisa de manera apropiada qué es lo que genera el problema, o cuál instrumento normativo particular —o qué parte de este— es el que se vuelve un obstáculo para el ingreso a un sector, el desarrollo del mercado, o la operación de un negocio: nos dimos cuenta de que no siempre se especifica lo que hay que hacer o incorporar en la agenda regulatoria. También nos hemos percatado de que a veces surge la necesidad de regular para dar una seguridad jurídica, que no siempre va a la misma velocidad de la innovación.

Por último, a continuación, se proponen otros asuntos normativos para integrar a la hoja de ruta regulatoria para CTI:

- **Productividad académica para aumentar su calidad e impacto**

El Decreto 1279 de 2002 determina el salario de los profesores de universidades públicas según un sistema de puntos que premia, sobre todo, la publicación de artículos en revistas indexadas, lo que en la práctica convierte publicar en la principal métrica de productividad académica, en detrimento de actividades de mayor impacto como el desarrollo tecnológico, la transferencia de conocimiento y la innovación. Es necesario actualizar ese esquema de estímulos para incorporar resultados como *spin-offs*, *startups* universitarias, patentes y acuerdos efectivos con el sector productivo, alineándolo con las formas actuales de producir y divulgar conocimiento (artículo 10 del decreto).

Aparte de criterios de calidad que prioricen conocimiento de alto impacto y la transferencia, es necesario fortalecer la medición con mayor rigor mediante la revalidación periódica de resultados, y establecer límites o topes a los incentivos salariales y una validación externa independiente. Estos ajustes, si bien posiblemente enfrenten resistencia por aversión a la pérdida entre quienes se benefician del *statu quo*, no pueden postergarse más después de 20 años de intentar hacerle modificaciones al decreto.

17. En la que se eliminaron los módulos de necesidades e ingresos y beneficios para hacer más pertinente el proceso y que refleje las realidades del desarrollo de la investigación, como mencionamos en el INC 2024-2025.



- **Contratación pública y actividades CTI (Decreto 591 de 1991)**

El Decreto 591 de 1991 regula los contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas que celebren la Nación y sus entidades descentralizadas. Su artículo 4 —que sobrevivió a la Ley 80 de 1993— establece que esos contratos se celebrarán directamente, sin licitación, siempre que la actividad encaje en la definición del artículo 2. Ahora bien, esa definición, redactada hace más de tres décadas, no recoge formas actuales de producción y uso del conocimiento, lo que genera ambigüedad sobre si actividades como la CPI —mediante la cual el Estado adquiere soluciones que aún no existen en el mercado— quedan cobijadas por ese régimen especial.

Tener mejores definiciones sobre lo que son las actividades de CTI puede ayudar a brindar mayor claridad al Estatuto General de Contratación Pública, facilitando así la contratación pública directa para actividades de CTI y fomentando la CPI. El punto aquí no es crear una figura nueva, sino modernizar la definición legal que hoy sirve de soporte.

- **Reconocimiento de actores**

Minciencias reconoce formalmente a los actores del SNCTI mediante la Resolución 0957 de 2021 y su Procedimiento M601PR05 para habilitarlos a competir por recursos públicos e incentivos tributarios. Sin embargo, la ventana de observación que se exige de tres años resulta excesiva según lo han afirmado muchos agentes del sector, así como las empresas jóvenes. Este lapso podría disminuirse a un año para incentivar a aquellas firmas que hacen inversión en I+D+i y quisieran recibir el reconocimiento, por ejemplo, de empresa altamente innovadora (EAI) o unidad de I+D+i. Además, hace falta incluir la tipología de empresa de base científico-tecnológica, que a la fecha no aparece aún entre las categorías reconocidas, dejando sin reconocimiento explícito a las empresas *deeptech* con presencia creciente en Colombia en *agrifoodtech*, *healthtech* y *cleantech*.

En definitiva, avanzar hacia una economía basada en el conocimiento exige marcos institucionales que fomenten la confianza, toleren el fracaso y valoren los procesos por encima de los resultados inmediatos (CPC, 2023).



5 Referencias

- 1 Alianza DeepTech, Mente X y Olarte Moure. (2025). *Informe Sciencepreneurs. DeepTech Colombia 2025*. <https://drive.google.com/file/d/1SumOj-R741KhbeEmRMe85DxclPIPu-yG3/view>
- 2 ANDI. (2025). *Reporte Innovación ANDI 2025*. <https://rankingdeinnovacion.com/New/wp-content/uploads/2025/09/Reporte-Innovacion-ANDI-2025-Sep24.pdf>
- 3 Chalela, S., Blanco, L., Bedoya, I. B. y Betancur, A. L. (2025). *CPI en Colombia: Motor para la innovación y el crecimiento empresarial*. DNP. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/cpi-en-colombia-motor-para-la-innovacion-y-crecimiento-empresarial.aspx>
- 4 CPC. (2023). *Informe Nacional de Competitividad 2023-2024*. <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2023-2024/>
- 5 CPC. (2024). *Informe Nacional de Competitividad 2024-2025*.
- 6 CPC. (2025). *Informe Nacional de Competitividad 2025-2026*.
- 7 Crespi, G. y Zúñiga, P. (2011). *Innovation and Productivity: Evidence from Six Latin American Countries* (IDB Working Paper 74). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1818752
- 8 DNP. (2021). *Documento CONPES 4069. Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4069.pdf>
- 9 DNP. (2024). *Documento CONPES 4129. Política Nacional de Reindustrialización*. <https://shorturl.at/8uuwl>
- 10 DNP. (2025). *Lineamientos de política para el marco de inversión en I+D*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4145.pdf>
- 11 Econometría y Technopolis Group. (s. f.). *Informe de resultados de la evaluación y segunda entrega de la documentación de las bases de datos de la evaluación*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Eval_Fondo_Ciencia_Tecnologia_Innovacion_FCTEI_SGR_Informe_Resultados.pdf
- 12 Gómez, A. P. (2023). *Fondos regionales de desarrollo productivo. Análisis del Sistema General de Regalías (SGR) de Colombia*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/16b506f8-d0b6-4a0c-afa9-6aa-262b5f634/content>
- 13 Minciencias. (2025). *Información importante para la comunidad científica y académica del país: SUE, ASCUN y Minciencias logran avances significativos en la convocatoria 957 de 2024*. https://minciencias.gov.co/sala_de_prensa/informacion-importante-para-la-comunidad-cientifica-y-academica-del-pais-sue-ascun-y
- 14 Minciencias. (2026). *Listado de Actores del SNCTel reconocidos por Minciencias* [Archivo de Excel]. https://minciencias.gov.co/portafolio/reconocimiento_de_actores
- 15 OCDE. (s. f.). *Main Science and Technology Indicators* [MSTI database]. [https://data-explorer.oecd.org/vis?df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_MSTI%40DF_MSTI&df\[ag\]=OECD.STI.STP&vw=tb&dq=.A.G%2BT_RS...&pd=2006%2C2024&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_MSTI%40DF_MSTI&df[ag]=OECD.STI.STP&vw=tb&dq=.A.G%2BT_RS...&pd=2006%2C2024&to[TIME_PERIOD]=false)
- 16 OCyT. (2026). *Micrositio Inversión en ACTI. Indicadores* [Archivo de Excel]. <https://inversion.ocyt.org.co/>
- 17 OMPI. (2025). *GII 2011-2025 ranks*. <https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2025/en/index.html>



TECNOLOGÍA COLOMBIANA
PARA EL MUNDO

EMPAQUES 100%
BIODEGRADABLES

BIO-PACKAGING DE COLOMBIA:
CONTROL DE PRODUCCIÓN

Lote #47
Bagazo Procesado: 12 Toneladas
Estado del Reactor: Activo
Eficiencia: 94%



**CRECIMIENTO
VERDE**



CRECIMIENTO VERDE

Introducción

1

Tres hitos de los últimos 20 años

2

La gran deuda: dejar de enfrentar el desarrollo con la sostenibilidad ambiental

3

Urgencias que transforman: tres palancas para acelerar el crecimiento verde en Colombia 2026-2030

4

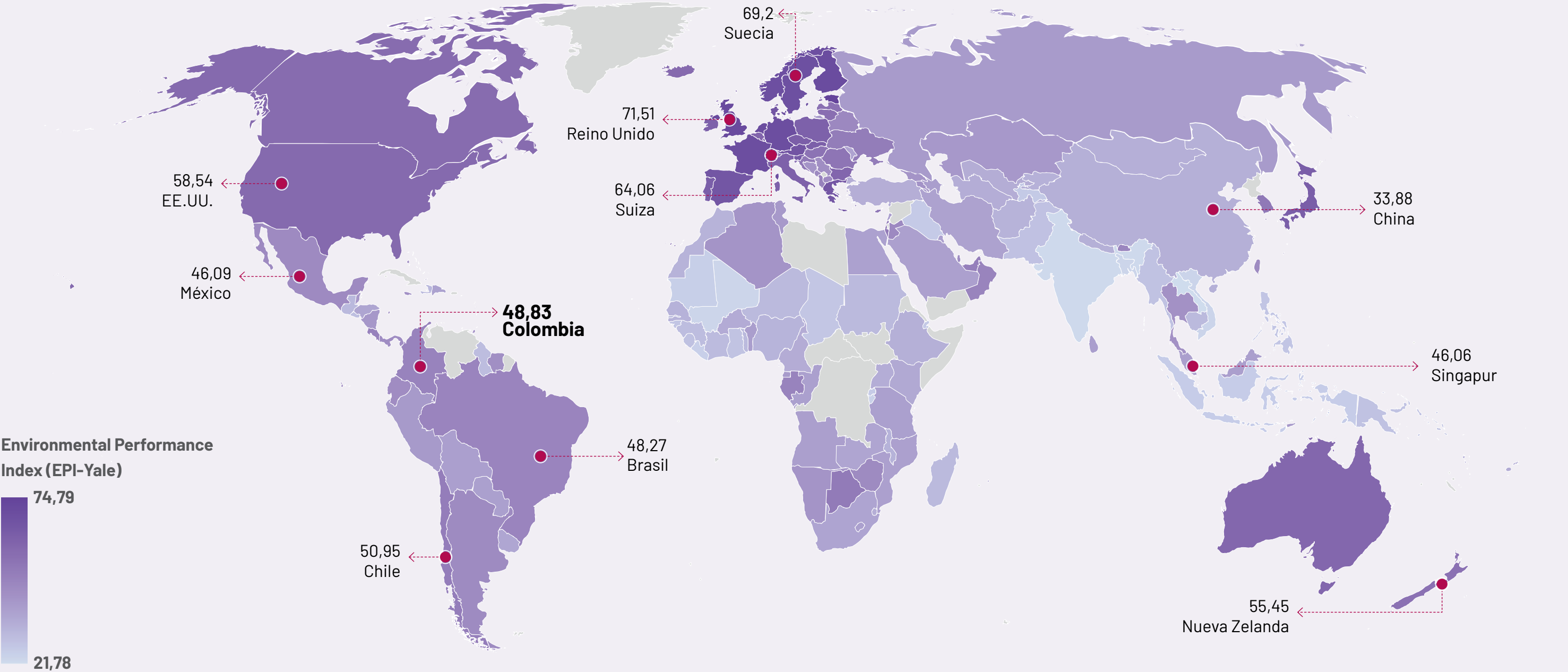
Anexo 1

5

Referencias

6

ÍNDICE DE DESEMPEÑO AMBIENTAL



Fuente: Wending, Z. A., Emerson, J. W., Esty, D. C., de Sherbinin, A., Block, S., et al. (2026).



Perfil de Colombia en materia de crecimiento verde

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE (valor)	Fuente	Descripción
Índices ambientales y de sostenibilidad	Índice global de competitividad sostenible	49,1	7 de 17	Uruguay (53,2)	55,7	Solability (2025)	Mide la capacidad de un país para generar prosperidad económica de largo plazo integrando criterios de sostenibilidad ambiental, social y de gobernanza.
	Índice de desempeño ambiental (Environmental Performance Index)	48,8	3 de 16	Chile (51)	61,1	Yale Center for Environmental Law & Policy (2026)	Evalúa el progreso de un país en políticas ambientales y su desempeño en salud ambiental, vitalidad de los ecosistemas y mitigación del cambio climático.
	Índice de capital natural	55,4	2 de 17	Perú (56,4)	47,9	Solability (2025)	El capital natural de un país comprende sus recursos naturales y el estado de conservación de estos, determinando su capacidad de autosuficiencia presente y futura.
	Índice de biodiversidad y hábitat (Environmental Performance Index)	62,9	3 de 16	Costa Rica 69,6	52	Yale Center for Environmental Law & Policy (2026)	La categoría de biodiversidad y hábitat evalúa las acciones de los países para preservar los ecosistemas naturales y proteger toda la biodiversidad dentro de sus fronteras.
	Índice de eficiencia de recursos	51,5	8 de 17	Guatemala (59,1)	53,5	Solability (2025)	Indica el grado en que una economía utiliza de manera óptima sus recursos naturales para generar valor económico.
Gestión del cambio climático	Intensidad de emisiones (toneladas CO ₂ eq/ millones PIB)	0,10	6 de 17	Costa Rica (0,06)	0,12	GEI EDGAR (2025)	Relaciona la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con la producción económica, mostrando la huella de carbono relativa.
	Pérdida de cobertura forestal (hectáreas)	186.035,19	12 de 17	El Salvador (1.606,94)	275.514,02	Global Forest Watch (2025)	Las hectáreas de bosque primario que se han perdido en un año. Este conjunto de datos define bosques primarios como “superficies forestales tropicales húmedas naturales maduras que no han sido despejadas y reforestadas completamente en la historia reciente”.



Gestión del cambio climático	Vulnerabilidad al cambio climático (puntaje de 0 a 1, donde 0 representa menor vulnerabilidad)	0,405	9 de 17	Chile (0,332)	0,325	ND-GAIN (2025)	Mide el grado de exposición, sensibilidad y falta de capacidad adaptativa de un país frente a los impactos del cambio climático, donde valores cercanos a 0 indican menor vulnerabilidad.
	Preparación ante el cambio climático (puntaje de 0 a 1, donde 1 representa mejor preparación)	0,373	7 de 17	Chile (0,531)	0,606	ND-GAIN (2025)	Evalúa la capacidad institucional, económica y social de un país para adaptarse y responder a los impactos climáticos, donde valores cercanos a 1 reflejan mejor preparación.
	Ahorro neto ajustado como % del ingreso nacional bruto (INB)	13,9	16 de 16	Panamá (35,1)	24,5	Banco Mundial (2024)	Indica la tasa de acumulación de capital de un país después de descontar la depreciación del capital natural y otros factores ambientales.
Uso eficiente de recursos	Productividad del uso de materiales_ (USD/tonelada)	2,3	2 de 17	Costa Rica (2,7)	2,92	OCDE (2024)	Mide el valor económico generado por cada tonelada de materiales utilizados en la economía.
	Productividad del agua dulce (PIB/ m³ de agua dulce extraído)	14,6	9 de 17	Bolivia (103,6)	149,4	Banco Mundial (2022)	Expresa el valor económico producido por cada metro cúbico de agua dulce extraído.

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.



1 Introducción

Colombia necesita impulsar un crecimiento sostenible que combine productividad, innovación y uso responsable de la biodiversidad para apalancar la riqueza que representan sus recursos naturales en el mundo contemporáneo y el potencial que le generan dados los retos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Nuestro punto de partida debe **ser crecer entendiendo la sostenibilidad como una fuente de innovación, rentabilidad y gestión de riesgos para empresas, hogares y territorios**; no como una limitante ni un requisito por cumplir. Nuestra imaginación debe permitirnos atender necesidades de nuestra población amparados en nuestra biodiversidad y no a su costa.

En esta edición, en la que conmemoramos los 20 años del Consejo Privado de Competitividad (CPC), queremos resaltar los principales logros alcanzados en materia de crecimiento verde, así como reconocer la gran deuda que aún tenemos pendiente. En ese orden de ideas, destacamos el primer gran acierto que tuvimos en las últimas dos décadas, esto es, **la arquitectura institucional en materia ambiental que ha intentado integrarse a una discusión más amplia de productividad, financiamiento e inserción internacional**. Luego destacamos el **reconocimiento estratégico del potencial del capital natural como ventaja competitiva**, y finalizamos la sección destacando ejemplos de **gestión empresarial sostenible**, que no necesariamente se divulgan o se conocen.

En la tercera sección identificamos que **la deuda histórica en este capítulo ha sido construir colectivamente en**

Colombia un discurso que deje de enfrentar el desarrollo con la sostenibilidad ambiental. Luego, en la cuarta y última sección se identifican tres prioridades para el periodo de gobierno 2026-2030: por una parte, la necesidad de **simplificar y armonizar el sistema de licenciamiento ambiental**; en segunda instancia hacemos énfasis en la urgencia de **contar con datos interoperables y actualizados que nos permitan entender cómo estamos y hacia dónde vamos**; y por último insistimos en **migrar el discurso de mitigación a uno de gestión de riesgo y adaptación**.

Si bien el CPC cumple veinte años, este capítulo en específico celebra una década de existencia en el *Informe nacional de competitividad* (INC). Conviene recordar que este apartado comenzó a hacer parte de nuestra publicación bandera partiendo de la convicción desde el CPC de que **el capital natural del país debe cultivarse como toda riqueza para que sea parte de nuestra trayectoria de crecimiento y de aumento de la productividad, de manera sostenible**. De igual modo se dio el fortalecimiento del pilar de sostenibilidad ambiental en el *Índice departamental de competitividad*.

En esta versión 2026 nos enfocamos específicamente en las tres prioridades del Gobierno 2026-2030 en materia de crecimiento verde. Las recomendaciones adicionales en las cuales aún insistimos desde el CPC se pueden consultar en el cuadernillo de recomendaciones específicas para este capítulo que acompaña esta publicación.



2 Tres hitos de los últimos 20 años

Entendimos que crecer verde implica conocer y gestionar nuestros activos ambientales para poder construir sobre ellos una economía más sostenible

Durante las últimas dos décadas Colombia construyó una **arquitectura institucional en materia ambiental extensa con la intención de hacer transitar la gestión ambiental desde una visión sectorial aislada hacia una política de Estado integrada, motor de transformación del país**. Esta evolución y consolidación institucional incluyó la formulación y aprobación de normas (leyes, decretos, resoluciones), políticas, estrategias, programas, planes, diversidad de instrumentos, documentos CONPES, entre otros, liderados principalmente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), que retomó en 2011 su posición independiente tras casi una década de fusión con otras carteras (Anexo 1). Asimismo, este órgano ha hecho esfuerzos por involucrar a otros ministerios con estrecha relación ambiental —Energía, Transporte, Comercio, Vivienda, Agricultura y Ciencia— mediante unidades ambientales en los sectores y agendas interministeriales, aunque el resultado final no siempre ha sido el deseado.

En estos veinte años **se han consolidado en el país sistemas marco de gobernanza ambiental que articulan entidades, políticas y recursos**: el Sistema Nacional Ambiental (SINA) (Ley 99 de 1993), vigente por más de 30 años; el Sistema Nacional de Parques Naturales, con más de 65 años de funcionamiento; el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) (Decreto 298 de 2016), para coordinar mitigación y adaptación; el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) (Decreto 2372 de 2010), que integra todas las áreas protegidas públicas, privadas y comunitarias; y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012).

Para apoyar la toma de decisiones, se han creado **sistemas de información que cubren cada una de las temáticas que se incluyen en el paraguas de gestión ambiental** y que se encuentran dentro del Sistema de Información Ambiental Colombiano

(SIAC). También se han generado instrumentos de conocimiento como el índice territorial de crecimiento verde (del Departamento Nacional de Planeación [DNP]), el índice de vulnerabilidad hídrica por desabastecimiento (del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [Ideam]), indicadores de crecimiento verde y ambientales (del Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]) y el índice municipal de gestión de riesgo ajustado por capacidades (DNP).

En línea con estos avances, el documento CONPES 3934 de crecimiento verde tiene como objetivo impulsar una **transición hacia un modelo económico más sostenible, competitivo e inclusivo** mediante cinco ejes: **diversificar la economía** aprovechando sosteniblemente el capital natural; **aumentar la eficiencia y la productividad** en el uso de recursos para **reducir impactos** ambientales y sociales; **fortalecer el capital humano** frente a los desafíos del crecimiento verde; **impulsar ciencia, tecnología e innovación** como motores de transformación productiva y valor agregado; y **consolidar coordinación institucional**, información para la toma de decisiones y mecanismos de financiamiento para proyectos sostenibles¹.

En específico, en el índice global de crecimiento verde (IGCV) 2025 Colombia se ubica en el **puesto 75 de 150 países**, lo que corresponde a un nivel moderado en dicha medición. **En el continente, el país ocupa el puesto 10** después de Estados Unidos (13), México (42) y Chile (56), y está cerca de Brasil (76) y de Costa Rica (78) (Gráfica 1). Los pilares que evalúa este indicador son uso eficiente y sostenible de los recursos, oportunidades de economía verde, protección del capital natural e inclusión social. Además, se introduce un componente del desempeño actual y el potencial.

Así pues, a pesar de los avances en materia de normatividad e institucionalidad mencionados en los párrafos anterior-

1. Con corte al segundo semestre de 2025, este documento alcanzó una ejecución de su Plan de Acción y Seguimiento (PAS) de 83,5 %, y 95 de las 155 acciones se han cumplido a cabalidad, 19 están atrasadas porque ya cumplieron su período de ejecución y 41 aún no han concluido (SisCONPES, 2026).



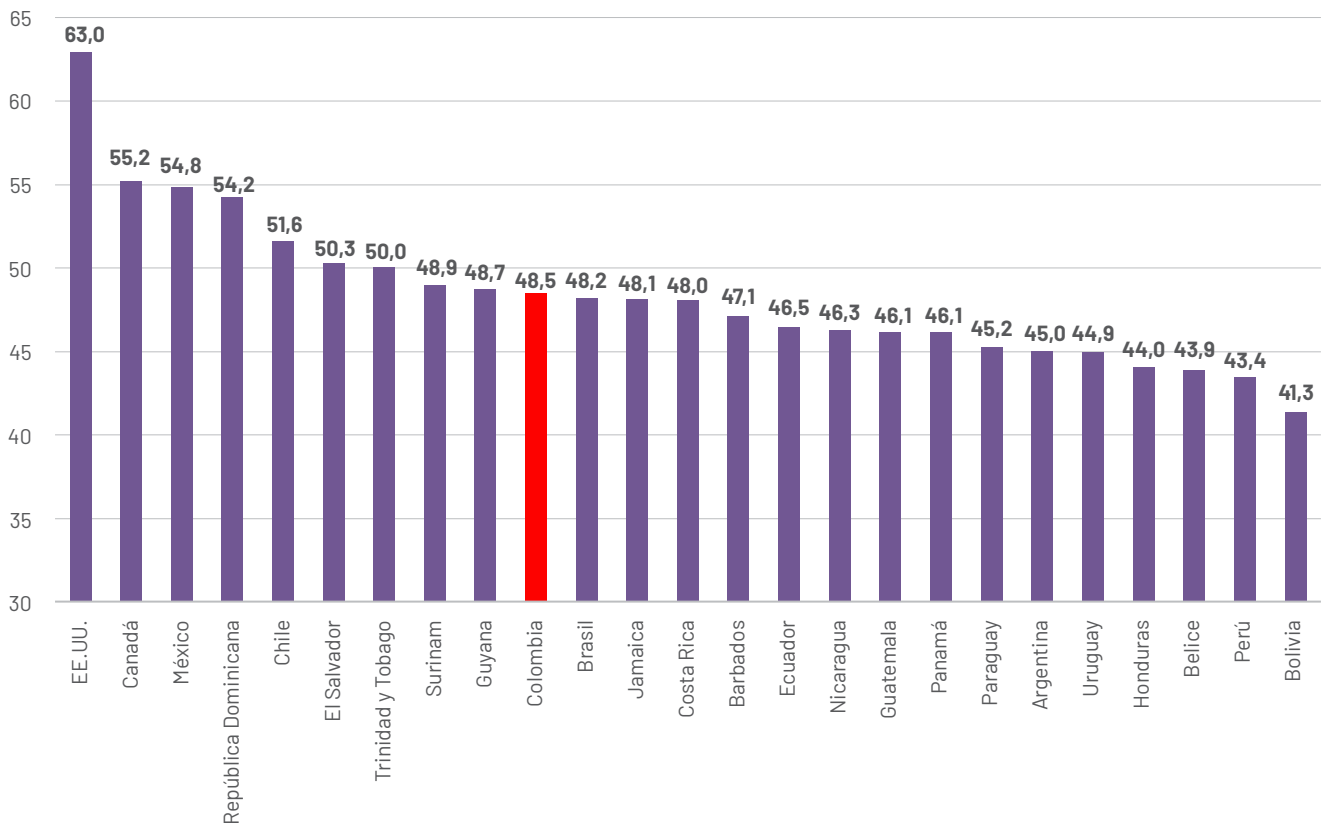
res, **no hemos logrado traducirlos en más crecimiento verde**. Por tanto, frente a la pregunta de si Colombia tiene crecimiento verde, la respuesta es que sí, lo tenemos, pero este es limita-

do, y no puede sostenerse sin un cumplimiento o desempeño ambiental de base que cuide los activos naturales que se están usando para crecer.

Gráfica 1. Índice global de crecimiento verde 2025 para las Américas (valor)



El IGCV clasifica a los países en una escala de 5 categorías: “muy bajo” de 0 a 20, “bajo” de 21-40, “moderado” de 40 a 60, “alto” de 60 a 80 y “muy alto” de 80 a 100. EE.UU. es el único país de las Américas con un IGCV alto, seguido por Canadá y México.



Fuente: Instituto Global de Crecimiento Verde (GGGI, 2025).

En el segundo reporte de desempeño ambiental de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Colombia, publicado en enero de 2026 (el primero fue en 2014), se reconoce **que el país ha fortalecido progresivamente su marco normativo e institucional para abordar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad en la última década**, destacando la creación del SISCLIMA (2016) y la Ley de Acción Climática (2021). También se resalta que Colombia ha implementado muchas de las recomendaciones de 2014, especial-

mente en gobernanza climática y expansión de áreas protegidas, superando metas de conservación marina.

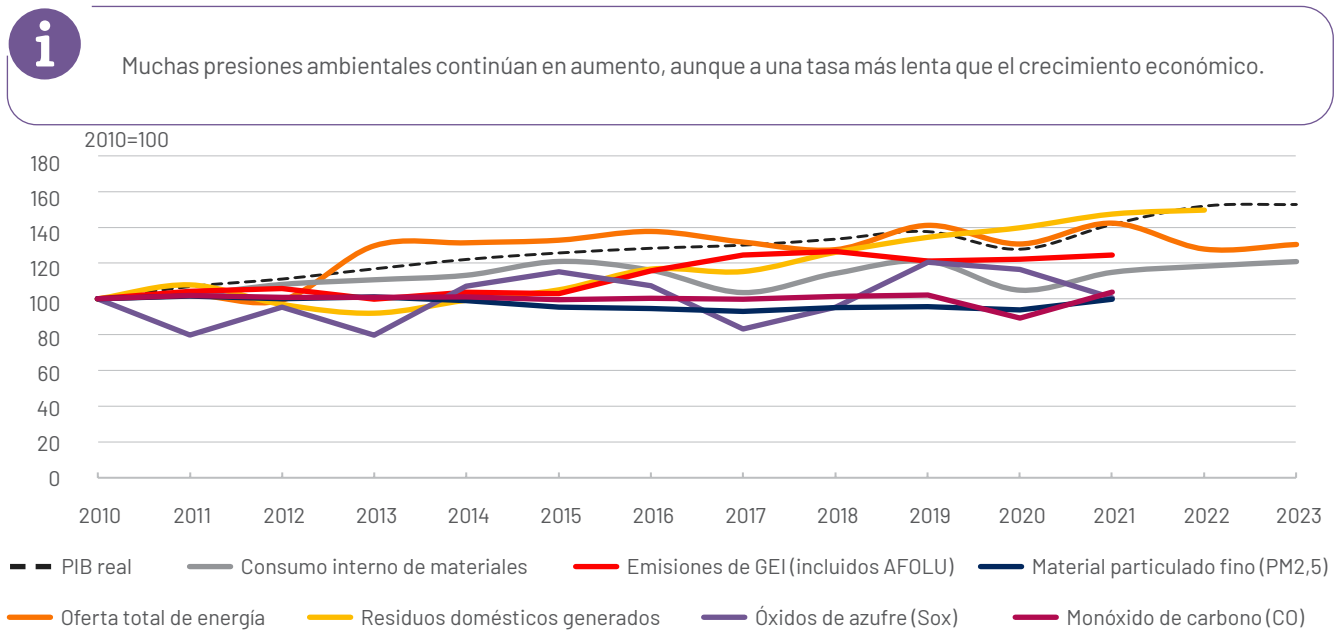
La Gráfica 2 muestra que **algunas presiones ambientales en Colombia han crecido desde 2010, aunque a una tasa menor que el crecimiento real del producto interno bruto (PIB)**. Esta evolución es clave porque refleja las tensiones cuando se habla de crecimiento verde en el país: crecer sin degradar el medio ambiente es un fundamento para que Colombia crezca verde.



Específicamente en nuestro país, **el consumo material doméstico, las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) y la oferta total de energía se han incrementado.** Las emisiones de óxidos de azufre (SOx) y monóxido de carbono (CO) experimentaron ligeros aumentos entre 2010 y 2021. Las emisiones

de monóxido de carbono y las de partículas finas (PM2,5) mostraron un ligero descenso hasta 2020, pero parecen haber comenzado a incrementarse nuevamente. Por su parte, la generación de residuos domésticos aumentó alrededor del mismo ritmo que el crecimiento económico (OCDE, 2026).

Gráfica 2. Tendencias de desacoplamiento. Colombia, 2010-2023



Nota: El consumo interno de materiales (CIM) mide el peso total de los materiales físicos utilizados en una economía, calculado como la extracción interna más las importaciones menos las exportaciones. El material particulado fino está compuesto por partículas sólidas o líquidas suspendidas en el aire con un diámetro inferior a 2,5 micras. Los óxidos de azufre son gases contaminantes dañinos que provienen principalmente de la quema de combustibles fósiles y procesos industriales.
Fuente: OCDE (2026).

En las últimas dos décadas, Colombia **ha contraído compromisos internacionales de largo alcance que son la base para su crecimiento verde, pues crecer perdiendo activos no es, en realidad, crecer.** Desde la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC 1.0) del Acuerdo de París el país asumió la responsabilidad de reducir en un 51 % los GEI a 2030 y de alcanzar la carbono-neutralidad a 2050. También establecimos el compromiso de reducir a la mitad los impactos en la salud relacionados con la contaminación del aire para 2040, lo que se traduce en que Colombia debe seguir fortaleciendo sus marcos institucionales, regulatorios y financieros para una gestión eficaz de la calidad del aire.

En efecto, Colombia ya ha alcanzado el objetivo 30x30 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas para la conservación marina, y el país está en buen camino para cumplir el objetivo terrestre. Hace cinco años se presen-

tó la Estrategia 2050, y en septiembre de 2025 se publicó la NDC 3.0. En el Plan de Acción de Biodiversidad a 2030 también quedó consignada la restauración de 5 millones de hectáreas y limitar la deforestación neta anual a no más de 33.000 ha anuales en 2030.

En suma, Colombia construyó en estas dos décadas una **arquitectura institucional ambiental extensa: diferentes sistemas nacionales de gobernanza, decenas de estrategias sectoriales y compromisos internacionales de largo alcance. El esfuerzo normativo y de compromisos es real, pero esos esfuerzos no se han traducido en resultados proporcionales,** según lo muestran la posición del país en el IGCV, el aumento de las presiones ambientales, el repunte de 43,3 % en la deforestación y el hecho de que la productividad del agua dulce sea diez veces inferior al promedio de la OCDE. **Colombia tiene una agenda bien escrita y débilmente impactada.**



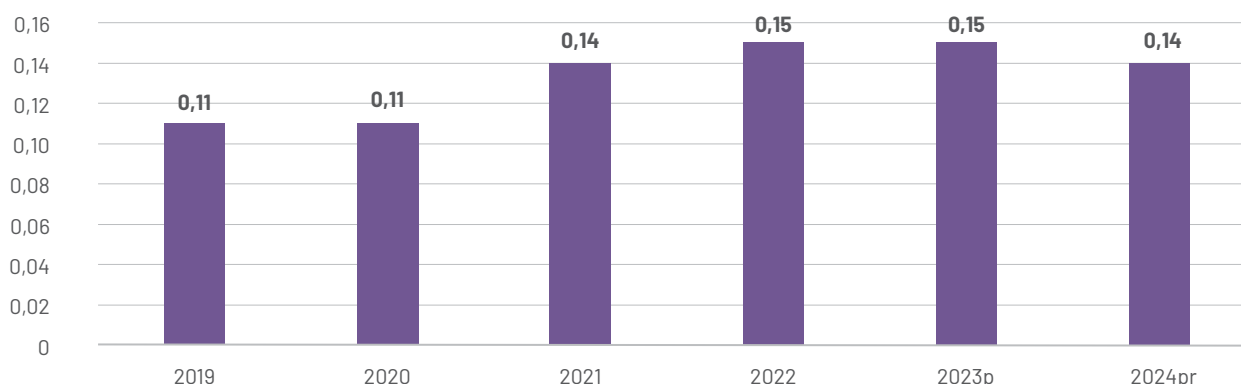
Reconocimiento estratégico del potencial del capital natural como ventaja competitiva

El capital natural se refiere al **recurso o activo de la naturaleza que provee valor a las personas y a la economía, convirtiéndolo en el fundamento del crecimiento sostenible**. En estas dos décadas, Colombia pasó de tener “biodiversidad”, uno de los componentes vitales y soportes funcionales del capital natural, a comenzar a entenderla como activo económico.

Si bien el país alberga **alrededor de 10 % de la biodiversidad mundial, dos tercios de sus ecosistemas se encuentran amenazados** (OCDE, 2026). La bioeconomía, entendida como la gestión eficiente y sostenible de la biodiversidad y la biomasa para generar nuevos productos, procesos y servicios de valor agregado, la economía circular, basada en reducir, circular y regenerar, y los mercados de carbono son **oportunidades de crecimiento sostenible**, tres **rutras para convertir la riqueza natural de Colombia en productividad y competitividad**.

En ese proceso de reconocimiento del valor estratégico del capital natural en Colombia, durante los últimos años se han adelantado diferentes acciones, incluidas mediciones para tener estadísticas oficiales que nos permitan tener órdenes de magnitud más claros de cómo se convierte ese potencial en realidad, mecanismos de articulación y gobernanza, y hojas de ruta (e. g., para la bioeconomía a nivel regional). En octubre de 2025, el DANE publicó la Cuenta Temática de Bioeconomía, según la cual el sector aportó 0,14 % del PIB en 2025, frente a 0,11 % en 2019 (Gráfica 3). Ahora bien, llegar al 3 % del PIB que se ha planteado como meta requiere dos cosas: que **el sector productivo y el público mejoren la información que reportan al DANE, y que se eliminen los cuellos de botella regulatorios y administrativos que frenan el desarrollo de la bioeconomía**.

Gráfica 3. Participación porcentual del valor agregado bruto de la bioeconomía respecto al total del valor agregado bruto nacional (%), 2019-2024



Nota: p: provisional; pr: preliminar.
Fuente: DANE (2025a).

Relacionado con lo anterior, la construcción del Observatorio Nacional de Bioeconomía (ONB) continúa, y se han vinculado actores como el DANE para juntar esfuerzos en ese sentido. El trabajo y la experiencia recorrida durante décadas por el Instituto Humboldt también es un insumo crucial que se ha sumado².

En esa misma línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también viene apoyando el desarrollo de la bioeconomía

en Colombia con el propósito de ayudar a cerrar brechas o reducir déficits de información estadística, capacidades institucionales y articulación intersectorial, incluida una encuesta de empresas de bioeconomía cuyos resultados se sumarían al ONB (**Proyecto N.o COT1800**). Se esperaría tener la primera versión de la plataforma en funcionamiento y con acceso al público en el último trimestre del año 2026.

2. El Biotablero del Instituto Humboldt ya cumplió cuatro años disponible para el público y es una herramienta interactiva que reúne indicadores sobre biodiversidad para apoyar la toma de decisiones públicas y privadas.



Tal como mencionamos en el INC 2025, **la gobernanza de bioeconomía en el país es un reto, tanto a nivel nacional como al regional, sobre el que hay que seguir trabajando**. No obstante, el mecanismo interinstitucional de bioeconomía continúa activo, sesionó en el primer semestre del año y esperaría tener otro encuentro antes de finalizar 2026. **Dicho mecanismo promueve la articulación entre actores públicos, privados y de cooperación internacional para generar sinergias y avanzar en la materialización del potencial de la bioeconomía.**

Por otra parte, la Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC), vigente desde 2019, lleva más de seis años en ejecución, cuenta con mesas regionales para adaptar la política a cada territorio y está en proceso de actualización. En paralelo, se elabora la Política de Producción y Consumo Responsable — que reemplaza la política de 2010— con cinco líneas de acción: investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), gobernanza, producción responsable, consumo responsable e instrumentos económicos, 42 medidas y 77 metas en manufactura, minería, economías populares y agropecuario.

Recientemente, Minambiente, el GGGI y el Gobierno de Co-rea lanzaron un proyecto para establecer instrumentos que impulsen la economía circular de plásticos posconsumo y reduzcan de manera verificable su liberación al ambiente. Este tipo de iniciativas apuntan a consolidar una ventaja competitiva que ya tiene cifras concretas: el valor agregado de la economía circular alcanzó 1,7 % del PIB en 2024 (DANE, 2025b).

Por último, Colombia ha avanzado en **financiamiento verde en varios frentes**. En lo regulatorio, adoptó la Taxonomía Verde de 2022 (el sistema que clasifica qué actividades económicas

son sostenibles) y emitió TES verdes, títulos de deuda pública cuyos recursos se destinan a proyectos con impacto ambiental. Al cierre de 2024, estos mecanismos acumulaban COP 3,22 billones emitidos, con el 67 % en manos de inversionistas internacionales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Min-hacienda], 2024).

La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), por su parte, emitió la Circular Externa 015 de 2025 para que las entidades vigiladas gestionen sus riesgos ambientales y climáticos y ha publicado diferentes **guías, estrategias y documentos técnicos** en estos últimos años³, así como **normativas relacionadas**. Asobancaria, entretanto, desarrolló guías para bioeconomía, biodiversidad, adaptación e hidrógeno⁴, y Biofin, una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presente en Colombia desde 2015, apoya al Estado en medir la brecha de financiamiento de la biodiversidad y movilizar recursos públicos, privados y de cooperación internacional. El resultado más concreto en este caso es que la cartera sostenible del sector bancario pasó de COP 4,6 billones en 2019 a COP 164 billones en 2025, equivalente al 22 % de la cartera total.

El reto no es de reconocimiento: Colombia ya sabe que su capital natural es un activo económico, por lo que el verdadero reto es de escala. Pasar de 0,14 % a 3 % del PIB en bioeconomía, mantener la economía circular en crecimiento y consolidar los mercados de carbono exige pasar del diseño institucional a la acción concreta. Específicamente, se requieren menos barreras regulatorias y administrativas, mejor información sectorial y un sector productivo que invierta en convertir esa riqueza biológica en valor agregado real.

3. *Hacia el enverdecimiento del sistema financiero colombiano* (2022), *Riesgo climático en el esquema de pruebas de resistencia del sistema financiero* (2025), un *Glosario de términos de sostenibilidad* y la Encuesta Bienal de Riesgos y Oportunidades ASG y climáticas.

4. La edición 1520 de *Banca y Economía* plantea claramente la importancia del financiamiento combinado (*blended finance*) para la adaptación climática en países de ingresos medios y bajos al integrar recursos concesionales, como deuda flexible, garantías, seguros y donaciones, con capital privado y comercial. Estos recursos actúan como capital catalítico al absorber parte de los riesgos y pérdidas, reduciendo la exposición de los inversionistas y entidades financieras. Como resultado, los proyectos mejoran su bancabilidad y logran movilizar mayores volúmenes de inversión de mercado para financiar acciones de adaptación (Asobancaria, 2026).



La acción empresarial sostenible avanza, pero de forma desigual y poco visible

Desde el CPC entendemos la sostenibilidad empresarial como una capacidad gerencial: la habilidad de tomar decisiones que balanceen lo económico con el respeto por las personas y el planeta, considerando riesgos, tendencias y oportunidades. Sus beneficios son concretos: reputación, manejo de riesgo, acceso a nuevos mercados, mejor desempeño financiero y cumplimiento regulatorio.

En los últimos 20 años Colombia ha visto todo tipo de iniciativas en este frente: programas gremiales, acciones individuales, pilotos del sector público, proyectos con la academia y con cooperación internacional. El problema es que ese conjunto de acciones no está articulado, no se divulga suficientemente, no existe un repositorio que consolide la información, y tampoco hay una medición clara de los beneficios y ahorros generados. El resultado es que no tenemos un panorama completo de lo que se ha logrado ni de hacia dónde vamos.

No obstante, vale la pena destacar dos iniciativas. La primera es la **RedES-CAR, una alianza público-privada entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), la Universidad de los Andes y otras universidades facilitadoras que operó entre 2013 y 2019**. Su propósito fue promover la **transformación productiva sostenible en cadenas de suministro articulando tres pilares: producción más limpia, simbiosis industrial y suministro sostenible**. Este esquema vinculó a alrededor de 200 proveedores (70 % mipymes) de 15 empresas ancla como Alpina, Bavaria, Grupo Éxito, Juan Valdez, Coca-Cola Femsa y Corona. Su fortaleza distintiva fue el **impacto cuantificable de medir ahorros de agua, energía, emisiones de CO₂ evitadas y residuos gestionados**, combinando inversión pública en capacidades empresariales con inversión privada de las pymes para generar beneficios económicos y ambientales simultáneos.

Por otra parte, hace cuatro años destacamos en el INC de 2022 el **Programa de Parques Eco-Industriales (PEI) en Colombia**, adelantado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Onudi) con apoyo de la Cooperación Suiza, **como iniciativa de crecimiento verde que busca incrementar la productividad de los recursos y mejorar el rendimiento económico, medioambiental y social de las em-**

presas. Hoy, después de siete años del programa en Colombia, hay 7 parques priorizados⁵ y 15 más están iniciando su transición hacia el modelo PEI. **Se han apalancado proyectos por más de USD 13,1 millones, generando ahorros de USD 2,8 millones anuales, y a la vez se han reducido emisiones equivalentes a plantar más de 888.000 árboles**. Por ejemplo, en términos de eficiencia energética, las empresas vinculadas han logrado ahorros de 14.613 MWh por año (equivalentes al consumo de 7.756 hogares colombianos); en gestión de residuos, se han reducido 3.873 t anuales, el equivalente a 484 camiones de basura que ya no llegan a los rellenos sanitarios; y en gestión del recurso hídrico el ahorro asciende a 5.492 m³ por año, suficientes para llenar 137 piscinas olímpicas.

Un legado estratégico del Programa Global de Eco-Parques Industriales (GEIPP por sus siglas en inglés) es la **adopción de la NTC 6720 (2023), que incorpora estándares internacionales para la transformación industrial**. A junio de 2026, las zonas francas del Pacífico y del Cauca son pioneras mundiales en su certificación. El desafío ahora es escalar el modelo mediante su integración al Plan Nacional de Desarrollo, la eliminación de barreras regulatorias y el acceso a financiamiento verde, mientras su éxito ya impulsa interés de replicación en al menos cinco países de la región.

Una publicación reciente de EAFIT sobre sostenibilidad empresarial concluía **que las empresas más avanzadas en sostenibilidad en Colombia la han integrado a su gobernanza, presupuesto e incentivos, vinculando el desempeño ambiental, social y de gobernanza (ASG) a la toma de decisiones y a la compensación directiva** (González-Pérez et al., 2026). Dichas empresas cuentan con equipos multidisciplinarios, recursos significativos, sistemas avanzados de datos y metodologías para monetizar impactos (como valor agregado a la sociedad [VAS] o esquemas de retorno social de la inversión [SROI por su sigla en inglés]), además de reportar bajo estándares internacionales como los de la Global Reporting Initiative (GRI), el Sustainability Accounting Standards Board (SASB) y la Task Force on Climate-Related Financial Disclosures (TCFD), lo que les permite gestionar riesgos, demostrar valor económico y fortalecer su desempeño sostenible.

5. Parque Industrial Malambo S. A. (Pimsa), Zona Franca del Cauca, Zona Franca de Occidente, Zona Franca de Bogotá, Zona Franca Parque Central, Zona Franca del Pacífico y Zona Franca Santander.



Según González-Pérez *et al.* (2026), **aunque las empresas colombianas reconocen la importancia de la sostenibilidad, aún enfrentan brechas de capacidades, recursos, gobernanza y gestión de datos que limitan su integración estratégica.** El estudio de estos autores, por lo tanto, aporta una **hoja de ruta práctica para cerrar estas brechas**, basada en las experiencias de empresas que ya han avanzado con éxito⁶.

Para concluir la sección de hitos, traemos a colación el estudio de sostenibilidad de 2025 de Supersociedades, que mostró la foto actual en Colombia sobre la sostenibilidad empresarial. En este ejercicio se recibieron 2.030 reportes voluntarios de sociedades grandes (46,9 %), sociedades medianas (41,1 %), sociedades pequeñas (7,4 %) y microempresas (4,6 %). Estas proporciones contrastan con el tejido empresarial colombiano, que según el Registro Único Empresarial y Social (RUES) en 2025 estaba compuesto en un 95,1 % por microempresas, en 3,7 % por empresas pequeñas, en 0,9 % por medianas y en 0,3 % por grandes (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCIT], 2025).

De las 2.030 empresas que participaron en el estudio citado de Supersociedades, **36,7 % tenían una política de sostenibilidad, mientras el 19 % estaba en proceso de tenerla. Además, 54 % no elaboraban ni publicaban reportes de sostenibilidad, 28,2 % sí lo hacían y 17,8 % estaban en el proceso.** Solo el 24,3 % de las empresas poseían certificaciones de sostenibilidad (ISO 14001: 59,1 %; *Forest Stewardship Council*: 22,8 %; Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental [LEED]: 12,2 %; *Rainforest Alliance Certified*: 9,9 %), y 53,4 % aplicaba el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015. **Las métricas ambientales más utilizadas por el 52,4 % de las empresas fueron: (1) gene-**

ración de residuos y su gestión (sólidos, líquidos y gaseosos), (2) eficiencia energética, (3) huella de carbono corporativa, y (4) utilización de recursos naturales.

Aunque en este hito hagamos un llamado sobre la acción empresarial sostenible, hay diferentes ejemplos de empresas con proyección mundial que en las últimas dos décadas han tenido dentro de su ADN el crecimiento verde en Colombia: buscan PIB en el capital natural sin degradar el medio ambiente. En ocasiones anteriores hemos mencionado a algunos de ellos (ver el **INC 2024**), y en esta oportunidad quisiéramos destacar brevemente a **Selva Nevada**. Esta empresa integra el asaí, el camu camu⁷ y el **copoazú** de la Amazonía y el Pacífico, así como el **corozo** en el Caribe, en su *core* del negocio (frutos nativos de regiones estratégicas) para elaborar productos de valor agregado (helados, pulpas y refrescos).

El modelo de Selva Nevada trasciende la teoría al generar ingresos reales y estabilidad para más de 500 socios rurales en departamentos como Putumayo, Caquetá y Nariño. En una evaluación del negocio de 2023, el 60 % de los proveedores reportó incrementos en sus ingresos por cosechas gracias a la relación comercial (Acumen, 2023). La firma se fundamenta en una cadena de suministro sostenible, trabajando de la mano con comunidades rurales y asociaciones locales para fomentar la reforestación. Así, la organización ha permitido la protección y reforestación de 4.500 hectáreas de selva, demostrando que la producción sostenible es el antídoto contra la degradación ambiental. Es decir, sí es posible conectar a poblaciones de bajos ingresos con mercados de alta gastronomía y consumo masivo, convirtiendo la riqueza biológica en un motor de competitividad y mejora de bienestar.

6. Desde el punto de vista del consumidor, aunque crece el interés por la sostenibilidad, persisten barreras concretas: hábitos arraigados, percepción lejana de los impactos ambientales, presión social y el simple hecho de que las opciones convencionales suelen ser más baratas o accesibles. Las normas sociales son determinantes —la gente adopta prácticas sostenibles cuando percibe que su entorno también lo hace—, por lo que el reconocimiento colectivo y el liderazgo local son palancas efectivas de cambio. En territorios rurales, además, entran en juego factores particulares como la confianza comunitaria, la memoria del conflicto y las formas de gobernanza local (CPC, 2025).

7. Fruta con la mayor concentración de vitamina C y gran fuente de antioxidantes (Selvática, s. f.).



3 La gran deuda: dejar de enfrentar el desarrollo con la sostenibilidad ambiental

A pesar de los hitos planteados en la sección anterior, en nuestro país **necesitamos ser capaces de construir colectivamente un discurso que deje de enfrentar el desarrollo con la sostenibilidad ambiental**. Como hemos planteado a lo largo de estos años, y sobre todo en el INC 2025, en el ecosistema de crecimiento verde distintos actores trabajan para solucionar inconvenientes aislados en lugar de avanzar hacia un objetivo común. Este efecto de encuadre (*framing effect*) ha provocado que **a menudo se sobrevalore la responsabilidad ambiental del país frente a las urgencias globales, dejando de lado la prioridad nacional de impulsar la productividad y superar la pobreza**. Necesitamos, pues, no solo reconocer el valor económico de los recursos naturales, sino también **tener la ambición de transformar esa riqueza en reducción de pobreza y mayor bienestar social**.

Reconocer las dependencias de la naturaleza es un paso esencial para que el discurso deje de enfrentarse, pues “las actividades económicas con una dependencia directa de la naturaleza entre moderada y muy alta generan el 48 % del PIB del país (NTS, 2024)” (BIOFIN, 2026). Por ejemplo, la agricultura depende del agua, la polinización, la fertilidad de suelos, el turismo de los paisajes, la biodiversidad, las playas y las montañas; un 70 % de la generación de energía proviene del agua; y la minería está relacionada con estabilidad de suelos y agua para procesamiento. Como país, **debemos aprovechar estratégicamente nuestro capital natural para generar riqueza, reducir pobreza y aumentar el bienestar**. El principal reto es articular a los distintos actores bajo una visión común de desarrollo sostenible que combine crecimiento económico, protección ambiental y monetización de los servicios ecosistémicos.

Como lo plantea el informe de desempeño ambiental de la OCDE (2026), a pesar de la existencia de numerosos mecanismos de coordinación, **las políticas y los programas de cambio climático y biodiversidad siguen estando fragmentados y carecen de un enfoque integrado en la planificación territorial y sectorial**. Estos esfuerzos enfrentan desafíos como la falta de alineación en los tiempos y ciclos de formulación y actualización de los instrumentos de política, la ausencia de análisis

y toma de decisiones integradas, la insuficiencia y la fragmentación del financiamiento, y la falta de sistemas de monitoreo interoperables.

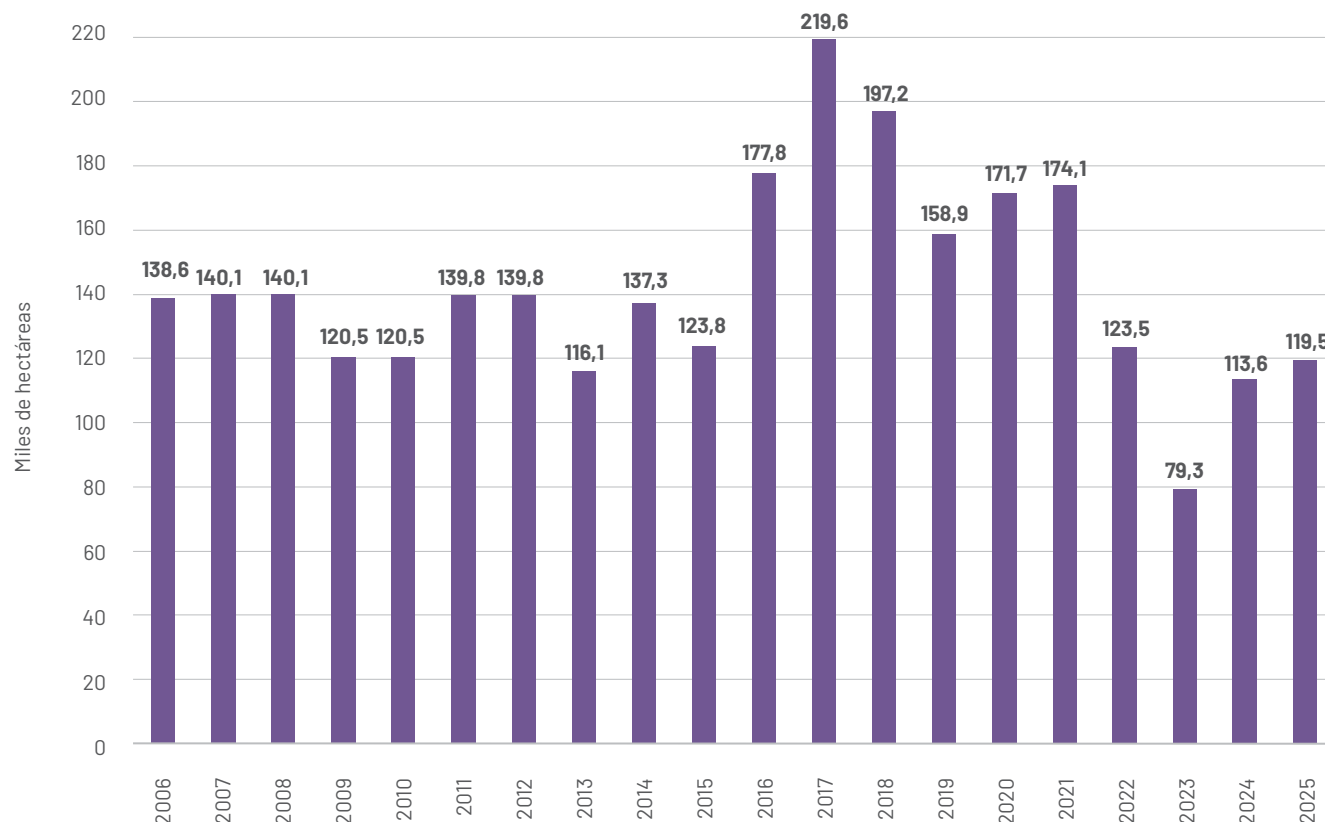
Varias medidas contribuirían a reducir la fragmentación señalada: una mayor conexión entre el Plan de Acción para la Biodiversidad (BAP, por sus siglas en inglés), la NDC y el Plan de Acción Nacional para Combatir la Desertificación y la Sequía; la armonización de objetivos, indicadores e informes; la integración del clima y la biodiversidad en los planes de uso de la tierra; y la ampliación del financiamiento y la priorización de soluciones basadas en la naturaleza. **Los esfuerzos para fortalecer el monitoreo, la presentación de informes y la verificación de las reducciones de emisiones de GEI deben integrar variables de biodiversidad para permitir una visión integral de las inversiones y ayudar a alinear los flujos de financiamiento con los objetivos climáticos y de biodiversidad**.

La **gestión sostenible de la biodiversidad busca generar valor económico a partir de la conservación y el uso responsable de los servicios ecosistémicos**. Actividades como la bioprospección, el ecoturismo y los pagos por servicios ambientales demuestran **que es posible impulsar bienestar y desarrollo sin degradar los ecosistemas, fortaleciendo una economía basada en la naturaleza**. Por lo tanto, construir un futuro verde y productivo para Colombia requiere una transformación productiva que alinee los incentivos económicos con la sostenibilidad, abordando las causas estructurales de la deforestación; especialmente, la pobreza y la desigualdad.

Aunque pareciese obvio, necesitamos hacer que contaminar, deforestar o desperdiciar recursos cueste —a nivel de precio y esfuerzo— más que no hacerlo. La tendencia a la baja de la deforestación se observó desde 2017 a 2023 (Gráfica 4), año en el que se observaron los menores niveles de esta práctica desde los años 2000; no obstante, en 2024 hubo un rebote a registros similares a los de 2013, con un aumento de 43,3 % respecto a 2023. Según las cifras de 2025, se observaron niveles históricamente bajos de deforestación en el país pese a un aumento frente a los niveles de 2024.



Gráfica 4. Deforestación anual en Colombia (miles de hectáreas), 2006-2025



Fuente: Ideam (2023), Ideam y Minambiente (2025) y Minambiente e Ideam (2026).

En gestión ambiental, Colombia tiene una agenda bien escrita pero débilmente implementada, y una institucionalidad que suena impecable en el papel y falla en la práctica. En este sentido, es preciso reconocer la producción como aliada y adoptar una ambición que nazca de una mentalidad emprendedora, pues mientras otros países ya construyen sistemas ambientales que facilitan la producción sostenible en lugar de obstaculizarla, **Colombia sigue perdiendo competitividad. La normativa, los documentos de política y los planes existen, tal como se mencionó en el primer hito de la sección anterior, pero ninguno de ellos habla el lenguaje de la inversión.** Ese es el vacío real: **no falta cuidado ambiental en el papel; lo que se requiere es un discurso que convierta ese cuidado en una propuesta atractiva para quien produce e invierte.**

Precisamente, una de las razones de la gran deuda en materia de gestión ambiental es que el **marco jurídico ambiental colombiano ha estado históricamente orientado a la prevención, el control y la gestión del riesgo, priorizando sanciones,**

permisos y obligaciones regulatorias para evitar o remediar daños a la naturaleza. Aunque este enfoque ha fortalecido la protección ambiental y la salud pública, también ha generado barreras para la adopción de modelos productivos sostenibles al aumentar costos, incertidumbre regulatoria y cargas de cumplimiento para las empresas.

La predominancia de medidas correctivas sobre incentivos al desarrollo sostenible —como apoyos fiscales, financiamiento verde o mecanismos amplios de pago por servicios ambientales (PSA)— ha limitado la innovación y la inversión en tecnologías limpias. De este modo se ha producido un desfase entre la política ambiental y la competitividad empresarial, dificultando que las empresas colombianas integren la sostenibilidad como motor de productividad, innovación y ventaja competitiva en mercados internacionales. Por lo tanto, **se hace un llamado a buscar un marco de gobernanza ambiental-productiva que establezca criterios claros de sostenibilidad premiables sin que se degrade el entorno natural.**



4 Urgencias que transforman: tres palancas para acelerar el crecimiento verde en Colombia 2026-2030

En esta sección, al igual que en el resto de los capítulos del INC 2026-2027, nos enfocamos en tres grandes prioridades para el Gobierno que empezó el 7 de agosto. En primera instancia, nos referimos a algunos ajustes normativos puntuales en materia ambiental que se plantean como solución para abordar la deuda histórica referida en la sección anterior; luego abordamos

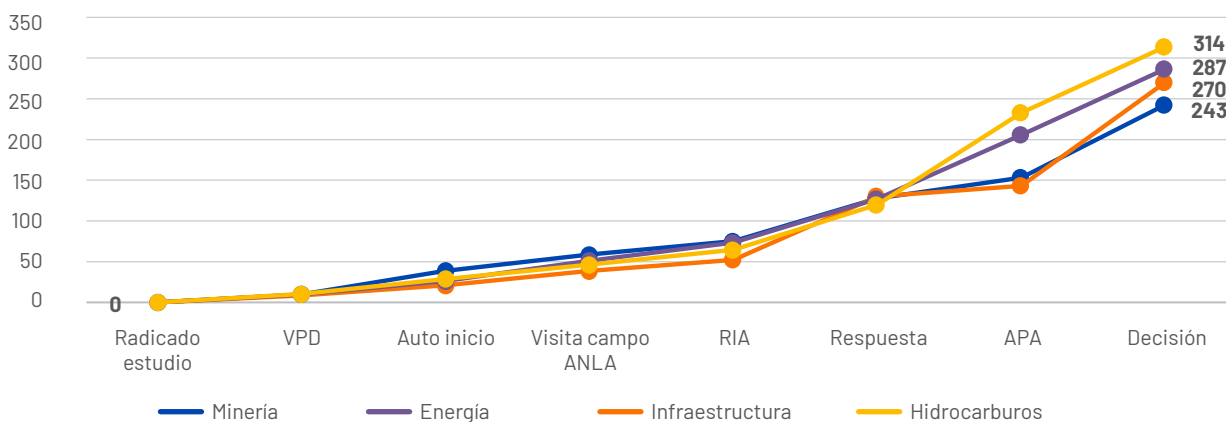
un tema clave relacionado con los datos y el acervo de información que hoy se recolecta y que se encuentra disponible; y finalizamos con una sección que invita a volcar los esfuerzos hacia la adaptación en el contexto colombiano sin dejar de lado la mitigación del cambio climático.

Simplificar y armonizar el sistema de licenciamiento ambiental

El licenciamiento ambiental es hoy el principal cuello de botella para la inversión en Colombia⁸. Según el Monitor del Licenciamiento Ambiental (MOLA) de la Consultoría y Gestión Ambiental S. A. S. BIC (Consga)⁹, entre 2022 y junio de 2026 se analizaron 315 trámites en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en los sectores de energía, hidrocarburos, infraestructura y minería, y se evidenció que el tiempo promedio para finalizar una diligencia fue de 294 días, con 113 días adicionales en suspensión.

La tendencia es negativa: entre 2022 y 2025 el número de trámites finalizados cayó de 96 a 59 (una reducción de 38,5 %), mientras que el tiempo promedio de resolución aumentó de 257 a 271 días y los días en suspensión crecieron 31,7 %¹⁰. Por sector, el de hidrocarburos tardó en promedio 314 días; el de energía, 287; el de infraestructura, 270; y el de minería, 243 (Gráfica 5). La tasa de aprobación, entretanto, varía significativamente: 81,7 % en hidrocarburos, 74,6 % en energía, 60,8 % en infraestructura y 55,6 % en minería. Este último, en particular, es el segmento donde más se archivan procesos (38,9 %).

Gráfica 5. Días promedio acumulados por etapa para licencias ambientales de la ANLA, 2022-junio 2026



Fuente: Consga (2026).

8. Trámites sin plazos definidos, requerimientos infinitos y discrecionalidad total de la autoridad ambiental son parte de las realidades que nos hemos acostumbrado a internalizar.

9. Aporta información precisa sobre cada etapa efectiva del licenciamiento en días calendario: verificación preliminar de documentación, auto de inicio, visita campo de ANLA, requerimiento información adicional, respuesta, audiencia pública ambiental (APA) y decisión.

10. En el año 2024, con 73 trámites finalizados, se dispararon los días significativamente. El promedio de días para la finalización del trámite fue 303, pero en el sector energía, para 24 trámites analizados, los días promedio acumulados por etapa alcanzaron hasta 467 días.



En el marco del proyecto Colombia Progres 2630, en el que se articularon esfuerzos de seis centros de pensamiento, se propuso una hoja de ruta para contribuir al desarrollo competitivo y sostenible del país con miras a presentarla al nuevo Gobierno que asumió a principios de agosto de 2026. Específicamente, el capítulo de competitividad incluye ajustes normativos que buscan reducir tiempos, discrecionalidad del funcionario y trámites innecesarios. De igual forma, el objetivo del instrumento es alinearse con estándares de la OCDE ya que, si bien Colombia ingresó a dicho organismo en 2020, aún no ha adoptado plenamente mecanismos clave de la organización como el Sistema de Aceptación Mutua de Datos, lo que genera duplicación de estudios, falta de coordinación entre entidades (Instituto Colombiano Agropecuario [ICA], Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos [Invima] y ANLA) e implementación parcial del sistema de clasificación de sustancias químicas.

La propuesta de Colombia Progres 2630 que se presentó establece **plazos perentorios y sanciones por dilación: obliga a expedir el auto de inicio en tres días hábiles, limita la autoridad a un único requerimiento de información ajustado a criterios predefinidos, garantiza hasta cuatro meses para su entrega y fija una decisión final en máximo 15 días hábiles sin posibilidad de prórroga**. El principal reto es **consolidar una gestión ambiental integrada y coordinada, capaz de armonizar las metas de sectores como transporte y energía con los límites y capacidades de los ecosistemas**.

La regulación actual también dificulta el aprovechamiento de materiales y la generación de nuevos modelos de negocio. En esa línea, es deseable contar con una modernización del

SINA y modificar la Ley 99 de 1993 para lograr una verdadera armonización intersectorial, vista como política de competitividad; no como política ambiental.

De hecho, Minambiente viene avanzando desde hace varios años en un proyecto de ley para la modificación parcial de la Ley 99 de 1993 (Minambiente, 2026). Dicha propuesta de transformación del SINA plantea un sistema más territorial, participativo y preparado para enfrentar la crisis climática, fortaleciendo la institucionalidad ambiental, la participación ciudadana, la transparencia, la protección de líderes ambientales, la generación de alertas tempranas, el uso del conocimiento comunitario e institucional y la definición de límites ambientales.

Sin embargo, **el proyecto de ley ha dejado por fuera la necesidad de acompañar el SINA con el desarrollo productivo sostenible del país** o, en otras palabras, **con una gestión sostenible de los recursos**. En este sentido, conviene precisar que la discusión no es sobre eliminar la prevención, sino **reformular el marco regulatorio ambiental** para que, sin debilitar las exigencias, otorgue certeza jurídica, simplifique trámites redundantes y fije incentivos claros para la sostenibilidad productiva¹¹.

Adicionales a estos cambios, quedan dos tareas pendientes en materia de corporaciones autónomas regionales (CAR). La primera es unificar criterios técnicos y reducir la discrecionalidad entre las 33 CAR, tarea que la estrategia CoordinAR busca abordar mediante la estandarización de trámites. La segunda es su modernización: ninguna de estas autoridades cuenta hoy con un sistema de información público comparable al de la ANLA que permita hacer seguimiento a permisos y licencias regionales, lo que limita la transparencia y dificulta identificar oportunidades de mejora en su gestión.

11. Si bien esta subsección del INC 2026 solo cubre el licenciamiento ambiental, dentro de Colombia Progres 2630 se incluyeron otras disposiciones relacionadas con dar solución a: (1) las líneas de inversión obligatorias de no menos del 1 % que, tal como están definidas, resultan limitadas y rígidas; (2) la barrera operativa en el depósito de especímenes biológicos, ya que la limitada capacidad de las colecciones registradas y la exigencia de obtener constancias de "no interés" generan retrasos, mayores costos y dificultan el depósito efectivo del material recolectado, obstaculizando el inventario de la biodiversidad y alejando la norma de su propósito original; y (3) la limitada capacidad para materializar la oferta de bioinsumos para Colombia, dado que prácticamente se indica una licencia ambiental en etapas de experimentación, entre otros.



Menos silos, más país: la interoperabilidad como motor del desarrollo sostenible en Colombia

Como lo hemos reiterado en ocasiones anteriores, la información ambiental en Colombia permanece fragmentada en múltiples fuentes y repositorios poco interoperables, lo que genera rezagos y falta de claridad para ciudadanos y empresas. **La principal dificultad no es la escasez de datos, sino la imposibilidad de integrar y cruzar información** —como variables de suelo y clima en escalas comparables—, creando “silos” que **limitan el uso estratégico de la información ambiental, reducen su aporte a la productividad y dificultan la toma de decisiones basadas en evidencia**.

Reconocemos desde el CPC la gran labor que se lidera desde **el Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC)**, que integra alrededor de 21 subsistemas temáticos que existen para poder entender nuestro capital natural. Esta plataforma incluye, por ejemplo, datos del Sistema de Información sobre Biodiversidad Colombiana (SiB), el Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH), el Sistema de Información sobre Calidad del Aire (SISAIRE), el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMB-yC) administrado por el Ideam (Decreto 1655 de 2017), el Sistema de Información para la Planificación y la Gestión Ambiental (Sipgacar) (Resolución 072 de 2022), el Sistema Nacional de Salvaguardas, el Sistema Integrador de Información sobre Vulnerabilidad, Riesgo y Adaptación al Cambio Climático (SIIVRA)¹² y el Sistema de Captura y Verificación de Negocios Verdes¹³.

Las principales oportunidades de mejora están en **la transformación digital del sector ambiental y en la creación de bienes públicos de información**. Plataformas como **+Clima**¹⁴ o el futuro Observatorio de Bioeconomía y herramientas como el **Biotablero del Instituto Humboldt** muestran el potencial de centralizar y articular datos hoy dispersos. Entre 2026 y 2030, la prioridad será **desarrollar plataformas inteligentes que integren información climática, económica y social para evaluar riesgos y oportunidades en tiempo real, apoyando mejores decisiones para empresas, regiones y el Estado**. Debemos

superar la barrera de que cada entidad pública —o incluso dependencias dentro de las entidades— maneje sus bases de datos como mundos propios que no son interoperables.

Esta prioridad apunta a lograr que la información ambiental sea un **activo estratégico interoperable para la toma de decisiones empresariales y públicas, que además permita brindar seguridad jurídica al sector empresarial habilitando la consulta de datos geoespaciales y climáticos precisos en tiempo real para reducir los riesgos en la inversión y mejorar la transparencia institucional**. En el caso particular de los mercados de carbono, la falta de sistemas interoperables para el registro, la validación y la verificación resta confianza y seguridad a los inversionistas internacionales. Sin información interoperable, un mecanismo de reporte y verificación (MRV) robusto, así como reglas claras, no despegan los mercados de carbono, no fluye la financiación verde privada y no se alinean empresas, territorios y Estado.

También, **actualmente operan diferentes registros que podrían ser interoperables** como el Registro Único Ambiental (RUA), el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases Efecto Invernadero (RENARE), el Registro Nacional de Programas y Proyectos de Acciones para la Reducción de las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia (reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal [REDD+]) y Registro de Generadores de Residuos o Desechos Peligrosos (RESPEL). Otros dos se encuentran en construcción: el Registro de Pasivos Ambientales (REPA) y el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) (incluso opera un registro de jabones y detergentes de uso industrial). **Si bien existe una Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en línea (Vital), se viene hablando de su actualización desde hace un par de años sin perspectivas concretas sobre su futuro**.

12. A este se le suma **el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de Financiamiento Climático** gestionado por el DNP, que permite monitorear, reportar y verificar los recursos financieros públicos y privados invertidos en proyectos de adaptación y mitigación.

13. Hay algunos sistemas aún en construcción como el Sistema Único de Información de Pasivos Ambientales (Suiap) de la Ley 2327 de 2023, art. 6, el Sistema de Reporte y Seguimiento del Plan de Acción de Biodiversidad (SSRSPAB), el Sistema de Comercio de Emisiones (SCE) y otros que parecerían estar suspendidos como el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF).

14. Sistema oficial de información y seguimiento diseñado para monitorear el cumplimiento de la NDC de Colombia, administrado y coordinado por el DNP.



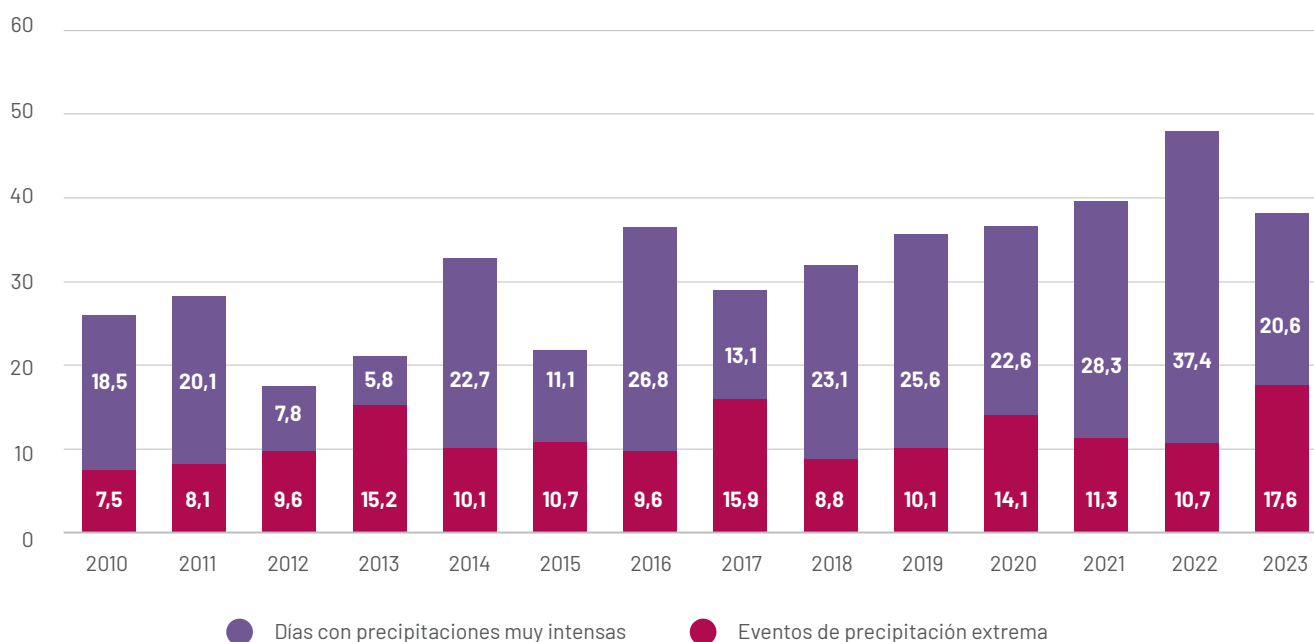
La adaptación

Como hemos planteado en las últimas ediciones de este capítulo, Colombia emite apenas entre el 0,4 % y el 0,6 % de los GEI globales (CPC, 2024, 2025). Hoy el enfoque en muchos espacios, estrategias y agendas se centra exclusivamente en la reducción de emisiones, pero esto puede derivar en sacrificios de bienestar para la población sin generar un impacto significativo en el clima mundial. Por lo tanto, la prioridad debe ser proteger nuestras vulnerabilidades, que se exacerban con los fenómenos de La Niña y El Niño.

La OCDE (2026) ha establecido que, a diferencia de la mayoría de los demás países miembros del organismo, donde

el sector energético es la principal fuente de emisiones, el perfil de emisiones de GEI de Colombia está dominado por la agricultura, la silvicultura y otros usos del suelo, lo que hace necesario invertir en tecnologías y prácticas productivas más limpias en estos sectores. El documento muestra ejemplos de esa vulnerabilidad en la que deberíamos concentrarnos, que también ha sido creciente por los riesgos climáticos. La Gráfica 6 muestra que entre 2010 y 2023 el porcentaje de la tierra expuesta en Colombia a precipitaciones extremas aumentó de 26 % a 37,2 %, impulsado por la proporción de días con precipitaciones muy intensas.

Gráfica 6. Exposición del suelo a precipitaciones extremas. Colombia, 2010-2023 (porcentaje de la tierra)



Fuente: OCDE (2026).

La priorización de la adaptación requiere la coordinación de las agendas de los actores públicos y privados, tanto a nivel nacional como al regional. En este marco, es necesario, por un lado, tener un balance claro del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de 2012 (PNACC 2012), así como actualizarlo¹⁵; por otro lado, es

preciso que los componentes de adaptación de los planes territoriales y sectoriales de gestión del cambio climático y los planes de ordenamiento territorial estén alineados a la NDC para contar con una hoja de ruta medible, evitar duplicidades, articular esfuerzos y fortalecer el seguimiento efectivo de las acciones de adaptación.

15. La NDC 3.0 menciona una evaluación al PNACC según la cual se fortaleció la generación de conocimiento y la formulación de planes de adaptación, pero su impacto práctico ha sido limitado. Los avances se han concentrado en diagnósticos y proyectos piloto, mientras persisten desafíos en la articulación sectorial y territorial, la incorporación de enfoques diferenciales y la definición de lineamientos claros y sostenibles (República de Colombia, 2025).



En efecto, la NDC 3.0 – Transformaciones para la vida, presentada por Colombia en septiembre de 2025, consolida la adaptación como uno de los pilares de su acción climática y define nueve prioridades estratégicas para reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático¹⁶. Para la apropiación e implementación regional y empresarial de las metas ambientales de esta NDC, incluida la adaptación, se propone fortalecer las cámaras de comercio como actores clave, apoyándose en el

diagnóstico y el plan elaborados por GIZ y Hill Consulting para DNP y MinCIT, y conectarlos con el corredor de financiamiento climático. Al mismo tiempo, es necesario integrar estos temas ambientales en las comisiones regionales de competitividad e innovación y en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, evitando que permanezcan desligados de las agendas de productividad¹⁷.

16. (1) Biodiversidad y servicios ecosistémicos; (2) recursos hídricos; (3) seguridad alimentaria y producción agropecuaria; (4) salud humana; (5) infraestructura; (6) riesgo de desastres; (7) patrimonio cultural; (8) hábitat humano; y (9) soberanía y democratización energética.

17. Según un diagnóstico de madurez en clima, biodiversidad y género, se identificó que existe conocimiento generalizado de los temas, pero aún no se consolidan mecanismos de forma sistemática para implementarlos de forma efectiva en los servicios empresariales. En cuanto a capacidad institucional, 14 cámaras registraron capacidad baja en al menos dos temáticas, lo cual sugiere que, a pesar del interés o la comprensión conceptual, las limitaciones técnicas, operativas o de personal dificultan la acción. Con base en el promedio de madurez y capacidad, se produjo un *ranking* de las cámaras de comercio participantes y se priorizaron tres acciones de la hoja de ruta propuesta: compromiso directivo y cultura organizacional, acompañamiento a estructuración de proyectos y material de promoción de acción empresarial.



5 Anexo 1

Respecto a la arquitectura institucional señalada en el primer hito de estas dos décadas, es menester mencionar que entre las leyes para destacar figuran: la Ley 1333 de 2009, del proceso sancionatorio ambiental; la Ley 1444 de 2011 y el Decreto 3570 de 2011, que crearon el Minambiente; y el Decreto Ley 3573 de 2011, que creó la ANLA, otorgando autonomía a la gestión ambiental. Otras leyes para destacar son la Ley 1523 de 2012, **Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres**; la **Ley 1931 de 2018 de cambio climático**; la Ley 1930 de 2018, de gestión integral de los páramos; la Ley 1972 de 2019, sobre protección del aire; la Ley 2169 de 2021 o Ley de Acción Climática, que estableció metas de carbono neutralidad a 2050; y la Ley 2232 de 2022, Política Nacional de Sustitución del Plástico de Un Solo Uso.

Asimismo, se reglamentaron los PSA mediante el Decreto Ley 870 de 2017, vinculando la conservación con la construcción de paz. Por otro lado, si bien se aprobó la Ley 2327 de 2023 en Colombia, que establece el marco legal y los lineamientos para definir y gestionar integralmente los pasivos ambientales, aún falta su reglamentación. Finalmente, la ratificación del Acuerdo de Escazú también marca un hito en el acceso a información y protección.

Ahora, entre las regulaciones vigentes en 2026 cabe mencionar la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC 2017), la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y

sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE 2012), la Política para la Gestión sostenible del suelo (PGSS, 2016), la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal (PNPYBA) 2025-2034 (2025) y la Política de Gestión Ambiental Urbana (2025). Otras que se encuentran en actualización o reformulación son la Política Nacional de Humedales de Colombia, la Política Nacional de Educación Ambiental, la Política Nacional de Producción y Consumo Responsable, la Política Integral de Salud Ambiental y la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010-2022).

Por su parte, quizás las estrategias transversales más relevantes son: la ENEC (Estrategia Nacional de Economía Circular) 2019, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, Adaptada y Resiliente (ECDBCAR) y la Estrategia Nacional REDD+ para la reducción de emisiones por deforestación. En relación con los documentos CONPES, es probable que el documento CONPES 3934, de crecimiento verde, sea el más importante, pero también figuran los documentos CONPES: 3874, de gestión de residuos sólidos; 3886, sobre PSA; 3918, que formula la estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia; 3943, "Política para el Mejoramiento del Aire"; 4004, sobre economía circular en la gestión de los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales; 4050, "Política para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)"; 4058, de variabilidad climática; y 4129, de reindustrialización.



6 Referencias

- 1 Acumen. (2023). *Selva Nevada*.
- 2 Asobancaria. (2026, 20 de mayo). *Financiar la resiliencia: el papel estratégico de la banca colombiana en la adaptación climática*. https://www.asobancaria.com/banca_y_economia/edicion-1520-financiar-la-resiliencia-el-papel-estrategico-de-la-banca-colombiana-en-la-adaptacion-climatica/
- 3 Consga. (2026, 5 de junio). *Monitor del Licenciamiento Ambiental-MoLA*. <https://consga-sas.com/hub-y-mola/>
- 4 CPC. (2022, 17 de noviembre). *Informe nacional de competitividad 2022-2023*. <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2022-2023/>
- 5 CPC. (2024, 13 de noviembre). *Informe nacional de competitividad 2024-2025*.
- 6 CPC. (2025). *Informe nacional de competitividad 2025-2026*. <https://compite.com.co/informe-nacional-de-competitividad/>
- 7 DANE. (2025a). *Cuenta de Bioeconomía (CB) 2019-2024 preliminar*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/CB/bol-CB-2024pr.pdf>
- 8 DANE. (2025b). *Cuenta de Economía Circular (CECI)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuenta-satelite-ambiental-csa/cuenta-de-economia-circular-ceci>
- 9 GGGI. (2025). *Green Growth Index 2.0. Summary Report*. https://greengrowthindex.gggi.org/wp-content/uploads/2025/10/GGGI-Summary-Report_Green-Growth-Index-2025.pdf
- 10 González-Pérez, M. A., Piza Rondón, F. y Vélez, B. (2026). *Unidades de Sostenibilidad Empresarial en Colombia 2026: Diagnóstico, tendencias y hoja de ruta para la gestión de impacto*. Centro de Liderazgo de Impacto In-Sight.
- 11 Hoof, B. y Duque-Hernández, J. (2020). Supply Chain Management for Circular Economy in Latin America: RedES-CAR in Colombia. En R. Salomone, A. Cecchin, P. Deutz, A. Raggi, L. Cutaia (Eds.), *Industrial Symbiosis for the Circular Economy* (pp. 103-118). Springer. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-36660-5>
- 12 Ideam. (2023). *Informe Anual 2022. Actualización de cifras oficiales de monitoreo de bosque natural y deforestación en Colombia*.
- 13 Ideam y Minambiente. (2025). *Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque - Año 2024. Resumen de resultados de monitoreo. 2025*. <https://bart.ideam.gov.co/smbyc/Resultados%20Monitoreo%20de%20Bosques%20y%20Deforestacion/Resultados%20Monitoreo%20Bosque%20y%20Deforestacion%20-%202024.pdf>
- 14 Minambiente. (2023, 15 de diciembre). *Catálogo de Negocios verdes 2023*. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2023/12/CATALOGO-NEGOCIOS-VERDES-2023-4.pdf>
- 15 Minambiente. (2025). *Informe de gestión 2024*. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2025/01/Informe-de-Gestion-2024-VF.pdf>
- 16 Minambiente e Ideam. (2026). *Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia: Resumen ejecutivo de resultados*. <https://www.ideam.gov.co/sala-de-prensa/informes/Informe-anual-del-monitoreo-de-bosque-y-la-deforestacion>
- 17 Minambiente. (2026). *Informe de gestión institucional 2025*. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2026/02/Informe-de-Gestion-2025_VF_.pdf
- 18 MinCIT. (2025). *Informe de tejido empresarial*. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tejido-empresarial/2025/diciembre/03-02-2026-informe-de-tejido-empresarial-diciembre-2025.pdf.aspx>
- 19 Minhacienda. (2024). *Colombia realizará quinta subasta de TES Verdes 2031*. <https://www.minhacienda.gov.co/w/colombia-realizará-quinta-subasta-de-tes-verdes-2031>
- 20 OCDE. (2026). *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2026*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-environmental-performance-reviews-colombia-2026_968398f7-en.html
- 21 PNN. (s. f.). *¿Qué es el SINAP?* <https://www.parquesnacionales.gov.co/sistema-nacional-de-areas-protegidas/>
- 22 República de Colombia. (2025). *Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC3.0) de Colombia - Transformaciones para la Vida*. <https://unfccc.int/sites/default/files/2025-12/NDC%203.0%20Transformaciones%20para%20la%20Vida%20%28Colombia%29.pdf>



- 23** Selvática. (s. f.). *Camu camu*. <https://www.selvatica.com.co/producto/camu-camu-soda/>
- 24** SisCONPES. (2026). *Documento CONPES – 3934*. <https://sis-conpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb//AccesoPublico/Documento/7uJtDCXBbok>
- 25** Solability. (2025). *The Global Sustainable Competitiveness Index 2024*. <https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index>
- 26** UNGRD. (s. f.). *Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/paginas/estructura.aspx>
- 27** Yale Center for Environmental Law & Policy. (2026). *2026 Environmental Performance Index*. <https://epi.yale.edu/downloads/epi2026pmsum2026-07-06.pdf>



PRODUCTIVIDAD RURAL



PRODUCTIVIDAD RURAL

Introducción

1

Grandes éxitos

2

La gran deuda: regularización de la propiedad rural para la seguridad jurídica

3

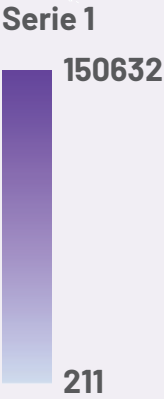
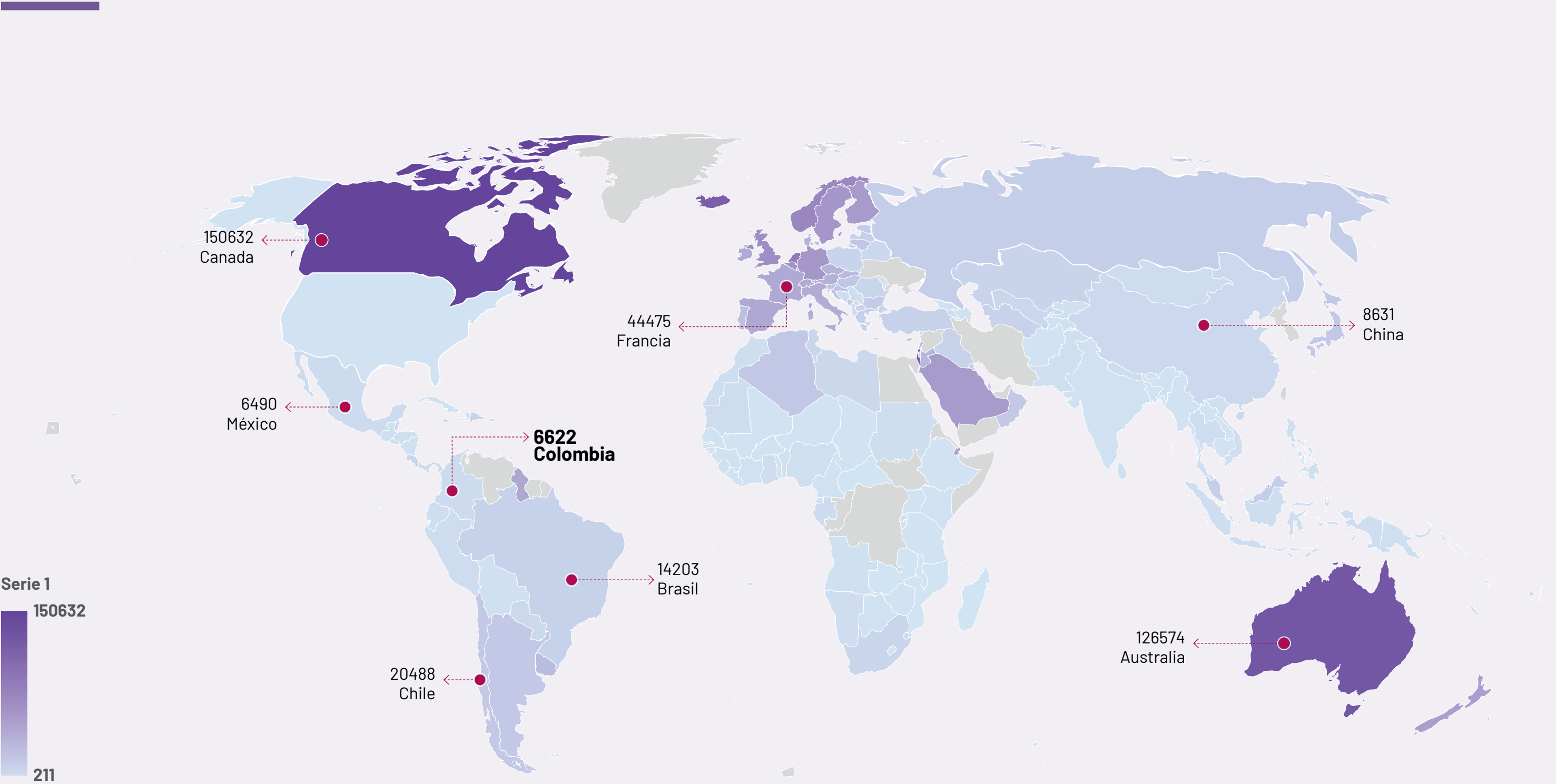
Prioridades de acción

4

Referencias

5

AGRICULTURA, SILVICULTURA Y PESCA, VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR (USD CONSTANTES DE 2015)



Data Source: World Development Indicators



Productividad rural

Tema	Indicador	Valor en Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Desempeño y crecimiento	Agricultura, valor agregado (% del PIB)	9,28	6 de 16	Nicaragua (14,41)	2,34	Banco Mundial (2024)	Contribución a la economía.
	Valor añadido por trabajador agrario (USD)	6.664,60	8 de 16	Uruguay (28.667,51)	45.752,62	Banco Mundial (2024)	Valor añadido por trabajador agricultura, silvicultura y pesca.
	Población rural (% de la población total)	21,48	9 de 17	Guatemala (44,04)	21,15	Banco Mundial (2024)	Personas que viven en zonas rurales.
Productividad y eficiencia	Índice de producción de alimentos (2014-2016=100)	110,64	7 de 16	Perú (128,07)	103,57	Banco Mundial (2022)	Cultivos alimentarios considerados comestibles.
	Índice de producción animal (2014-2016=100)	110,33	11 de 17	Nicaragua (125,96)	104,73	Banco Mundial (2022)	Carne y leche de todas las procedencias, productos lácteos como el queso y los huevos, miel, seda cruda, lana y pieles.
	Rendimiento de los cereales (kg por hectárea)	4.301,20	8 de 17	Chile (6.332,3)	5.300,51	Banco Mundial (2023)	Incluye trigo, arroz, maíz, cebada, avena, centeno, mijo, sorgo, trigo sarraceno y granos mixtos.
Social y laboral	Empleados en agricultura, mujeres (% del empleo femenino)	5,92	9 de 16	Ecuador (30,76)	4,61	Banco Mundial (2025)	Mujeres en edad laboral que están dedicadas a actividades en agricultura.
	Empleados en agricultura, hombres (% del empleo masculino)	19,78	9 de 16	Nicaragua (44,25)	6,58	Banco Mundial (2025)	Hombres en edad laboral en agricultura, caza, silvicultura y pesca.
	Consumo de fertilizantes (kg por ha de tierras cultivables)	372,91	2 de 16	Costa Rica (1024,55)	220,69	Banco Mundial (2023)	Cantidad de fertilizantes vegetales utilizados por unidad de tierra cultivable.
Uso de la tierra y recursos	Tierras agrícolas (% del área de tierra)	36,5	8 de 17	Uruguay (81,35)	37,13	Banco Mundial (2023)	Parte de superficie de tierra que es cultivable.
	Tierras destinadas al cultivo de manera permanente (% del área de tierra)	2,2	8 de 17	Guatemala (11,04)	2,11	Banco Mundial (2023)	Cultivos que no necesitan ser replantados tras cada cosecha.
	Área selvática (% del área de tierra)	52,77	7 de 17	Argentina (85,2)	35,80	Banco Mundial (2023)	Área que está bajo poblaciones naturales o plantadas de árboles de al menos 5 metros <i>in situ</i> , ya sean productivas o no.



1

Introducción

La productividad agropecuaria debería ser una obsesión para Colombia, no solo porque permitiría lograr la seguridad alimentaria de más de 50 millones de personas, sino porque dinamizaría la economía nacional. Al mismo tiempo, su desempeño es determinante para la balanza comercial, consolidándose como el principal motor de las exportaciones no tradicionales y como la actividad económica central en la ruralidad para la generación de empleo y el sustento de miles de familias. En este sentido, mejorar la competitividad del sector tiene implicaciones tanto macroeconómicas como en el bienestar y la calidad de vida de las personas, impactando tanto a quienes habitan en la ruralidad como a la población urbana que se abastece de su producción.

No obstante, a pesar de este potencial emergente, los diversos diagnósticos y análisis, incluyendo las entregas previas de este capítulo, coinciden en el rezago y los múltiples retos estructurales que enfrenta la ruralidad, particularmente el sector agropecuario. En años anteriores, este informe ha puesto la lupa sobre factores determinantes como la adecuación de tierras, la innovación agropecuaria, la educación rural y la infraestructura vial, entre otros bienes públicos esenciales para la competitividad del campo. Sin embargo, en un contexto marcado por la transición hacia un nuevo poder ejecutivo y legislativo, para este *Informe Nacional de Competitividad (INC) 2026* hemos decidido acotar el foco: **en lugar de insistir en el inventario de carencias, nos concentraremos en una revisión reciente de lo que sí**

ha funcionado y de los nudos específicos que aún nos impiden escalar estos resultados.

Ahora bien, estos indicadores son el resultado de decisiones acertadas y logros consolidados en el tiempo, en los que la articulación entre el sector productivo y la institucionalidad han desempeñado un papel determinante. Por ello, atendiendo al enfoque del INC 2026, el capítulo presenta tres logros destacables: (1) **el rediseño del andamiaje institucional** para la ruralidad; (2) **la diversificación de la canasta** productiva y exportadora; y (3) **la maduración del financiamiento y la gestión del riesgo.**

No obstante, este dinamismo no es uniforme. Mientras algunos sectores operan con estándares globales, la ruralidad profunda sigue enfrentando índices de pobreza multidimensional tres veces superior a los niveles urbanos. Bajo esta premisa, resulta fundamental reconocer los desafíos estructurales y las brechas históricas que condicionan el desarrollo del campo colombiano. Aunque en años anteriores hemos profundizado en diversos factores habilitadores de la competitividad, en esta entrega el análisis prioriza una deuda axiomática para el progreso del sector: la formalización de la propiedad rural.

Finalmente, para materializar este potencial y desatar los nudos identificados, el capítulo concluye con la formulación de tres acciones concretas de política pública en el marco del proyecto Colombia Progresando 2630. Estas iniciativas se centran, por un lado, en reformar la institucionalidad de calidad para potenciar el dinamismo empresarial y el comercio exterior y, por otro, en avanzar decididamente hacia la seguridad jurídica de la propiedad rural.



2 Grandes éxitos

Un nuevo diseño institucional para el desarrollo rural

Un primer avance en el desarrollo rural no se materializa en un indicador concreto, sino en una transformación estructural en la forma en que el Estado entiende y gestiona la ruralidad. En las últimas dos décadas, la institucionalidad ha transitado desde un modelo sectorial y asistencialista hacia un paradigma de “nueva ruralidad” que sentó sus bases en la Misión para la Transformación del Campo (Misión Rural) en 2014. Así se estableció una ruta coherente e integradora entre la visión de desarrollo y la arquitectura institucional que debe respaldarla. Bajo esta premisa, **lo rural dejó de ser visto únicamente como un espacio de producción primaria para entenderse como un territorio estratégico** donde convergen bienes públicos, servicios ambientales y ciudadanía (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2015).

Mediante este enfoque, la transición de lo sectorial a lo territorial ha permitido avanzar en la superación de la dicotomía estricta entre el campo y la ciudad que limita el progreso rural a la mera producción agrícola. Esta nueva perspectiva, impulsada por la Misión Rural y posteriormente por la Reforma Rural Integral derivada del Acuerdo de Paz, reconoce que el progreso del campo y el bienestar del habitante rural dependen de la presencia integral del Estado y la ejecución de políticas y planes coherentemente articulados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2022).

El cambio de paradigma fue una respuesta al agotamiento de una arquitectura institucional que no logró dar una respuesta efectiva a las necesidades del campo. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), creado en 1961, se centró en un reformismo agrario redistributivo con alcances limitados y efectos marginales en la estructura de la propiedad (Perfetti *et al.*, 2024). Posteriormente, el punto crítico ocurrió en 2003 con la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), entidad resultado de la fusión de cuatro organismos con misionariedades diferentes: el propio Incora (reforma agraria), el DRI (Desarrollo Rural Integral), el INAT (Instituto Nacional de Adecuación de Tierras) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).

El ajuste en el arreglo institucional generó una dispersión de objetivos al obligar a una sola entidad a gestionar simultáneamente

la titulación de baldíos, la construcción de distritos de riego y el desarrollo productivo, deteriorando cada una de sus funciones (DNP, 2015). Esta situación se agravó por la disminución en la planta, que pasó de 5.000 funcionarios especializados a 600 empleados para cubrir todas las competencias nacionales, lo que generó cuellos de botella operativos y una debilidad técnica que convirtió al Incoder en una entidad fragmentada y sin visión de largo plazo (Perfetti *et al.*, 2019).

La fragmentación institucional profundizó un modelo de asistencia y protección comercial que priorizó las transferencias individuales sobre los bienes públicos estratégicos, lo que se tradujo en un crecimiento anual del 4,6 % en subsidios y compensaciones entre 1990 y 2014, mientras que la inversión en infraestructura, ciencia y tecnología permaneció estanca con un incremento marginal de apenas el 0,8 % (DNP, 2015). Esta asimetría consolidó una cultura de paternalismo que aisló al agro de la competitividad internacional y postergó las reformas estructurales necesarias para el desarrollo rural.

Ese enfoque se mantiene vigente, según la OCDE (2025), el apoyo a los precios de mercado representa el 89 % del total de apoyo a los productores, concentrando los beneficios de manera desproporcionada en cadenas específicas como el arroz, la leche, el cerdo y el maíz. Al absorber casi la totalidad de los recursos en sostener artificialmente los precios de mercado, este esquema perpetúa un desincentivo estructural para la modernización tecnológica y la eficiencia productiva de largo plazo.

Ahora bien, en 2015 se desarrolló un cambio de arquitectura institucional. El nuevo andamiaje separó la planificación técnica de la ejecución operativa: la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ejerce la dirección técnica en la planificación del uso del suelo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) asume la consolidación del ordenamiento social y jurídico de la tierra, y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se encarga de la ejecución de proyectos integrales.

A este despliegue se sumaron instancias de coordinación y gobernanza fundamentales para la armonización de la política pública, como el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), creado bajo la Ley 1876 de 2017 para articular la



investigación y la extensión. También se reactivó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural como eje para integrar los esfuerzos institucionales.

En conclusión, **este cambio de paradigma ha representado un éxito emergente**. Si bien se trata de un modelo en etapa de maduración dada su adopción relativamente reciente, su mayor valor reside en haber establecido un marco institucional y normativo finalmente alineado con las necesidades del campo colombiano, diagnosticadas con amplitud en las últimas décadas. Este enfoque marca una ruta hacia el incre-

mento de la productividad —que sigue siendo una gran deuda— y la mejora en las condiciones de vida de los habitantes de la ruralidad.

No obstante, es imperativo reconocer que, si bien la coherencia institucional es un logro en sí mismo, **la transformación del agro solo se consolidará cuando se dé una verdadera ejecución y gobernanza integrada en los territorios** (OCDE, 2022). En consecuencia, podría decirse que los rieles están instalados, y el verdadero reto de la próxima década está en alcanzar una operación mucho más articulada y coherente.

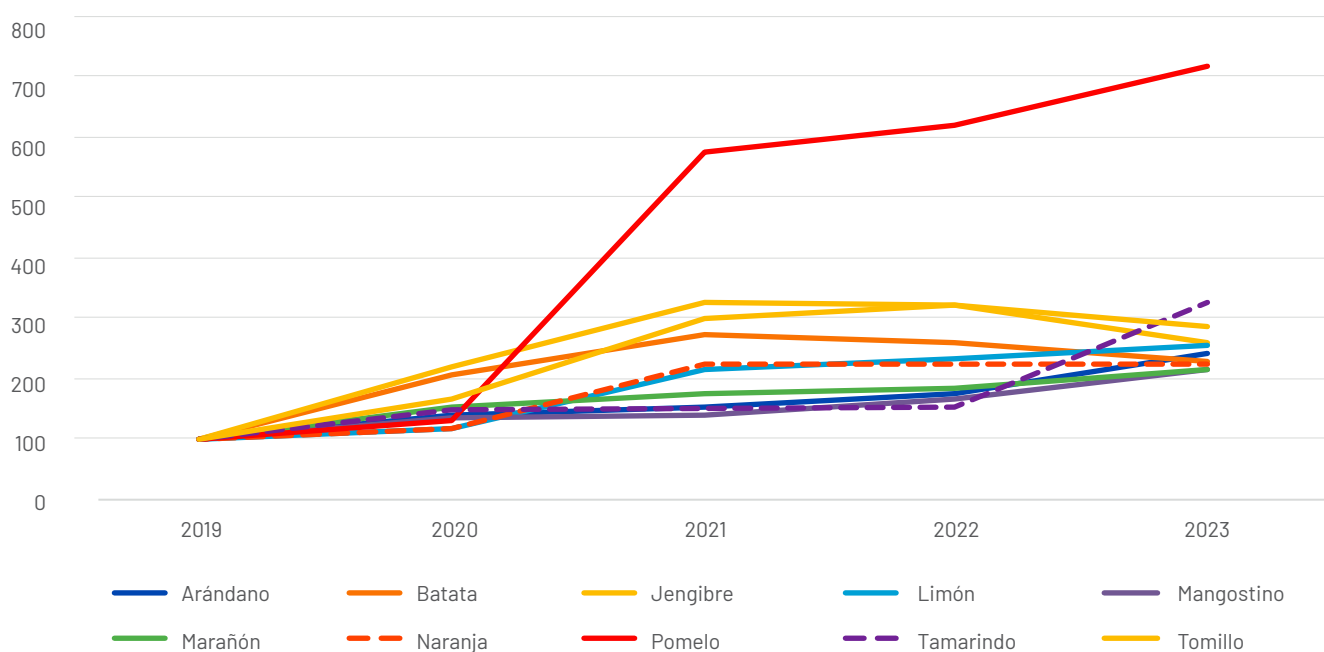
Diversificación y sofisticación de la canasta productiva y exportadora

Con frecuencia se suele destacar el potencial agropecuario de Colombia por su diversidad de agroecosistemas y su privilegiada ubicación intertropical, que constituye una ventaja comparativa para una producción diversa de alimentos. Sin embargo, históricamente la producción agropecuaria se ha concentrado en cinco cultivos (café, palma de aceite, arroz, maíz y plátano), que hoy representan casi el 60 % del área total sembrada (UPRA, 2026d).

A pesar de esta tendencia, **el país ha avanzado hacia una mayor diversificación de su oferta productiva**, reflejada en el

aumento de cultivos que, aunque no lideran en área absoluta, presentan una aceleración notable. Un ejemplo paradigmático es el del aguacate hass, que en los últimos 5 años ha tenido un incremento del 50 % en las hectáreas sembradas, pasando de 48.000 ha en 2020 a más de 72.000 en 2025 (Asohfrucol, 2026). Asimismo, aunque en extensión absoluta sigue siendo marginal, frutas exóticas como el pomelo, el tamarindo, el rambután, el arándano y el mangostino han presentado un crecimiento superior al 100 % en sus áreas de siembra (Gráfica 1) (UPRA, 2026a).

Gráfica 1. Índice de crecimiento de área sembrada (miles de hectáreas). Colombia, 2019=100



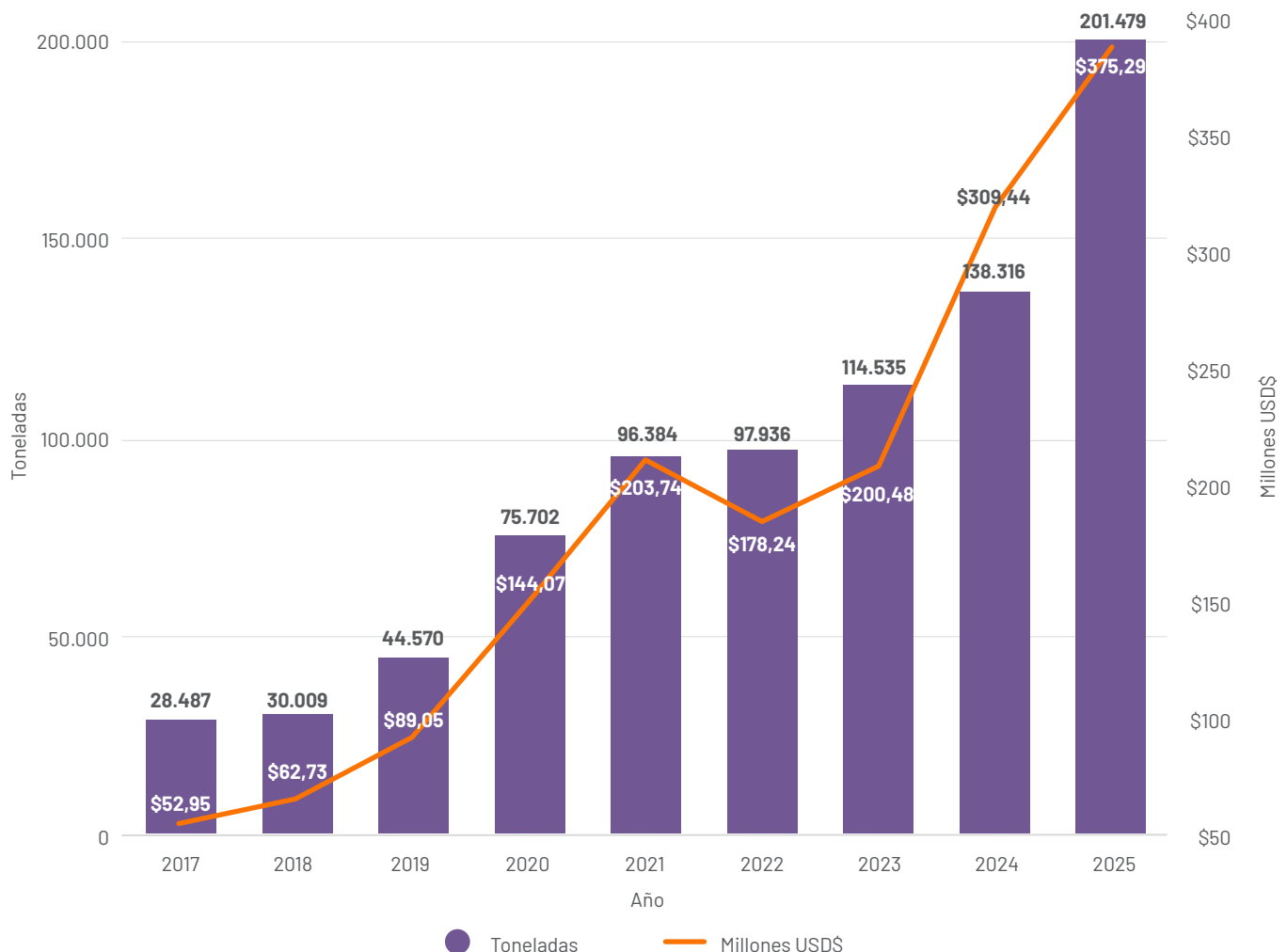
Fuente: elaboración propia con base en UPRA (2026a).



Paralelamente, las cadenas agroindustriales han desempeñado un papel determinante en esta dinámica. La soya, por ejemplo, se consolidó como el rubro con el crecimiento más significativo en 2025 (+26,3 %), alcanzando las 107.000 ha sembradas, con una concentración estratégica en la región de la Orinoquía. A este dinamismo le siguen el maíz¹, con un incremento del 14,9 % impulsado por mejoras tecnológicas, y el cacao, que mantiene su tendencia creciente con un aumento del 3,8 % en área y del 8,2 % en producción, lo que evidencia también una reorientación hacia cultivos de ciclo corto con alta demanda (UPRA, 2026d), así como integración a cadenas globales de valor y mercados internacionales.

Esta diversificación se ha reflejado igualmente en la canasta exportadora. Aunque los cultivos tradicionales (café, flores y banano) representan hoy el 65 % del valor total de las exportaciones y el 58 % del volumen, su peso relativo ha cambiado. Por ejemplo, el café pasó de representar el 47,3 % en los noventa (DNP, 2015) a un promedio del 35 % en 2026 (UPRA, 2026a). En consecuencia, **han surgido nuevos motores de crecimiento agropecuario**: además de la soya, el maíz, el cacao y las flores, el sector de frutas y hortalizas ha tenido un incremento sostenido, multiplicando por siete el valor y el volumen de sus exportaciones en la última década (Gráfica 2).

Gráfica 2. Exportaciones hortofrutícolas. Colombia, 2017-2025



Fuente: Asohofrucol (2026).

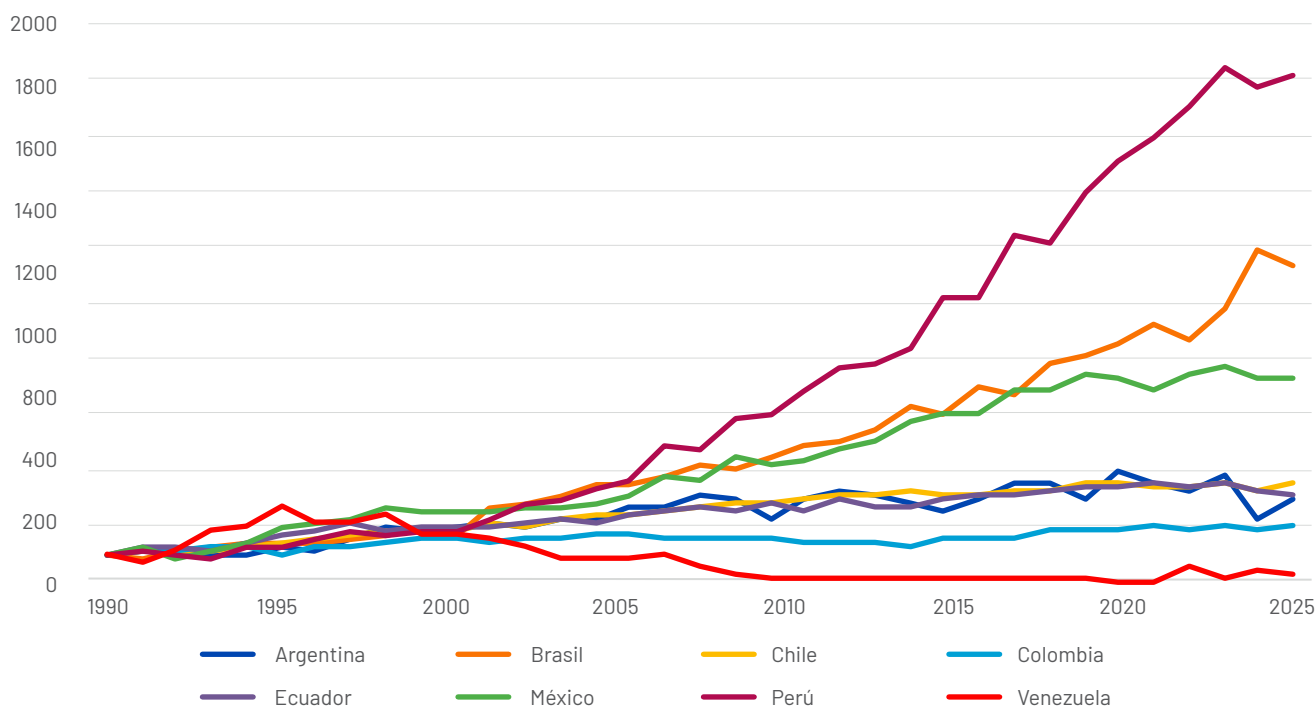
1. Cabe mencionar que el desarrollo de estas cadenas agroindustriales se ha localizado en la Orinoquía, específicamente en la altillanura, presentando crecimientos promedio del 8,7 % anual en las áreas sembradas (UPRA, 2026d).



Como consecuencia de estos avances, Colombia ha mantenido un crecimiento constante en sus exportaciones a una tasa promedio del 5,9 % entre 2000 y 2021 (DNP, 2024), lo que ha llevado a casi duplicar el volumen total en los últimos 30 años² (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], 2026). Sin embargo, este desempeño de X1,9 desde 1990 cobra una dimensión diferente al contrastarlo con países de referencia en la región como Ecuador (X3), Chile (X3,5) y Mé-

xico (X7,24), que lograron una expansión más acelerada, o casos como el de Brasil (X11,3) y, especialmente, el de Perú (X18,2), que evidencian un potencial de crecimiento masivo referente para Colombia. Estas brechas indican que, **aunque la ruta de diversificación y sofisticación es la correcta, la velocidad y la escala de la transformación requieren un impulso decidido** para alcanzar los niveles de competitividad de los líderes de la región (Gráfica 3).

Gráfica 3. Índice de evolución del volumen de las exportaciones. Colombia y países de referencia, 2019-2025 (2019=100)



Fuente: elaboración propia con base en FAOSTAT (2026).

Acceso al sistema financiero a través de una institucionalidad eficiente

El acceso al sistema financiero se constituye como uno de los logros institucionales más significativos y al mismo tiempo invisibilizados. Además de la simple provisión de capital, la consolidación de un sistema robusto ha permitido **habilitar procesos de modernización, adopción tecnológica y mitigación de riesgos** que antes eran inalcanzables para la mayoría de los productores. Este avance se consolidó con la superación

de un esquema de banca estatal centralizado y vulnerable a la ineficiencia para dar paso a un sistema especializado y mixto.

Antes de 1990, el financiamiento estaba concentrado en entidades estatales como la Caja Agraria, el Banco Cafetero y el Banco Ganadero, bajo la administración del Banco de la República. La Ley 16 de 1990 marcó un punto de quiebre al crear el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), encargado

2. De hecho, las exportaciones del primer trimestre de 2026 crecieron 8,3 % en valor y cerca de 40 % en volumen respecto al mismo periodo de 2025 (UPRA, 2026b), ubicándose en un máximo histórico.

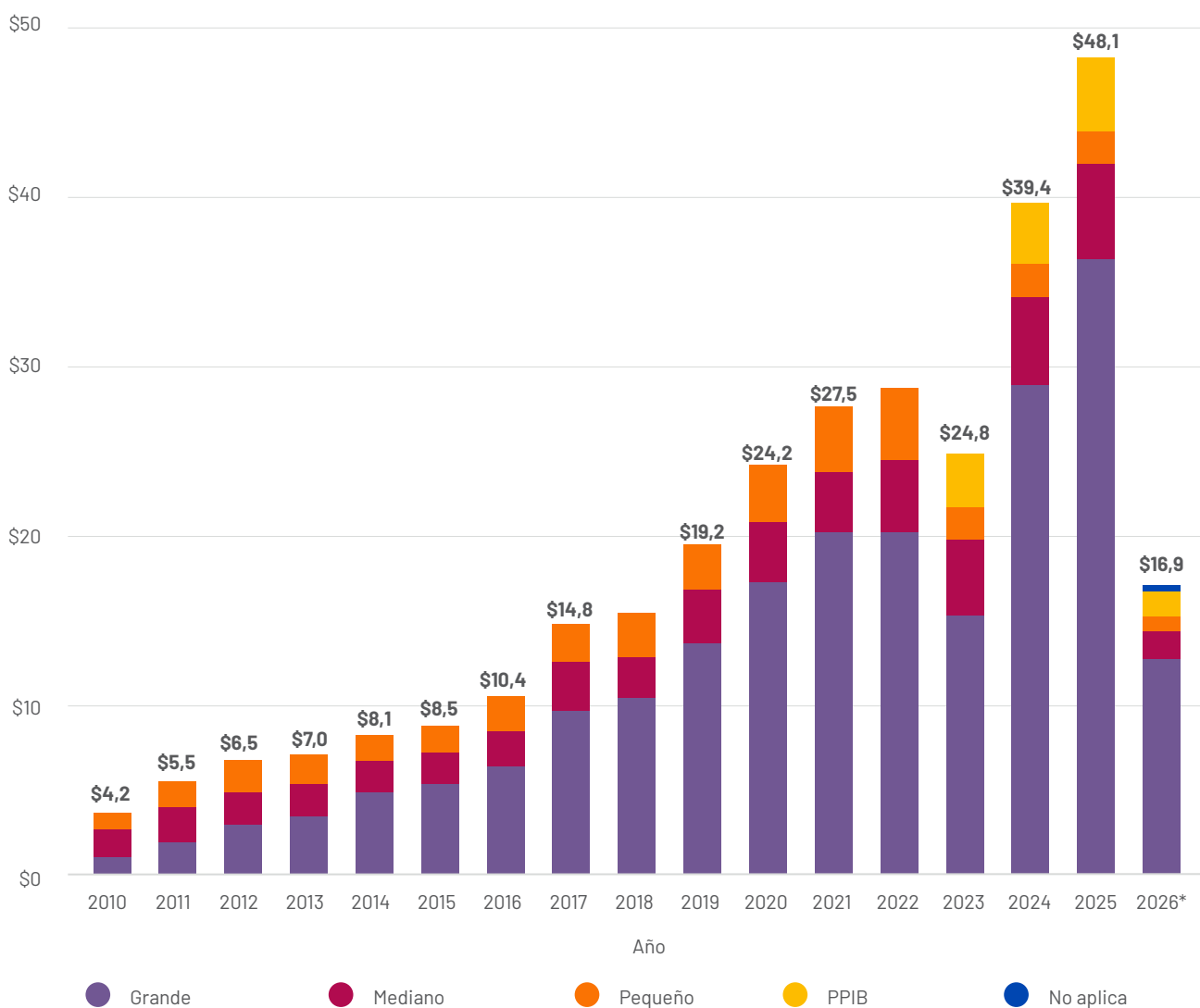


de la “formulación de la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros” (DNP, 2014b). Esta evolución incluyó hitos críticos como la liquidación de la Caja Agraria en 1999 y su transformación en el Banco Agrario de Colombia (BAC).

Hoy esta institucionalidad opera mediante una estructura dual y complementaria: Finagro tiene el rol de administrador central que asegura la disponibilidad de recursos, y el BAC actúa como ejecutor de estos servicios a los productores. Como consecuencia de esta articulación técnica y operativa, **el acceso al sistema financiero en la ruralidad ha mostrado una evolución sin precedentes.**

Desde el año 2010, el valor de las colocaciones de crédito de fomento ha tenido un crecimiento constante, pasando de COP 4,2 billones a COP 48 billones en 2025 (Gráfica 4), lo que también se corresponde con el número de beneficiarios acumulados, pasando de casi 79.000 en 2010 a 158.000 en 2023 (Gráfica 5). Este avance fue posible gracias a herramientas de inclusión como el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Por ejemplo, en 2024 el 93 % del total de nuevos productores (71.172 productores) ingresaron haciendo uso de una garantía agropecuaria (Finagro, 2024). Para 2025, el FAG movilizó créditos por COP 6,32 billones, orientando el 94 % de estas garantías específicamente a pequeños productores (Finagro, 2025).

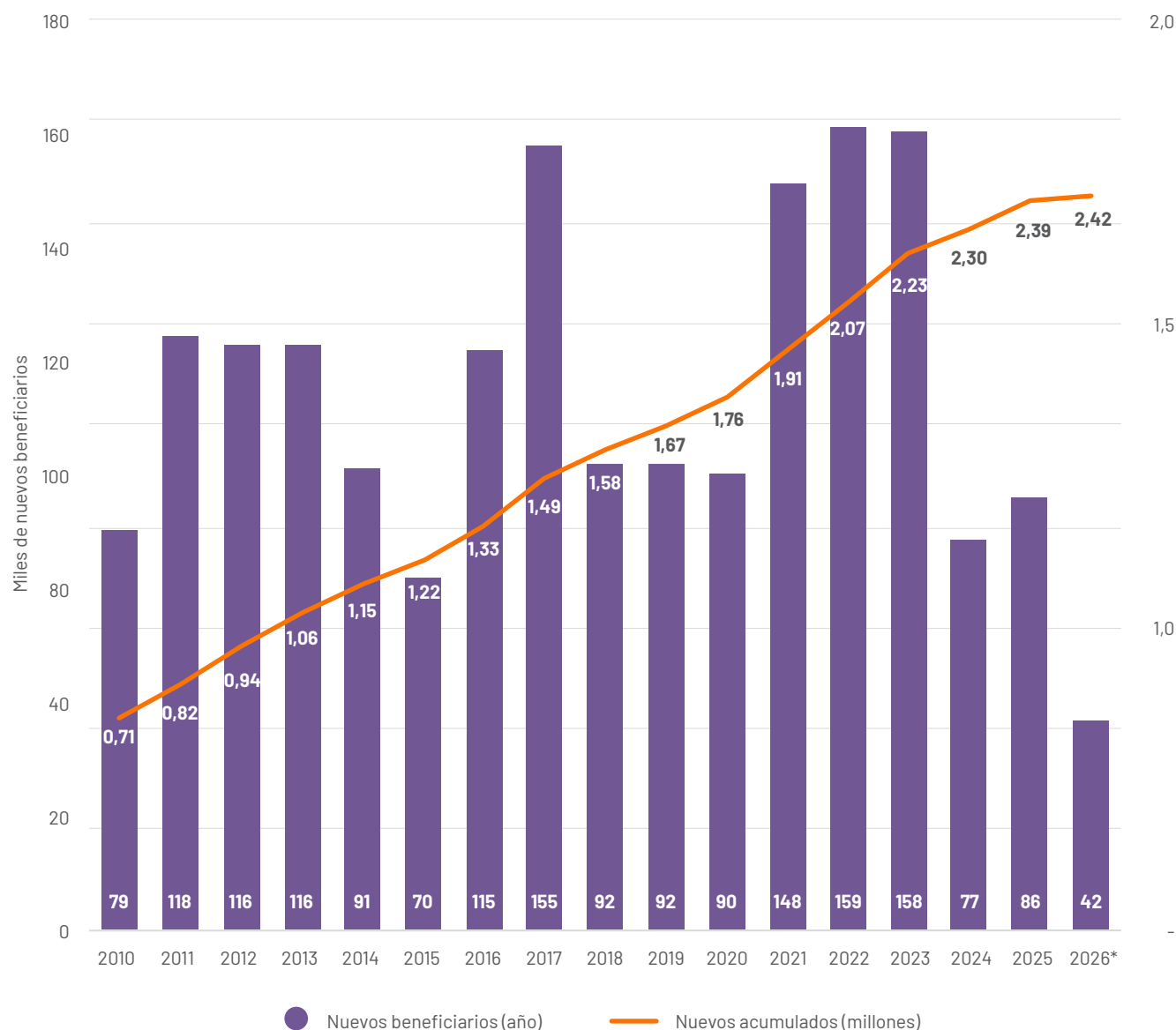
Gráfica 4. Valor de colocaciones de crédito de fomento (billones COP). Colombia, 2010-2026



* Cifras preliminares
Fuente: Finagro (2026).



Gráfica 5. Nuevos beneficiarios acumulados. Colombia, 2010-2026



* Cifras preliminares
Fuente: Finagro (2026).

Sin embargo, a pesar del éxito institucional, **persisten barreras que limitan una participación más equitativa de la banca comercial**. Mientras que los grandes y medianos productores acceden a múltiples bancos, los pequeños dependen entre un 78 % a 92 % del BAC (Gáfaró et al., 2025). Esta concentración se debe, en parte, a que la regulación actual de tasas máximas para créditos de fomento puede desincentivar a los bancos privados al no cubrir los altos costos operativos y de riesgo (Gáfaró et al., 2025). Asimismo, existe una excesiva dependencia del BAC respecto al FAG, lo que genera una evaluación

de riesgo menos rigurosa por parte de la banca de primer piso (DNP, 2014a).

Finalmente, la falta de documentación formal, directamente relacionada con la seguridad jurídica y propiedad de la tierra, así como la dispersión geográfica, elevan los costos de transacción y acentúan las asimetrías de información, dificultando la distinción de la capacidad real de pago de los productores. Al mismo tiempo, la subordinación al presupuesto público —como el recorte en las líneas especiales de crédito (LEC)— y los choques climáticos implican riesgos para el funcionamiento del sistema (Finagro, 2025).



3 La gran deuda: regularización de la propiedad rural para la seguridad jurídica

La situación del campo colombiano constituye un auténtico “nudo gordiano”: un desafío estructural agudizado por décadas de exclusión y conflicto que lo hacen difícil de desatar. En este escenario tan complejo, es todo un reto aislar una sola deuda; sin embargo, si se debe señalar un factor con gran incidencia en los demás, es **la formalización de la propiedad rural**.

La importancia de la formalización y la actualización del Catastro trasciende la mera titulación. La seguridad jurídica derivada del título de propiedad es el prerrequisito para la movilización de inversión, habilitando el acceso al crédito formal y a programas de asistencia técnica. Sin ella, los productores quedan en una alta dependencia de los programas públicos de financiación o, peor, de la informalidad y el financiamiento usurero.

Asimismo, **un catastro actualizado dinamiza el mercado de tierras**, permitiendo que la oferta y la demanda autorregulen los precios y usos del suelo, así como a los proyectos más eficientes. A su vez, este ajuste facilitaría que los municipios generen recursos propios mediante el impuesto predial para invertir en bienes públicos (OCDE, 2022; Perfetti *et al.*, 2024). De igual forma, la seguridad jurídica en la tenencia se convierte en un incentivo para que el productor invierta en tecnologías de largo plazo, como sistemas de riego o maquinaria, eliminando el riesgo de perder su capital por falta de protección legal.

Históricamente, Colombia ha operado bajo una informalidad generalizada que en 2019 alcanzaba el 52,7 % a nivel nacional, llegando al 100 % en decenas de municipios (OCDE, 2022). Esta desactualización se agravó por un vacío de información estadística de 45 años entre el Censo Nacional Agropecuario de 1970 y el de 2014, y una institucionalidad fragmentada que impedía la interrelación entre el Catastro y el registro (DNP, 2015; Perfetti *et al.*, 2024).

Esta inseguridad jurídica, sumada a una deuda de casi 90 años en la creación de una jurisdicción agraria especializada, facilitó una concentración extrema donde el 1 % de los pro-

pietarios controla el 42,6 % del área rural. Al mismo tiempo, el conflicto armado forzó el abandono de aproximadamente 8,3 millones de hectáreas, complejizando la certeza sobre la propiedad y la tradición de la tierra (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2025; OCDE, 2022; Procuraduría General de la Nación [PGN], 2025).

Aunque recientemente se han logrado avances notables en la velocidad de formalización³, según la PGN, al cierre del primer trimestre de 2025 se habían formalizado 2,83 millones de hectáreas, alcanzando el 40,48 % de la meta establecida en el Acuerdo de Paz (PGN, 2025). No obstante, al revisar con detalle estos datos, se encuentra que el 81,7 % corresponde a titulación en favor de comunidades indígenas⁴ (PGN, 2025), y casi la mitad (48,5 %), al saneamiento de resoluciones antiguas (previas a 2017) que no habían sido notificadas (ANT, 2025), lo que representa más un éxito en el trámite notarial que una redistribución efectiva de la propiedad.

Otro desafío persiste en la adjudicación física a través del Fondo de Tierras (meta de 3 millones de hectáreas), donde el cumplimiento efectivo es del 1,19 % (PGN, 2025). A pesar de los esfuerzos por actualizar el Catastro y formalizar la pequeña propiedad, el coeficiente de Gini de propiedad rural se mantiene en un crítico 0,89, lo que refleja una alta concentración (IGAC, 2025).

La inseguridad jurídica derivada de la falta de información predial actúa como un fuerte desincentivo a la inversión agraria al elevar el riesgo de litigios y congelar el acceso al financiamiento de largo plazo. El caso de la altillanura es emblemático: a pesar de su inmenso potencial, la incertidumbre sobre la propiedad y las restricciones normativas han frenado proyectos a gran escala. Según Fedesarrollo, resolver estos cuellos de botella institucionales y de infraestructura permitiría un despliegue productivo tal que, tan solo en el departamento del Meta, el producto interno bruto (PIB) agropecuario podría expandirse a una tasa del 14 % anual continuo hacia el año 2045.

3. En 2022 se registraban 30.263 ha formalizadas. Para la vigencia 2025 la cifra ascendió a 200.187 ha (ANT, 2025).

4. Esta cifra debe interpretarse con cautela. La titulación de resguardos involucra vastas extensiones de baldíos cuya seguridad jurídica se resuelve mediante actos administrativos masivos de baja complejidad técnica. Al ponderar el área titulada frente al reducido número de beneficiarios colectivos, el avance estadístico resulta desproporcionado y oculta el impacto marginal en la democratización del acceso a la tierra para el productor individual o la pequeña propiedad campesina.



4 Prioridades de acción

Reforma estructural a la institucionalidad de calidad

El sistema de calidad sanitaria y fitosanitaria presenta deficiencias estructurales que comprometen la competitividad del sector rural, limitan la inserción de los productores en las cadenas globales de valor y frenan el dinamismo exportador del país. Este panorama crítico se origina, en primer lugar, por una **fragmentación institucional que divide la vigilancia de la inocuidad alimentaria** entre la producción primaria (a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario [ICA]) y la transformación industrial (bajo el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos [Invima]). Esta desconexión genera zonas grises de responsabilidad y una duplicidad de inspecciones que encarecen la operación sin elevar los estándares de seguridad, provocando que en cadenas clave como lácteos y cárnicos se dupliquen costos de laboratorio y largos tiempos de respuesta para registros básicos.

En segundo lugar, el régimen de registro sanitario y fitosanitario arrastra un **marco normativo de más de tres décadas sin actualización que ignora la velocidad de la innovación global**. Al exigir que se repitan y certifiquen localmente estudios de seguridad que ya han sido avalados por agencias rigurosas de otros países, se retrasa por meses o años la llegada de insumos tecnológicos y fertilizantes al productor rural. Esta falta de reconocimiento automático duplica los costos de entrada de las innovaciones, desincentiva la inversión extranjera y satura la capacidad técnica de las agencias al obligarlas a procesar de forma idéntica productos de alto y bajo riesgo.

Para resolver de fondo estas fallas, se propone una **reforma institucional integral que traslade al ICA la competencia exclusiva sobre toda la cadena agroalimentaria**, adoptando el modelo internacional de control único “desde la granja hasta la mesa”. Bajo este diseño, el ICA asumiría de forma unificada la vigilancia de la producción primaria, el procesamiento industrial de alimentos y el control sanitario en puertos, garantizando la trazabilidad total que exigen los mercados más competitivos del mundo. Paralelamente, el Invima se transformaría en una agencia de alta especialización enfocada de manera exclusiva en el sector de la salud humana, como medicamentos y dispositivos médicos, reorientando sus esfuerzos hacia una rigurosa vigilancia *ex post*.

Esta nueva estructura sería complementaria con la adopción del sistema de aceptación mutua de datos (MAD) de la OCDE, garantizando que los estudios técnicos realizados bajo principios de buenas prácticas de laboratorio en el exterior sean reconocidos automáticamente en el territorio nacional. Al mismo tiempo, convendría implementar un modelo de clasificación de riesgo donde los productos e insumos de bajo riesgo dejen de estar sujetos a registros previos exhaustivos y se gestionen mediante una notificación sanitaria obligatoria (NSO).

Asimismo, se propone **reemplazar la inspección física universal por controles inteligentes y selectivos basados en riesgo**, delegando las funciones operativas de inspección y análisis en laboratorios acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC). De esta manera el Estado podría concentrarse en la supervisión de la política mientras el sector privado asume la ejecución logística con vigilancia pública.

La implementación de esta estrategia se desarrollaría a través de una Ley de Reforma Institucional del Sistema Nacional de Calidad Sanitaria, liderada conjuntamente por los Ministerios de Agricultura, Salud y Comercio. Este marco normativo redefiniría las competencias del sistema, así como las estructuras orgánicas, financiados mediante un esquema de contribuciones que garantice la autonomía técnica y financiera de ambas entidades frente a los ciclos presupuestales.

Con la puesta en marcha de estas medidas, se espera una aceleración drástica en los tiempos de respuesta para el comercio exterior, reduciendo los ciclos de evaluación de meses a solo 30 o 45 días para categorías intermedias, e introduciendo resoluciones inmediatas para trámites de bajo riesgo. Adicionalmente, la adopción del sistema MAD generaría una reducción de hasta el 50 % en las tarifas de registro para trámites de reconocimiento, abaratando los insumos tecnológicos para los agricultores locales.

Finalmente, la unificación institucional facilitaría que los pequeños y medianos productores accedan de forma más ágil y económica a certificaciones de buenas prácticas agropecuarias (BPA) y sellos de calidad. Al mismo tiempo se eliminarían las barreras técnicas y se les permitiría a estos actores su inserción directa en las cadenas globales de suministro.



Seguridad jurídica de la tierra, Catastro Multipropósito y operativización de la jurisdicción agraria

La informalidad estructural en la tenencia de la tierra en Colombia, que históricamente ha superado el 50 % en el área rural, representa el mayor obstáculo para el desarrollo social, la equidad y la productividad del campo. Esta problemática se perpetúa debido a la ineficacia de los procesos tradicionales de titulación, los cuales han operado bajo un esquema fragmentado, pasivo e individual por demanda que tarda años en responder a las necesidades de los agricultores.

La vulnerabilidad de estos títulos individuales se ve agravada por la ausencia de un catastro actualizado que dé certidumbre sobre los límites físicos de los predios, lo que genera una desconexión crítica entre la realidad jurídica registrada en las oficinas de instrumentos públicos y la realidad geográfica en el territorio. **Sin un soporte técnico confiable y ante la falta de una jurisdicción agraria especializada e independiente que resuelva de forma pacífica y definitiva las disputas por el uso y la propiedad de la tierra, los conflictos agrarios se perpetúan en el tiempo**, desincentivando la inversión productiva de largo plazo y perpetuando la exclusión de las poblaciones más vulnerables.

Superar este desorden histórico exige entender que la **titulación de la tierra, la información catastral y la justicia agraria no pueden seguir operando como islas institucionales** o silos administrativos aislados. Para materializar un ecosistema interoperable y resolver de fondo las fallas de mercado en la tenencia de la tierra, es indispensable ejecutar transformaciones simultáneas y coordinadas en sus tres dimensiones fundamentales: titulación, Catastro y jurisdicción agraria.

Optimización de los procesos de titulación y formalización

La transformación del modelo de adjudicación y saneamiento de tierras requiere transitar definitivamente de la solicitud individual hacia el diseño y la ejecución de barridos prediales masivos con enfoque de oferta. Este cambio metodológico permite intervenir municipios completos de forma sistemática, abaratando costos operativos y agilizando la identificación física y jurídica de cada predio. Para optimizar este componente se proponen las siguientes acciones:

- **Procedimiento único y simplificado:** Unificar las rutas de saneamiento para predios públicos y privados bajo un solo trámite administrativo ágil, garantizando la gratuidad de

la titulación para la población rural pobre y tarifas de bajo costo para el resto de los actores.

- **Adopción del derecho real de superficie rural:** Implementar esta figura jurídica para permitir la escisión legal entre la propiedad del suelo y la propiedad de las plantaciones, mejoras o infraestructura agroindustrial construida sobre este. Esto facultará el desarrollo de contratos de uso y arrendamiento de largo plazo, atrayendo inversión de gran escala al campo bajo reglas de juego estables, sin necesidad de transferir el dominio de la tierra y salvaguardando el suelo para la adjudicación de grupos vulnerables.

Modernización del Catastro Multipropósito y de los sistemas de información

El Catastro debe dejar de concebirse de manera restrictiva como un instrumento con fines netamente fiscales para consolidarse como la base de datos técnica oficial que soporte el ordenamiento social de la propiedad. Para mejorar su alcance, eficiencia y cobertura nacional, se propone:

- **Actualización integral obligatoria:** Garantizar que los procesos catastrales levanten simultáneamente los componentes físico (límites precisos), jurídico (vínculo con la matrícula inmobiliaria) y económico (avalúo comercial justo), evitando actualizaciones parciales que mantengan la incertidumbre sobre la tierra.
- **Financiamiento permanente y política de Estado:** Transformar la actualización catastral en una política de Estado con asignación presupuestal fija e inalterable, que asegure por ley que cada municipio del país actualice integralmente sus capas de información catastral cada cuatro años.
- **Consolidación del Sistema de Administración del Territorio (SAT) y descentralización:** Implementar y madurar la plataforma tecnológica del SAT para articular las bases de datos de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el IGAC. El sistema debe superponer en tiempo real la información de propiedad con las capas de restricciones legales (como reservas forestales de Ley 2.^a, territorios étnicos colectivos y zonas de riesgo ambiental).



Asimismo, se debe fortalecer el modelo descentralizado de gestores catastrales territoriales debidamente habilitados, reservando para el IGAC un rol estrictamente regulador, supervisor y prestador en casos excepcionales.

Operativización de la jurisdicción agraria y cierre judicial de procesos

La seguridad jurídica real de la tierra requiere una instancia judicial especializada e independiente que resuelva de forma definitiva los conflictos de propiedad, evitando la parálisis y la ineficacia que caracterizan al derecho civil tradicional. Los canales para optimizar e implementar esta jurisdicción son:

- **Instalación rápida y capacitación especializada:** Acele-
rar el despliegue territorial de los juzgados y tribunales
agrarios especializados bajo el marco de la Ley Estatu-
taria 2570 de 2026. Los jueces deben recibir formación
técnica intensiva dictada por el Consejo Superior de la
Judicatura en dinámicas agropecuarias, normatividad
- **Aprobación del Código de Procedimiento Agrario:** Impul-
sar de manera prioritaria en el Congreso el trámite de la
Ley Ordinaria del Código de Procedimiento Agrario, regu-
lando términos procesales cortos, audiencias orales y me-
canismos digitales de comunicación inmediata entre los
jueces y las bases de datos del IGAC y la SNR.

ambiental, ciclos de inversión rural y resolución alterna-
tiva de conflictos.

Modernización agraria y transición de la unidad agrícola familiar (UAF) a la unidad agrícola productiva (UAP)⁵

La estructura agraria colombiana ha estado regida por más de tres décadas bajo el concepto de la UAF, instituido original-
mente en la Ley 135 de 1961 y consolidado en la Ley 160 de 1994. En su concepción histórica, la UAF fue diseñada como una me-
dida de superficie destinada a dotar a las familias campesinas de una extensión de tierra “mínima” para asegurar su subsis-
tencia y el pago de sus obligaciones domésticas. Sin embargo, en el contexto de la economía globalizada y la agricultura de
precisión del siglo XXI, esta noción estática y restrictiva se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo rural.

La UAF tradicional limita el crecimiento del campo debido a tres fallas críticas interconectadas. En primer lugar, padece una marcada desconexión tecnológica al basarse en coeficien-
tes obsoletos que ignoran la productividad actual, donde la bio-
tecnología, el riego y la intensidad del capital pueden permitir que un minifundio tecnificado genere mayores excedentes que
una gran extensión subutilizada. En segundo lugar, sus restric-

ciones rígidas de indivisibilidad bloquean la asociatividad y las economías de escala, ahuyentando la inversión privada nece-
saria para integrar a los pequeños productores en proyectos agroindustriales a largo plazo. Finalmente, al prohibir legalmen-
te el fraccionamiento por debajo del umbral municipal, la UAF fomenta la informalidad y empuja a las familias rurales a recurrir
a particiones de hecho, alimentando una inseguridad jurídica.

Por lo tanto, se propone reformar estructuralmente el artícu-
lo 50 de la Ley 135 de 1961 y los artículos 20 y 38 de la Ley 160 de 1994, sustituyendo la UAF por la UAP como la nueva categoría
jurídica de ordenamiento y adjudicación de la propiedad rural. La UAP se define como la extensión funcional de tierra que,
según la vocación del suelo, microclima, acceso a agua y nivel de tecnificación, sea necesaria y suficiente para garantizar la
rentabilidad óptima de la explotación económica elegida por el productor (agrícola, pecuaria, forestal, agroindustrial o de ser-
vicios ecosistémicos).

5. Esta propuesta recoge los planteamientos conceptuales e insumos técnicos elaborados por Lorena Garnica de la Espriella / Veria Asesores, en el marco del proyecto Colombia Progresa 2630 (2026).



El mecanismo de implementación operativa se estructurará bajo las siguientes reglas jurídicas:

- **Criterio funcional y de destinación económica:** La UAP no se calculará mediante tablas rígidas municipales sino por los parámetros técnicos por zonas agroecológicas adaptados a la actividad específica que se desarrolle en un terreno. Si un predio incorpora biotecnología avanzada, agricultura vertical o sistemas agroforestales, la extensión mínima requerida para ser viable y legalmente transferible se flexibilizará automáticamente.
- **Flexibilización y cláusula de empleo rural:** Se habilitará un párrafo excepcional que permita la modificación o ampliación de la extensión admisible de la unidad productiva rural cuando el titular del predio demuestre la generación efectiva y verificable de empleos rurales directos y formales. De esta forma, el empleo y la formalidad laboral se convierten en variables ponderables para el ordenamiento de la propiedad.

La transición normativa hacia la UAP impactaría directamente en la competitividad y en la equidad del campo colombiano

mediante cuatro efectos clave. En primer lugar, permitiría superar el umbral de pobreza multidimensional al enfocar la política agraria en la rentabilidad y la productividad del activo rural en lugar de la mera subsistencia, garantizando ingresos sostenibles y excedentes financieros que inserten a los productores en cadenas de valor sofisticadas y de exportación.

En segundo lugar, el cambio dinamizaría el mercado de tierras y atraería inversión al flexibilizar los límites de fraccionamiento y acumulación según la eficiencia real y la adopción tecnológica, reduciendo el riesgo jurídico para alianzas público-privadas e integración vertical. Asimismo, impulsaría la formalización y reduciría el conflicto territorial al permitir la subdivisión legal basada en la viabilidad económica de los predios, lo que desincentivaría las transacciones informales de falsa tradición y facilitaría el saneamiento de la propiedad.

Por último, esta medida favorecería la sostenibilidad y la transición agroecológica al incluir los servicios ecosistémicos y la captura de carbono como destinos económicos válidos. De este modo los propietarios de áreas de conservación podrán recibir compensaciones financieras y ser reconocidos como unidades productivas rentables, alineando el desarrollo rural con la agenda nacional de descarbonización.



5 Referencias

- 1 ANT. (2025). *Informe de gestión vigencia 2025*.
- 2 Asohofrucol (2026). *Estadísticas del sector – Evolución de las exportaciones*. <https://www.asohofrucol.com.co/estadisticas-del-sector>
- 3 DNP. (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la dignidad. Informe final de la Misión para la Transformación del Campo*.
- 4 DNP. (2024a). *Exportaciones colombianas del sector agropecuario y agroindustrial: una aproximación regional* (Archivos de Economía N.º 560).
- 5 DNP. (2014b). *Sistema Nacional de Crédito Agropecuario: Propuesta de reforma*. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible; Finagro; Misión para la Transformación del Campo.
- 6 FAOSTAT. (2026). *Cultivos y productos de ganadería – Exportaciones – Cantidad*. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/TCL>
- 7 Finagro. (2024). *Informe de gestión sostenible 2024*. https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2025-03/IGS2024_VF.pdf
- 8 Finagro. (2025). *Informe de gestión sostenible 2025*. <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2026-04/IGS%20FINAGRO%202025.pdf>
- 9 Finagro. (2026). *Estadísticas del sector, tablero de control*. <https://www.finagro.com.co/estadisticas>
- 10 OCDE. (2022). *Rural Policy Review of Colombia 2022*. <https://doi.org/10.1787/84cf29b1-en>
- 11 OECD. (2025). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2025: Making the Most of the Trade and Environment Nexus in Agriculture*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a80ac398-en>
- 12 Perfetti, J. J., Bravo-Ureta, B. E., García, A., Pantoja, J., Delgado, M., Blanco, J., Jara, R., Moraga, C., Paredes, G., Naranjo, J. y González, L. (2019). *Adecuación de tierras y el desarrollo de la agricultura colombiana: políticas e instituciones*. Fedesarrollo.
- 13 Perfetti, J. J., Leibovich, J., Delgado, M. y López, E. (2024). *La tierra para uso agropecuario en Colombia: Equidad y productividad* (Cuadernos Fedesarrollo N.º 73). Fedesarrollo.
- 14 PGN. (2025). *Séptimo informe al congreso sobre la implementación del acuerdo de paz*.
- 15 UPRA. (2026a). *Base Agrícola 2019-2025*. <https://upra.gov.co/es-co/eva/eva-2025>
- 16 UPRA. (2026b). *Mercado laboral – marzo 2026*. <https://upra.gov.co/sites/default/files/2026-05/Empleo%20marzo%20de%202026.pdf>
- 17 UPRA. (2026c). *Producto interno bruto PIB Total 2025 y IV trimestre de 2025*. <https://upra.gov.co/sites/default/files/2026-02/20260216%20PIB%20IV%20trimestre%202025.pdf>
- 18 UPRA. (2026d). *Resultados EVA: Actividad agropecuaria nacional 2024-2025*.



DESARROLLO EMPRESARIAL

DESARROLLO EMPRESARIAL

Introducción

1

Grandes éxitos del desarrollo empresarial en Colombia

2

La gran deuda: una economía atrapada en la baja productividad de sus mipymes

3

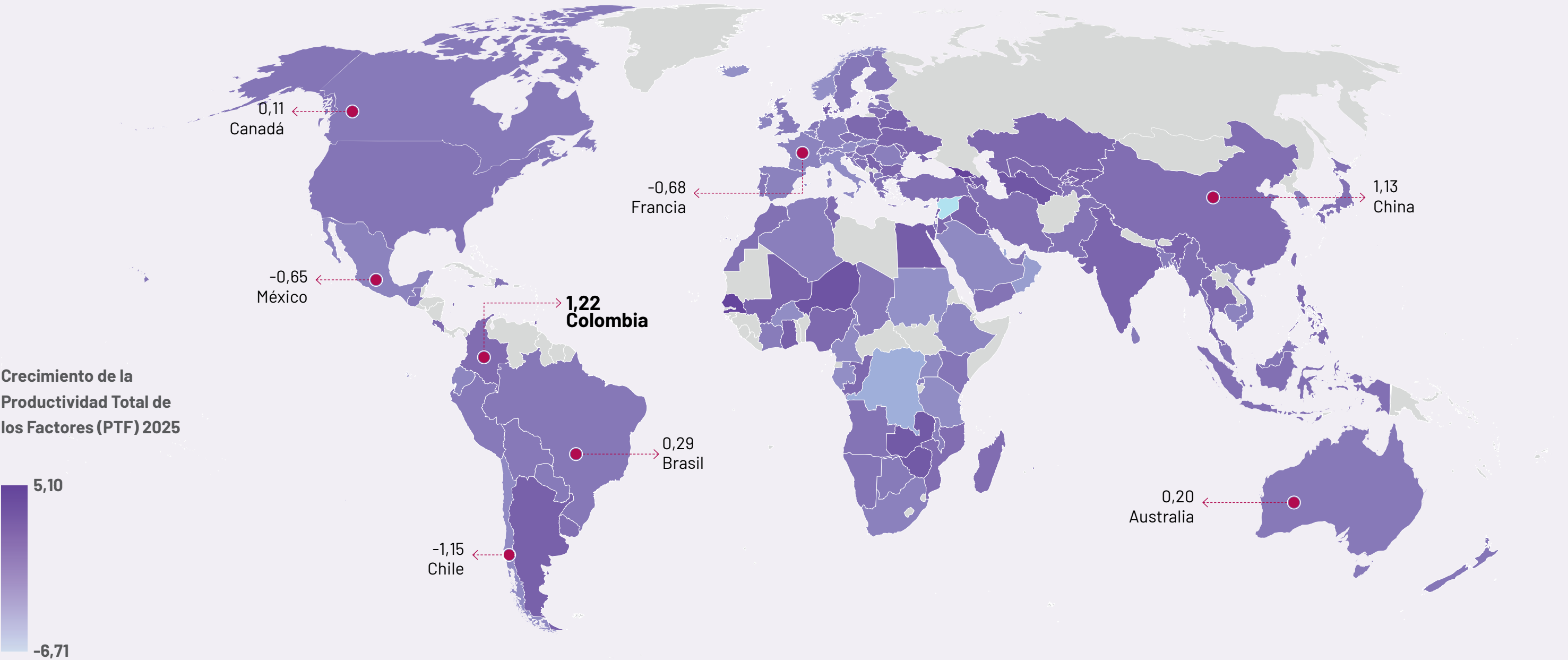
Hoja de ruta estratégica 2026-2030

4

Referencias

5

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES (PTF) 2025



Fuente: The Conference Board (2026)



Desarrollo empresarial

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE (valor)	Fuente	Descripción
Productividad	Crecimiento promedio de la productividad total de los factores (% anual; valores más altos son favorables)	1,22	3 de 12	Argentina (2,28)	0,11	The Conference Board (2025)	Mide el aumento promedio anual en la eficiencia con la que se combinan los insumos en la producción.
	Productividad laboral por hora trabajada (USD/hora PPA 2020; valores más altos son favorables)	18,71	3 de 3	México (33,57)	66,95	OCDE (2026)	Representa el valor económico generado por cada hora de trabajo.
Sofisticación y diversificación	Porcentaje del total de las exportaciones 2025 (0-100, donde 100 es mejor)	0,20	6 de 17	México (2,60)	1,47	Trade Map (2025)	Indica la participación de un país en las exportaciones mundiales.
	Índice de complejidad económica (valores más altos son mejores)	0,24	6 de 17	México (0,94)	0,96	Centro de Desarrollo Internacional – Harvard (2024)	Evalúa la sofisticación de los productos que un país exporta.
Condiciones del entorno empresarial y emprendedor	Índice del ecosistema global de startups (valores más altos son mejores)	10,10	2 de 11	Brasil (14,01)	21,44	StartupBlink (2026)	Mide la madurez y el dinamismo de los ecosistemas de emprendimiento e innovación.
	Indicador de regulación del mercado de productos (0-6, donde 0 es mejor)	1,83	4 de 7	Perú (1,33)	1,35	OCDE (2026)	Evalúa el grado de regulación que afecta la competencia en mercados de bienes y servicios.
	Requisitos administrativos para sociedades de responsabilidad limitada y empresas personales (0-6, donde 0 es deseable)	1,84	3 de 7	México (1,36)	1,86	OCDE (2026)	Mide la carga administrativa al constituir y operar una empresa.
	Comunicación y simplificación de la carga administrativa y regulatoria (0-6, donde 0 es deseable)	2,92	7 de 7	México (1,00)	1,61	OCDE (2026)	Evalúa la facilidad con la que el Gobierno comunica y simplifica regulaciones para empresas.



Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio de la OCDE (valor)	Fuente	Descripción
Condiciones del entorno empresarial y emprendedor	La disponibilidad de recursos financieros para las pequeñas y medianas empresas (1-10, donde 10 es el mejor desempeño)	3,20	6 de 10	México (3,90)	4,70	Global Entrepreneurship Monitor (2023)	Mide la facilidad de acceso al financiamiento por parte de las pymes.
	Índice de contexto empresarial (1-10, donde 10 es deseable)	4,10	4 de 10	Chile (4,60)	4,74	Global Entrepreneurship Monitor (2023)	Refleja qué tan favorable es el entorno institucional y regulatorio para emprender y escalar negocios.
	Insolvencia empresarial (0-100, donde 100 representa el valor deseable)	73,32	1 de 8	Colombia (73,32)	69,62	Banco Mundial (2025)	Evalúa la eficiencia de los mecanismos legales para resolver quiebras.
	Pymes con restricción crediticia (%)	28,66	8 de 13	Uruguay (12,64)	13,22	Banco Interamericano de Desarrollo (2026)	Porcentaje de pymes con algún tipo de restricción crediticia
	Marco institucional para las pymes (0-5, donde 5 es deseable)	3,91	5 de 9	Chile (4,38)	-	OCDE (2024)	Mide el estado de desarrollo de los componentes esenciales de las políticas para las pymes y la adopción de buenas prácticas en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de dichas políticas.



1

Introducción

El desarrollo empresarial colombiano es una historia de avances parciales y una evidencia persistente de que el país no ha resuelto casi ninguno de sus problemas de fondo. En las últimas dos décadas Colombia consolidó un ecosistema de emprendimiento tecnológico con reconocimiento regional, avanzó en programas de extensionismo técnico empresarial, y desarrolló una red amplia de iniciativas clúster para articular actores, territorios y sectores alrededor de apuestas productivas concretas. Estos logros importan porque muestran que el país ya no parte de cero: tiene capacidades institucionales, programas, metodologías, redes público-privadas y aprendizajes acumulados sobre cómo acompañar a las empresas.

Sin embargo, el balance agregado sigue siendo profundamente insatisfactorio. La economía colombiana no produce suficientes empresas dinámicas; las que existen, en su mayoría, son pequeñas, informales y poco productivas; cuando logran crecer, no necesariamente innovan, compiten o se insertan en mercados sofisticados; y cuando aparecen sectores más modernos, como el emprendimiento tecnológico, su escala aún no alcanza para transformar la estructura productiva del país. En otras palabras, **Colombia tiene dificultades en todos los eslabones del desarrollo empresarial: creación de empresas con potencial, supervivencia, escalamiento, productividad, innovación, competencia e internacionalización.**

Este capítulo se inscribe en una edición especial del *Informe nacional de competitividad* (INC), que en 2026 cumple 20 años de seguimiento técnico a los determinantes del crecimiento económico y el bienestar de la población. En ese balance de largo plazo, el desarrollo empresarial colombiano muestra una paradoja incómoda: **el país ha aprendido a diseñar instrumentos modernos de política empresarial, aunque no ha logrado transformar la base de su tejido productivo.** Tiene programas, pero no suficiente productividad; tiene emprendimientos, pero no suficiente escalamiento; tiene clústeres, pero no suficiente sofisticación; tiene empresas, pero demasiadas siguen atrapadas en la subsistencia.

En este contexto, el capítulo identifica tres avances relevantes. En primer lugar, la consolidación del ecosistema de emprendimiento tecnológico, que ha permitido que Colombia se posicione como uno de los principales ecosistemas de América Latina, atraiga capital de riesgo y desarrolle capa-

cidades en talento digital e internacionalización. En segundo lugar, la construcción de una arquitectura de asistencia técnica y extensionismo empresarial, en la que programas como Fábricas de Productividad han empezado a desplazar la discusión desde la cobertura hacia la efectividad, la medición y la evaluación de impacto. En tercer lugar, la expansión de las iniciativas clúster, que han instalado una lógica territorial de cooperación productiva y han demostrado que la productividad no se mejora con recetas homogéneas, sino con agendas construidas desde las capacidades y las restricciones concretas de cada territorio y sector.

No obstante, estos avances conviven con una realidad estructural que desdice de nuestra capacidad de convertir instrumentos en transformación productiva. Colombia sigue atrapada en una estructura empresarial dominada por microempresas e informalidad, con baja productividad, poca movilidad empresarial y escasa capacidad de acumulación. **La lectura incómoda es que demasiadas unidades productivas nacen pequeñas, permanecen pequeñas y envejecen pequeñas.** Mientras una minoría de firmas logra competir, innovar e insertarse en mercados dinámicos, la mayoría del tejido empresarial opera en condiciones de baja escala, limitada capacidad gerencial, baja adopción tecnológica, restricciones de financiamiento y escaso acceso a mercados exigentes. Esa no es una falla marginal: es el centro del problema productivo colombiano.

El capítulo cierra con una hoja de ruta para el periodo 2026-2030 orientada a corregir esa brecha entre instrumentos y resultados. En primer lugar, se propone escalar el extensionismo empresarial con evidencia, consolidando una agenda nacional que evalúe lo que ya existe, elimine duplicidades, fortalezca los programas con resultados verificables y deje de financiar instrumentos que no mueven productividad.

En segundo lugar, se plantea una agenda de simplificación normativa y mejora regulatoria, articulada con Colombia Progresos 2630, para reducir costos de cumplimiento, racionalizar trámites, depurar normas obsoletas, fortalecer el análisis de impacto normativo y devolverle capacidad de coordinación al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) desde la Presidencia de la República. En tercer lugar, se propone bajar la cerca de la formalización mediante la reglamentación



e implementación efectiva de la escalera de la formalidad, entendiendo que la formalización no puede ser un salto imposible para unidades de baja productividad, sino una transición gradual acompañada de productividad, financiamiento, capacidades empresariales y acceso a mercados.

Así, el capítulo se estructura en tres momentos: los avances que muestran que Colombia ha construido capacidades relevantes de política empresarial; la deuda estructural que mantiene al país atrapado en una base empresarial pequeña, informal y poco productiva; y una agenda de reformas orientada a convertir la política empresarial en resultados medibles de

productividad, escalamiento e innovación. A 20 años del primer INC, el mensaje es claro: el problema ya no es solo diseñar más instrumentos, sino hacer que funcionen.

Colombia no puede seguir confundiendo tener empresas con tener desarrollo empresarial, ni tener programas con tener política productiva efectiva. **El desafío es construir empresas que sobrevivan, crezcan, innoven, compitan y produzcan más.** Solo así el desarrollo empresarial dejará de ser una promesa institucional y podrá convertirse en una fuente real de crecimiento, empleo formal y bienestar.



2 Grandes éxitos del desarrollo empresarial en Colombia

Éxito 1: fortalecimiento del ecosistema de emprendimiento tecnológico

En menos de dos décadas Colombia pasó de ocupar un lugar marginal en los mapas regionales de emprendimiento tecnológico a consolidarse como uno de los principales ecosistemas de América Latina. De acuerdo con el *Global Startup Ecosystem Index 2026* de StartupBlink, el país se ubicó en el puesto 35 a nivel mundial y como el tercer ecosistema de la región, detrás de Brasil y México. **Por tamaño económico es esperable que Colombia esté detrás de estos dos países; lo relevante es que el ecosistema colombiano alcanzó 131 transacciones de inversión captando USD 857 millones en capital de riesgo y deuda en 2025, equivalentes al 20 % del total invertido en América Latina** (KPMG, 2026). Por lo tanto, el país no solo produce emprendimientos tecnológicos, sino que atrae capital en una escala relevante para la región.

En Colombia buena parte del emprendimiento sigue asociado a dinámicas de subsistencia, informalidad o autoempleo de baja productividad. Sin embargo, las *startups* de base tecnológica han logrado construir una forma diferente de hacer las cosas. **Su relevancia no está en que representen la mayoría del tejido empresarial, sino en que producen innovación, atraen capital, forman talento digital y conectan empresas colombianas con mercados externos.** La difusión de este nuevo modelo resulta prometedora a la hora de sacudir las dinámicas empresariales y buscar avenidas para el crecimiento acelerado de la productividad.

El *Colombia Tech Report* venía registrando un crecimiento promedio anual de *startups* mapeadas (entre 2023 y 2025) cercano al 27 %, mientras que en su última edición reportó un crecimiento anual del 9,3 % (KPMG, 2026). **El informe plantea que esta moderación no necesariamente debe leerse como una desaceleración preocupante, sino como el tránsito desde una etapa de expansión del número de compañías hacia una fase en la que el desempeño empieza a medirse menos por la cantidad de *startups* creadas y más por su capacidad de sostener escala, eficiencia, ventas y modelos de negocio resilientes.** Esta lectura coincide con el cambio observado en el mercado regional de capital de riesgo, donde los inversionistas

han empezado a priorizar compañías con tracción comprobada, sostenibilidad financiera y uso eficiente de recursos (Cuantico VP, 2025).

En este proceso, los segmentos de *software as a service* (SaaS) y *fintech* lideran el ecosistema (KPMG, 2026), representando un 27 % y un 20 % de las empresas mapeadas respectivamente. El crecimiento del SaaS puede interpretarse como una señal de madurez porque estas empresas no suelen depender únicamente de rondas de inversión, pues también deben lograr ingresos recurrentes, retención de clientes, expansión sobre la base existente, recuperación del costo de adquisición y flujo de caja (McKinsey & Company, 2021, 2025; SaaS Capital, 2026). El *Latin America Venture Capital Report 2025* afirma que el SaaS fue el segundo sector más importante de la región, con 13 % de las rondas y 13 % del capital levantado (Cuantico VP, 2025).

En *fintech*, los ingresos de las empresas colombianas se han triplicado en los últimos cuatro años y se proyecta que se dupliquen nuevamente hacia 2027, lo que refleja una transición desde experimentación hacia consolidación empresarial (Finnosummit, 2025). El éxito del ecosistema no debe medirse solo por cuántas empresas nacen, sino por cuántas logran vender, crecer, sobrevivir y sofisticar mercados existentes.

Si Colombia logró consolidar capacidades en software, talento digital, ventas B2B, producto e internacionalización, el siguiente desafío es aprovechar esa base para impulsar emprendimientos de mayor intensidad científica y tecnológica, conectados con los sistemas productivos del país (KPMG, 2026). Sectores como *healthtech*, *biotech*, *cleantech*, *climattech*, *agrotech*, *deeptech* e *industria 4.0* ofrecen oportunidades para que el ecosistema *startup* contribuya no solo a crear empresas escalables, sino también a resolver problemas estructurales de productividad, sostenibilidad, salud, transición energética, adaptación climática, sofisticación agroindustrial y modernización de cadenas de valor.

Esta agenda es consistente con los desafíos estructurales de la economía colombiana. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2024a) señala que la



productividad agregada del país sigue siendo baja y estancada, y que Colombia necesita fomentar la innovación, diversificar exportaciones y mejorar las condiciones para la inversión productiva. Asimismo, el informe *Sciencepreneurs* identifica oportunidades en salud, alimentos, energía y materiales, pero advierte que los principales retos siguen siendo el acceso a capital de riesgo y las capacidades para llevar la ciencia al mercado (Alianza DeepTech, 2024).

En suma, el ecosistema de emprendimiento de base tecnológica colombiano ha logrado consolidarse como un activo

relevante dentro del desarrollo empresarial del país. No obstante, su contribución estructural dependerá de su capacidad para pasar de una etapa centrada en expansión, visibilidad y financiamiento hacia una fase de mayor impacto productivo. La oportunidad para Colombia consiste no solo en tener un ecosistema más grande, sino uno más sofisticado: menos dependiente de ciclos de capital, más conectado con demanda real, más articulado con grandes empresas y más orientado a aplicar ciencia y tecnología a los principales desafíos productivos, sociales y ambientales del país.

Éxito 2: consolidación de una arquitectura de asistencia técnica a empresas que combina escala y mejora continua

El segundo gran avance del desarrollo empresarial colombiano fue la construcción de una arquitectura de programas de extensionismo técnico empresarial, los cuales tienen como objetivo fortalecer las capacidades de las firmas para que sean más eficientes, competitivas y productivas. Lo más relevante es que se está haciendo el esfuerzo por incorporar evaluaciones externas, metodologías comparativas y medición de resultados sobre productividad, capacidades gerenciales y desempeño empresarial. Esta tarea es importante en la medida en que se debe desplazar el debate desde la cobertura hacia la efectividad: **la pregunta ya no debería ser únicamente cuántos programas existen o cuántas empresas atienden, sino cuáles generan mejoras verificables, en qué condiciones y para qué tipo de firmas.** Dicho interrogante es especialmente pertinente en Colombia, donde la oferta de extensionismo empresarial ha crecido, pero sigue estando dispersa y los resultados no son claros.

Colombia no cuenta con un inventario único, público y actualizado que permita establecer con precisión cuántos programas de asistencia empresarial existen, cuál es su cobertura agregada y cuántas empresas son atendidas sin duplicidades. Lo que existe es una oferta amplia, pero dispersa entre múltiples entidades: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), iNNpulsa-Colombia Productiva, cámaras de comercio, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), ProColombia, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), Bancóldex, Fondo Nacional de Garantías, gober-

naciones, alcaldías, agencias regionales de innovación y cajas de compensación familiar.

Confecámaras (2026a) identificó 769 programas desarrollados por las cámaras, enfocados al fortalecimiento empresarial, la innovación, la sostenibilidad, el empleo formal y la internacionalización, dirigidos a distintos niveles de maduración. Asimismo, se encuentran otras iniciativas como Zasca, iNNpulsa Mujeres, Oportunidades para Emprender, Fondo Emprender, Aldea, Ruta C, Megaempresas, Alianzas para la Innovación, líneas de crédito de Bancóldex, mecanismos de cofinanciación de investigación y desarrollo (I+D), programas de formación de cajas de compensación y ruedas de negocio, entre otros. Esta densidad institucional muestra que el país no parte de cero, pero también expone la falta de consolidación en torno a una política simple, eficiente y estructurada para las diferentes trabas de productividad que tienen personas y empresas en Colombia.

Fábricas de Productividad¹ es el caso más claro de esta nueva etapa en la que se debe pasar de crear programas a evaluarlos, analizar sus resultados y escalar lo que funciona para consolidar un verdadero modelo de extensionismo técnico empresarial. Con este programa el país pasó de pilotos dispersos a un esquema permanente de acompañamiento empresarial, operado con las cámaras de comercio y basado en extensionistas especializados, líneas técnicas de intervención, diagnósticos empresariales y metas medibles. Esta iniciativa superó la meta del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, alcanzó presencia en los 32 departamentos y en Bogotá, y consolidó

1. Iniciativa en la que el CPC ha realizado acompañamiento técnico, seguimiento e incidencia, y sobre la cual ha recomendado su continuidad, fortalecimiento y escalamiento con base en los resultados de sus evaluaciones de impacto.



una red amplia de actores públicos, privados y regionales (Colombia Productiva, 2022).

En su análisis sobre el programa, Fedesarrollo (2021) encontró altos estándares de diseño, coherencia con la política pública y mejoras promedio superiores al 30 % en los indicadores de productividad de las empresas intervenidas. Entretanto, la evaluación de operaciones y resultados del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2021) mostró también una alta correspondencia entre las líneas ofrecidas y las necesidades empresariales, además de efectos positivos no previstos, como una mayor cultura de medición y seguimiento dentro de las firmas. Además, un segundo examen del mismo organismo encontró efectos significativos de corto plazo sobre distintas medidas de productividad en empresas pequeñas, aunque los efectos sobre medianas y grandes aún requerían más tiempo para ser capturados plenamente (DNP, 2022).

Este enfoque también empezó a extenderse a otros frentes de la política empresarial. Así, Fábricas de Internacionalización, implementado por ProColombia, aplicó la lógica de asistencia empresarial al fortalecimiento de las capacidades de las firmas para insertarse en mercados globales y, según la evaluación preliminar del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2023), generó efectos positivos sobre las exportaciones: un aumento de 74 % en el monto exportado y de 6 puntos porcentuales (pp) en la probabilidad de exportar, con impactos es-

pecialmente relevantes para mipymes y para empresas que no exportaban antes de la intervención.

De igual forma, el programa CREEce liderado por MinCIT y dirigido a mipymes con potencial de crecimiento, mostró que no todos los programas producen transformaciones generalizadas en el corto plazo, pero sí pueden generar aprendizajes útiles sobre focalización: sus efectos fueron moderados a nivel agregado, aunque más visibles en empresarios menos educados, empresas más pequeñas, innovación de productos, expectativas de crecimiento y ventas por plataformas digitales (CAF y DNP, 2022). Alístate y Transforma-T para Crecer y Zasca, por su parte, han hecho esfuerzos por hacer análisis de resultados, pero no cuentan con evaluaciones de impacto.

Esa infraestructura todavía no opera como un sistema plenamente articulado: la oferta sigue dispersa, la trazabilidad de beneficiarios es limitada y solo una parte pequeña de los programas cuenta con evaluaciones rigurosas de resultados o impacto. **El principal activo construido, aunque todavía muy aislado, es la creación de una capacidad institucional para diseñar, ejecutar, medir y corregir instrumentos de desarrollo empresarial con base en evidencia.** Por ende, el reto hacia adelante es preservar esa capacidad, consolidar la oferta existente y concentrar recursos en los instrumentos que demuestren resultados verificables para hacerlos escalables, articulados y sujetos a mejora continua.

Éxito 3: articulación de actores en iniciativas clúster para impulsar el desarrollo empresarial regional

Un tercer logro en la política de desarrollo empresarial en Colombia ha sido la consolidación de las iniciativas clúster², entendidas como concentraciones geográficas de empresas, instituciones y proveedores interconectados que pertenecen a un mismo sector. Su importancia radica en que ayudaron a instalar una lógica de competitividad basada en la cooperación, las economías de escala, el alcance y el fortalecimiento de cadenas de valor.

Además, estas agrupaciones demostraron que **la productividad no se mejora con intervenciones homogéneas, sino con agendas construidas desde las capacidades, restricciones y apuestas productivas concretas de cada territorio o sector.**

Colombia cuenta hoy con 157 iniciativas clúster activas en 28 departamentos, que articulan a más de 400.000 empresas en sectores como turismo, agroindustria, moda, salud, construcción, software y TI, entre otros (Confecámaras, 2025b). Esto muestra que los clústeres dejaron de ser una agenda marginal y se convirtieron en una infraestructura institucional para conectar empresas, cámaras de comercio, Gobiernos locales, academia y entidades de apoyo alrededor de apuestas productivas específicas.

En un tejido productivo dominado por micro y pequeñas empresas, muchas firmas no tienen, por sí solas, escala suficiente para acceder a conocimiento especializado, mercados,

2. El Consejo Privado de Competitividad (CPC) ha tenido un rol relevante en el desarrollo de las iniciativas clúster. La Red Clúster Colombia, creada en 2013, fue impulsada por una agenda público-privada en la que participaron MinCIT, iNNpulsa y el mismo CPC.



talento, innovación o proyectos de sofisticación. Las iniciativas clúster ayudan a reducir esas restricciones mediante cooperación, proyectos colectivos, encadenamientos productivos, inteligencia de mercado, formación de talento y acceso a nuevos compradores. Por lo tanto, estos conjuntos no deben entenderse como simples agrupaciones sectoriales, sino como mecanismos para convertir problemas empresariales individuales en agendas colectivas de productividad.

La evidencia reciente muestra que esta articulación tiene efectos relevantes sobre la supervivencia y el crecimiento empresarial. Según el informe del Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de Iniciativas Clúster, la tasa de supervivencia a cinco años de las empresas vinculadas a iniciativas clúster fue de 71,5 %, prácticamente el doble del promedio nacional (Confecámaras, 2025b). Este dato en particular es significativo porque la supervivencia empresarial sigue siendo uno de los mayores desafíos del país: entre las empresas creadas en 2019, solo el 32 % seguía activa en 2024 (Confecámaras, 2025b). En otras palabras, los clústeres parecen funcionar como entornos de resiliencia empresarial, al facilitar redes, información, cooperación y acceso a oportunidades que aumentan la capacidad de las firmas para adaptarse a choques y permanecer en el mercado.

También hay evidencia de que los clústeres favorecen la movilidad empresarial. El estudio de movilidad de Confecámaras (2025a) encuentra que apenas el 6,8 % de las empresas con trayectoria continua logró ascender de categoría entre 2019 y 2024, lo que confirma la dificultad estructural que tienen las firmas colombianas para crecer. Frente a ese panorama, las organizaciones vinculadas a iniciativas clúster presentan una

probabilidad de movilidad 1,7 pp superior al promedio nacional, con mejores resultados en manufactura y servicios, donde la movilidad se acerca al 9 % (Confecámaras, 2025a). Esto sugiere que la cooperación estructurada, la conexión con mercados y la participación en agendas de sofisticación pueden acelerar el tránsito de las empresas hacia tamaños y capacidades superiores.

Los resultados de programas específicos refuerzan esta lectura. La evaluación de Clúster Más Pro encontró que los ingresos por actividad ordinaria de las empresas beneficiarias aumentaron 36 %, frente a 23 % en el grupo de control, y que la productividad laboral creció 46 %, 18 pp por encima del grupo de comparación (Puyana *et al.*, 2023). Además, los empresarios valoraron especialmente el aprendizaje, la transferencia de conocimiento, el relacionamiento con otras empresas y el avance en la hoja de ruta estratégica del clúster (Puyana *et al.*, 2023). Esto es clave porque muestra que el valor de los clústeres no está solo en reunir actores, sino en convertir esa coordinación en capacidades empresariales medibles.

El aprendizaje central es que los clústeres no generan impacto por el solo hecho de articular actores: funcionan cuando esa articulación se traduce en ejecución. Aunque el 71 % de los clústeres se ubica en nivel intermedio o de consolidación, solo el 12 % alcanza un nivel avanzado de expansión, y persisten retos en financiación, innovación y resultados empresariales y territoriales (Confecámaras, 2025b). **Por consiguiente, la prioridad no es crear más iniciativas, sino elevar la calidad de las existentes y escalar aquellas que demuestren resultados en productividad, internacionalización, supervivencia y movilidad empresarial.**



3 La gran deuda: una economía atrapada en la baja productividad de sus mipymes

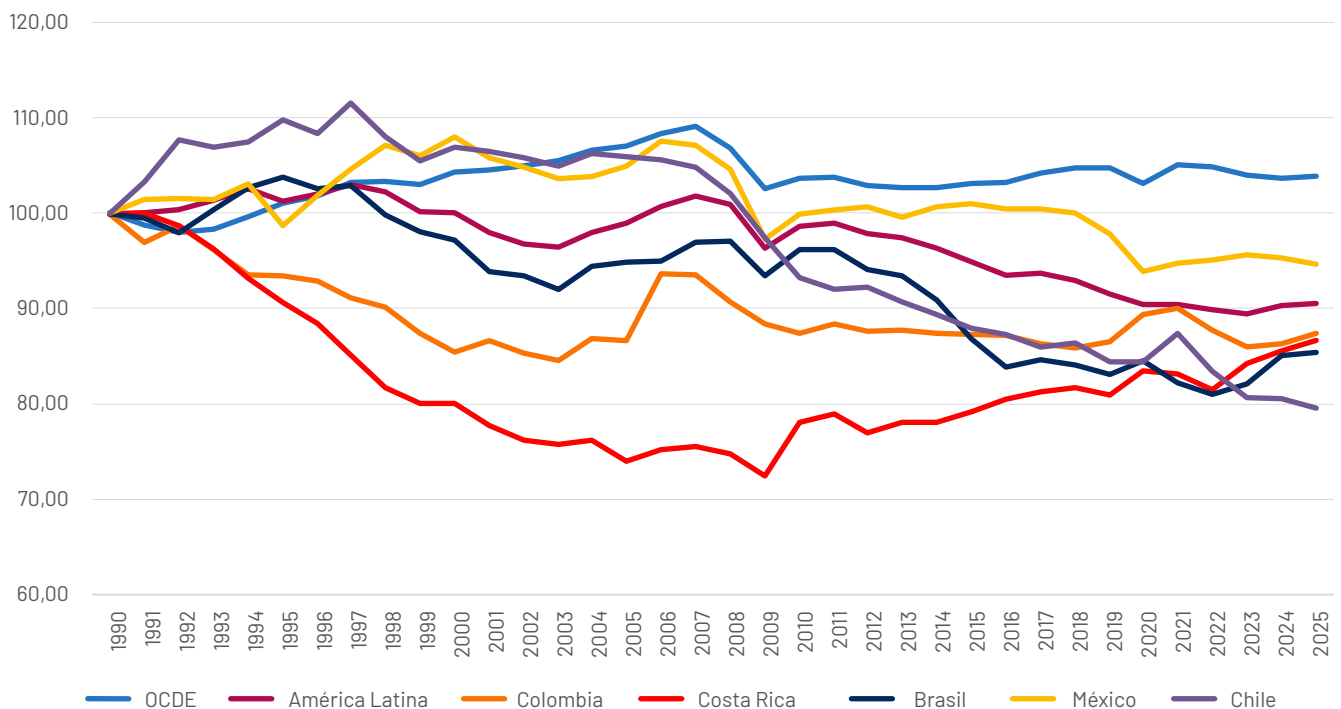
Colombia tiene un problema que ningún programa ha logrado mover: el grueso de su tejido productivo opera en unidades pequeñas, informales y poco productivas para empujar una transformación agregada. **Pese a los avances en política empresarial de la última década, el país sigue atrapado en una estructura dual: una élite reducida de firmas competitivas, modernas y formales, y un universo masivo de microempresas y unidades informales que no logra crecer, invertir, sofisticarse ni converger.** Esa es la verdadera deuda estructural del desarrollo empresarial colombiano.

El resultado se observa en la productividad agregada. Entre 1990 y 2025, Colombia perdió eficiencia productiva en términos absolutos: su índice de productividad total de los factores (PTF) base 100 (Gráfica 1) cayó de 100 a 87,3, un descenso mayor que el del promedio de América Latina y muy por debajo de la OCDE (The Conference Board, 2026). En el ranking de los 38 países de la OCDE, Colombia ocupa el puesto 29, con un crecimiento anual

promedio de la PTF de -0,36 %. La brecha con la OCDE se abrió desde los años 90, alcanzó 19 puntos en 2000 y nunca se cerró; de hecho, durante los últimos 25 años se ha mantenido alrededor de -16 a -18 puntos, lo que da cuenta de una diferencia instalada.

La productividad laboral confirma el mismo estancamiento. En 2024, Colombia registró una productividad laboral por hora trabajada de USD 18,7 (Gráfica 2), siendo esta la más baja entre los países de la OCDE. En contraste, Irlanda alcanzó USD 135,7 por hora trabajada, el valor más alto de la organización y 7,3 veces el registrado por Colombia (OCDE, 2026). El pico de 2020 no representó una mejora real de eficiencia, sino un efecto estadístico de la pandemia: la caída de horas trabajadas en sectores informales y de baja calificación elevó de manera artificial el indicador. Desde entonces, la productividad colombiana se ha mantenido prácticamente estancada, sin consolidar un rebote pospandemia ni acercarse a los niveles de las economías desarrolladas.

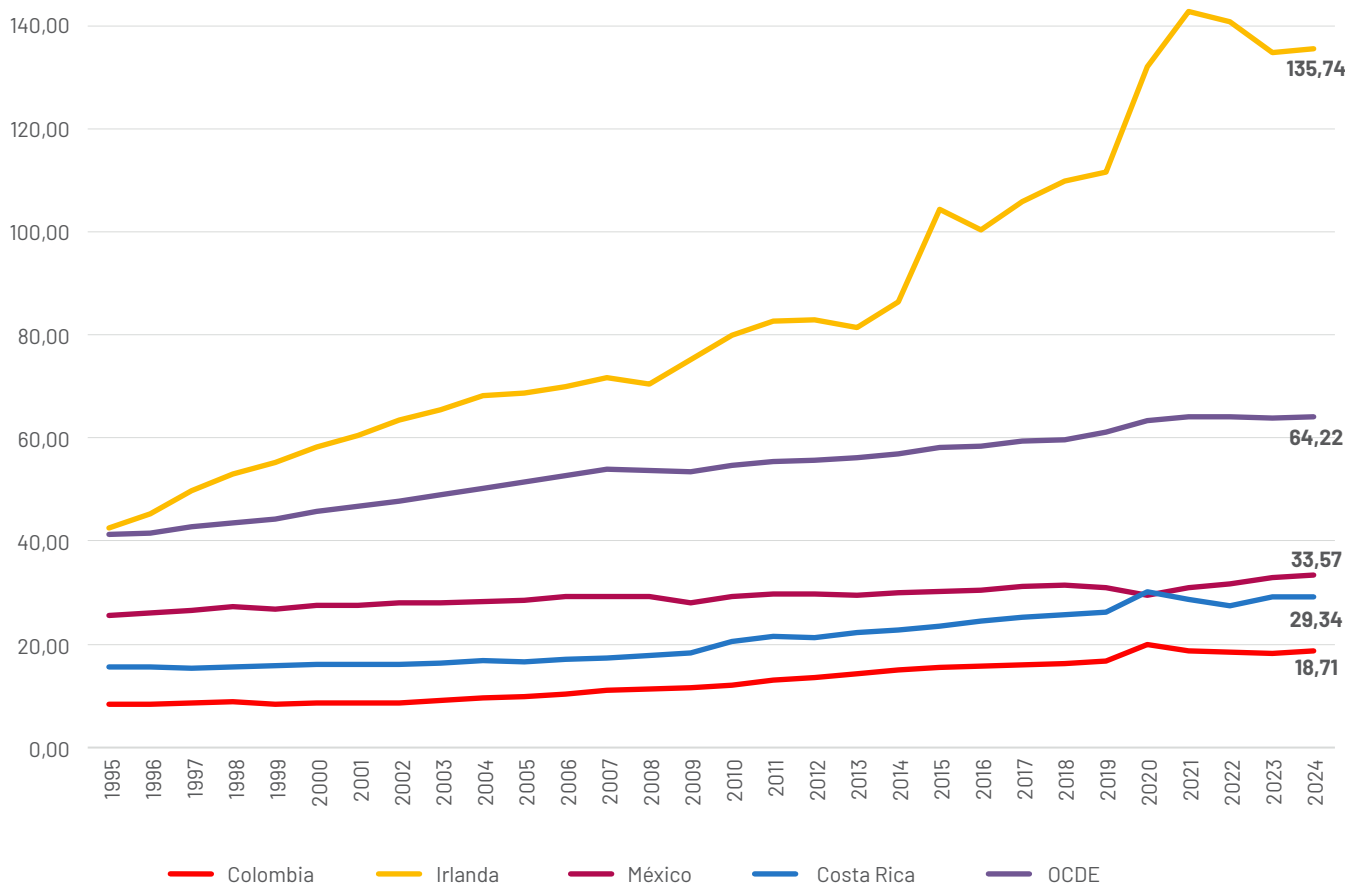
Gráfica 1. Divergencia de productividad (PTF base 100, 1990 = 100)



Fuente: The Conference Board (2026). Elaboración: CPC.



Gráfica 2. Productividad laboral por hora trabajada, 1995-2024 (USD por hora).



Fuente: OCDE (2026). Elaboración: CPC.

La lectura incómoda es que **Colombia no está cerrando su brecha de productividad porque su estructura empresarial no produce suficientes empresas capaces de cerrarla**. El país crece principalmente por acumulación de trabajo y capital; no por ganancias sostenidas de eficiencia. Los motores de la PTF —calidad educativa, innovación empresarial, instituciones, apertura comercial, capacidades gerenciales y adopción tecnológica— no han logrado cambiar la base productiva del país.

La productividad no despegue porque demasiadas empresas siguen operando en escalas donde es difícil invertir, innovar, contratar talento, acceder a crédito formal y competir en mercados exigentes. Abordar esta problemática es importante porque, como muestra la OCDE, el tamaño empre-

sarial³ sigue siendo un determinante relevante de la productividad: en promedio, las firmas grandes producen cerca del doble por trabajador que las empresas de 10 a 19 empleados (que corresponde al tramo inferior dentro de las firmas pequeñas); también, las organizaciones de mayor tamaño son alrededor de 75 % más productivas que las medianas y cerca de un tercio más productivas que las de 100 a 249 empleados (el segmento más grande de las empresas medianas). Aunque la relación entre tamaño y productividad varía por sector, especialmente entre manufactura y servicios empresariales, el mensaje central es claro: **las firmas que escalan suelen tener mayores capacidades de inversión, gestión, innovación y acumulación productiva** (OCDE, 2025a).

3. La clasificación estadística de la OCDE define como microempresas aquellas con 1 a 9 personas empleadas, pequeñas empresas las de 10 a 49, medianas las de 50 a 249 y grandes las de 250 o más. En algunos análisis, la OCDE desagrega estas categorías —por ejemplo, 10-19 o 100-249 empleados— para mostrar con mayor precisión las brechas de productividad dentro de cada grupo empresarial.



El rezago colombiano no solo se observa frente a otros países; también está dentro de su propio tejido empresarial, concentrado en unidades pequeñas con baja escala, menor capacidad tecnológica y menor productividad. Según la OCDE, en 2015 la productividad laboral de una microempresa equivalía apenas al 16 % de la productividad de una gran empresa; en las pequeñas empresas esta proporción era de 43 %, y en las medianas, de 51 % (OCDE *et al.*, 2019). Aún más, de acuerdo con el MinCIT, con datos del Registro Único Empresarial y Social (RUES), de 1,8 millones de empresas formales activas en 2025, el 91,8 % eran microempresas; el 6,2 %, pequeñas; el 1,5 %, medianas; y apenas el 0,4 % grandes (Confecámaras, 2026b).

Al incluir las unidades informales, el diagnóstico es más fuerte: según el Directorio Estadístico de Empresas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2021 el universo empresarial total (formales e informales) alcanzaba 5,7 millones de empresas, de las cuales el 98 % eran microempresas (MinCIT, 2025). Además, la Encuesta de Micronegocios (Emicron), la cual recopila información estadística sobre los micronegocios, formales e informales, muestra que una proporción significativa de estas compañías corresponde a unidades operadas por trabajadores por cuenta propia (90,5 % en 2024), sin generación de empleo para otras personas y sin una trayectoria clara de acumulación de capital y capacidades (DANE, 2025a).

A lo anterior se suma el índice multidimensional de informalidad empresarial (IMIE), el cual mide la informalidad de los micronegocios, y los clasifica como informales cuando acumulan al menos 50 % de incumplimientos ponderados en registro, seguridad social, operación y tributación. Para 2024, este indicador fue de 90,2 % (DANE, 2025c). La informalidad de Colombia, por lo tanto, es estructural y organiza buena parte del aparato productivo nacional.

La composición del empleo⁴, calculada con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), muestra el problema con claridad. En Colombia, las mipymes concentran el 78,6 %

del empleo nacional, es decir, 8 de cada 10 trabajadores se emplean en este tipo de negocios. La informalidad también está concentrada en ese nivel: el 99,3 % del empleo informal está en mipymes. El dato más crítico es que quienes trabajan solos y las microempresas explican casi 9 de cada 10 empleos informales del país (DANE, 2025b). Por lo tanto, el problema no es solo la abundancia de mipymes, sino que buena parte del empleo está atrapado en unidades pequeñas, informales y de baja productividad.

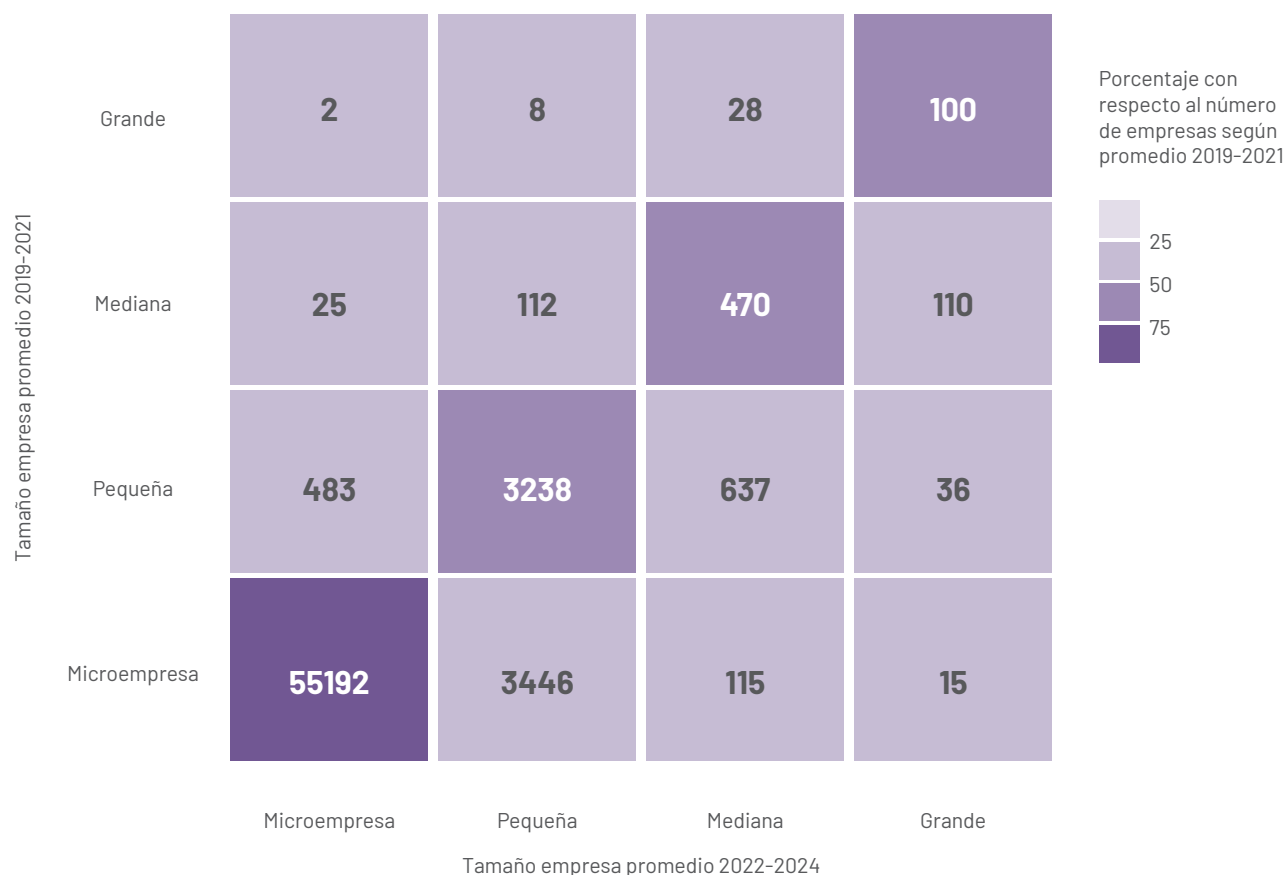
La creación de empresas tampoco representa en sí misma una solución. Entre 2016 y 2025, Confecámaras (2026b) reporta que el 69,7 % del stock empresarial corresponde a personas naturales, y apenas el 30,3 % a sociedades. Esta diferencia llama la atención porque estas últimas tienen una tasa de supervivencia a cinco años de 44 %, frente a 30 % en personas naturales; y una tasa de movilidad empresarial de 18 %, frente a solo 0,7 % en personas naturales (Confecámaras, 2025a). **Si lo que nace no sobrevive, no crece y no mejora productividad, la creación de empresas se vuelve rotación en la base; no transformación productiva.**

En una economía dinámica, las empresas pequeñas cumplen un papel central porque algunas aprenden, invierten, adoptan tecnología, formalizan empleo, ganan mercado y se convierten en medianas o grandes. En Colombia, sin embargo, demasiadas organizaciones nacen pequeñas, permanecen así y envejecen de igual manera. El estudio de movilidad empresarial de Confecámaras (2025a) –el cual analiza 64.017 empresas creadas en 2019 que renovaron consecutivamente su matrícula mercantil hasta 2024 y para las cuales fue posible calcular su tamaño promedio según activos y empleos en los periodos 2019-2021 y 2022-2024– muestra que, de las 58.764 unidades que eran micronegocios en 2019-2021, 3.576 lograron crecer en 2022-2024: 3.446 pasaron a pequeñas; 115, a medianas; y 15, a grandes (Gráfica 3). El problema, entonces, es que muy pocas firmas de este nivel logran escalar de manera sostenida.

4. Para el análisis basado en la GEIH del DANE, el tamaño de empresa se clasifica según el número de trabajadores así: microempresas, hasta 10 trabajadores; pequeñas empresas, entre 11 y 50; medianas empresas, entre 51 y 200; y grandes empresas, más de 200 trabajadores.



Gráfica 3. Flujo de empresas entre tamaños de acuerdo con el promedio de activos y empleo



Nota: Cada celda muestra cuántas empresas pasaron del tamaño indicado en la fila (promedio 2019-2021) al tamaño señalado en la columna (promedio 2022-2024), mientras el color representa su proporción frente al total de empresas de la categoría inicial.
Fuente: Confecámaras (2025a). Elaboración: CPC.

En otras palabras, la falla central es de escalabilidad: **las firmas colombianas crecen menos a lo largo de su ciclo de vida que las de economías más dinámicas y, aun cuando aumentan ingresos o empleo, no necesariamente logran mejoras equivalentes en eficiencia técnica** (Eslava y Haltiwanger, 2020; Eslava et al., 2022). Así, demasiadas empresas colombianas sobreviven sin aprender lo suficiente.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) llega a una conclusión similar: la productividad colombiana cayó en los años 90, se mantuvo estancada hasta 2019 y enfrenta problemas significativos de mala asignación de recursos, especialmente en servicios, agricultura y construcción (Chau y Arena, 2024). Hay trabajo, capital y crédito atrapados en unidades de baja productividad, mientras las firmas con mayor potencial no crecen lo suficiente.

En últimas, la brecha de productividad y el vacío de empresas medianas y dinámicas son dos caras del mismo problema. La concentración del tejido empresarial en microempresas e informalidad explica por qué la productividad agregada no despegó; y la baja productividad es la razón por la que esas unidades no logran transitar hacia tamaños mayores. **Es un círculo vicioso: las empresas son pequeñas porque son poco productivas, y siguen siendo poco productivas porque su escala, informalidad y baja capacidad de gestión les impiden invertir, innovar, financiarse, contratar talento y acceder a mercados más exigentes.** Esa es la deuda que Colombia no ha logrado resolver: construir una base empresarial capaz de crecer, aprender y producir más.



4 Hoja de ruta estratégica 2026-2030

Escalar con evidencia: extensionismo, evaluación y efectividad de los instrumentos

Colombia no necesita llenar el Estado de nuevos programas empresariales ni cambiar la política productiva cada cuatro años. **La prioridad del Gobierno 2026-2030 debe ser más simple y exigente: evaluar lo que ya existe, entender qué funciona y qué no, ajustar los instrumentos con base en evidencia y escalar solo aquellos que demuestren resultados.** La política de desarrollo empresarial debe operar con aprendizaje, medición y mejor asignación de recursos públicos.

Colombia ya tiene programas, agencias, convocatorias y herramientas de asistencia empresarial. No obstante, muchas veces no se sabe con suficiente claridad cuáles generan mejoras reales en productividad, para qué tipo de empresas, en qué territorios y en qué condiciones. Como advierte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), las políticas de desarrollo productivo en la región han tendido a ser marginales frente al reto de productividad, desarticuladas, discontinuas, poco evaluadas y con bajo impacto. Por ende, la nueva generación de políticas productivas debe funcionar bajo una lógica experimentalista: **implementar, evaluar, ajustar y volver a implementar** (Cepal, 2024).

El país tiene una brecha persistente de productividad y un tejido empresarial dominado por mipymes con capacidades gerenciales, tecnológicas y comerciales muy desiguales. Muchas empresas no necesitan únicamente crédito, convocatorias o trámites de formalización; requieren acompañamiento técnico

para mejorar cómo producen, venden, administran inventarios, manejan costos, registran información, adoptan tecnología y acceden a mercados. La evidencia muestra que las buenas prácticas empresariales importan incluso en firmas pequeñas y se asocian con mejores resultados en ventas, productividad, utilidades, supervivencia y crecimiento (McKenzie y Woodruff, 2015).

La propuesta concreta es crear una agenda nacional de extensionismo y evaluación empresarial 2026-2030. Esto implica ordenar la oferta existente, identificar duplicidades, medir resultados, cerrar o rediseñar instrumentos que no funcionen y concentrar recursos en aquellos con mayor impacto. Cada programa relevante debería tener teoría de cambio, línea base, indicadores de resultado, seguimiento longitudinal y mecanismos de comparación que permitan saber qué sirve, para quién y en qué condiciones. La evaluación debe ser, más que un requisito, una herramienta para decidir sobre ajustar, insistir, escalar o desmontar.

Colombia ya tiene evidencia sobre la cual construir. Experiencias de consultoría y extensionismo en el país muestran que es posible mejorar prácticas gerenciales y el desempeño empresarial, y que los modelos grupales pueden ser una vía más costo-efectiva para escalar la asistencia técnica sin volverla fiscalmente inviable (Iacovone *et al.*, 2021). **La tarea, entonces, es aprender de lo que ya existe, fortalecer lo que funciona y dejar de financiar lo que no mueve resultados.**

Simplificación normativa: Colombia Progresa 2630

Colombia necesita una agenda normativa que facilite el crecimiento empresarial en lugar de frenarlo, pues el marco regulatorio se ha vuelto costoso, fragmentado y difícil de cumplir, especialmente para las mipymes. La acumulación de normas aumenta los costos de cumplimiento, crea obstáculos a la competencia, dificulta la innovación y puede generar una mala asignación de recursos productivos.

En efecto, en Colombia se han expedido 18.655 decretos desde 1991, de los cuales 13.357 seguían vigentes en 2019.

Además, el 43 % de esas normas efectivas tenía más de 20 años. El DNP también encontró una relación negativa entre el producto interno bruto (PIB) y la acumulación de regulaciones en uso, lo que refuerza la necesidad de depurar y mejorar la calidad del stock regulatorio en lugar de producir nuevas normas (Mejía, 2020).

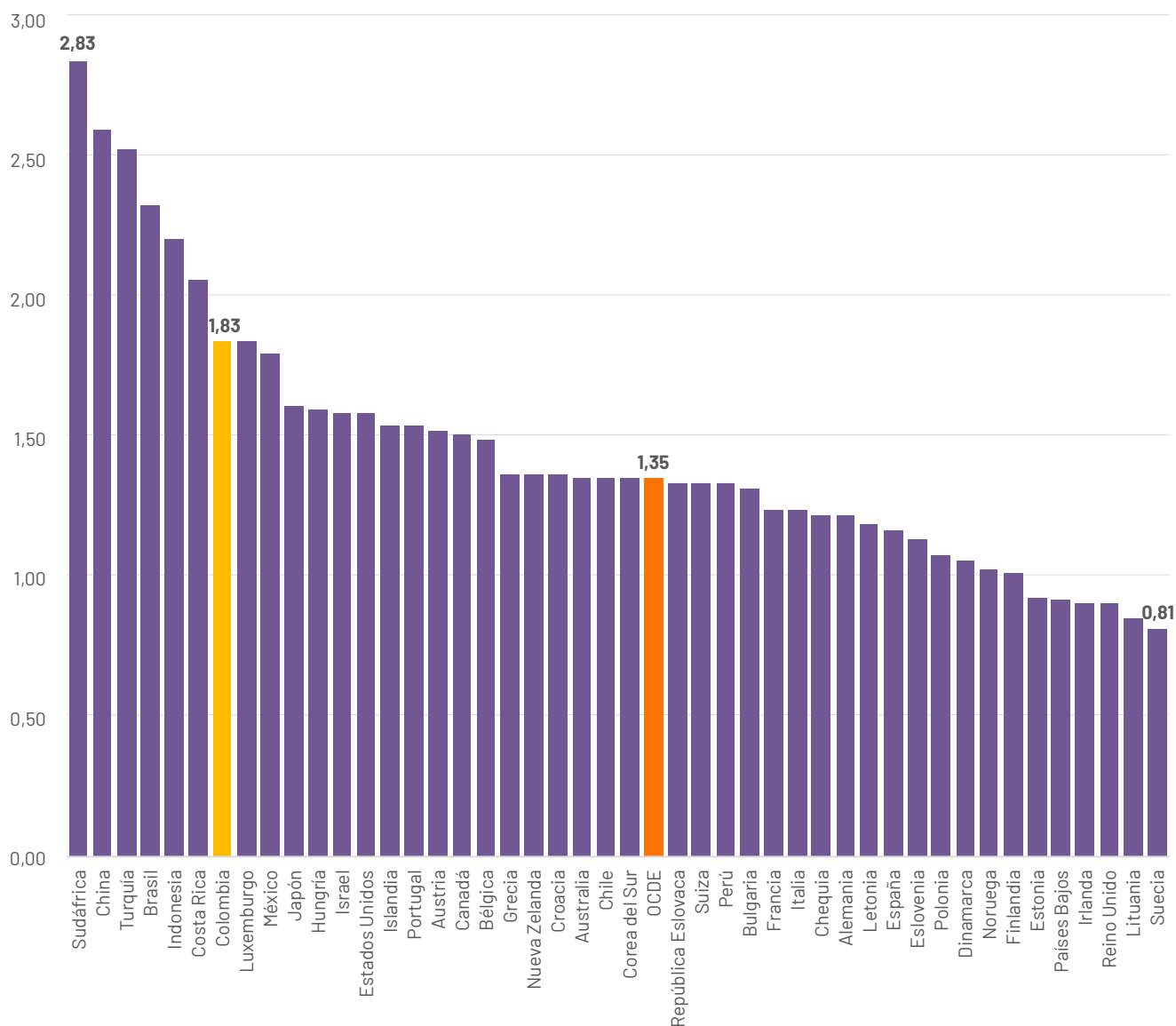
Para una empresa grande, un nuevo trámite puede absorberse con equipos jurídicos, contables o administrativos. Para una mipyme, en cambio, ese mismo proceso compite directa-



mente con producir, vender, contratar, innovar o buscar nuevos mercados. Corficolombiana estima que una firma en Colombia debe destinar en promedio 2.620 horas al año a diligencias administrativas, equivalentes a más de un trabajador de tiempo completo. Dada la prevalencia de microempresas, esto puede implicar que cerca del 15 % del personal se dedique exclusivamente a actividades de este tipo (Corficolombiana, 2025). **La regulación mal diseñada opera, en la práctica, como un costo fijo que castiga más a las empresas pequeñas y reduce sus posibilidades de escalar.**

La OCDE muestra que Colombia tiene un marco de regulación de mercados de producto menos favorable a la competencia que el promedio de sus países miembros (Gráfica 4), con cargas administrativas y de licencias más altas. Sus recomendaciones son concretas: mejorar la comunicación de las normas, evaluar el impacto de las regulaciones nuevas y existentes sobre la competencia, mantener inventarios de licencias y permisos, revisarlos periódicamente, eliminar los innecesarios, aplicar silencio administrativo positivo cuando corresponda y ajustar la complejidad del trámite al riesgo real de la actividad (OCDE, 2024b, 2025b).

Gráfica 4. Indicador general de regulación del mercado de productos en toda la economía (valores más cercanos a 0 indican menos restricción)



Fuente: OCDE (2024b). Elaboración: CPC.



Adicionalmente, un nuevo reporte de la OCDE (2026) muestra que la simplificación regulatoria tiene impactos en la productividad de toda la economía y no únicamente en los sectores intervenidos. El estudio encuentra que la desregulación en estos segmentos genera efectos positivos sobre la productividad laboral de las industrias aguas abajo, principalmente a través de mayor valor agregado, con efectos limitados sobre empleo e inversión. En los países analizados, las reformas pasadas en comercio minorista y servicios profesionales habrían elevado la productividad agregada entre 1 % y 1,5 %, lo que refuerza la idea de que la simplificación normativa es, en definitiva, una política de productividad y competencia (Andrews y Égert, 2026).

La propuesta de Colombia Progres 2630 va en esa dirección: **no se trata de eliminar regulación sin criterio, sino de pasar a un Estado que regule mejor, con reglas proporcionales, predecibles, interoperables y basadas en riesgo.** Para desarrollo empresarial, la recomendación central debe ser unificar los beneficios dispersos en normas de formalización y emprendimiento, de manera que las empresas no tengan que navegar un laberinto de leyes, decretos, requisitos y programas fragmentados.

Lo anterior debe complementarse a su vez con una agenda transversal de eficiencia normativa: depuración permanente de normas obsoletas o sin reglamentación, consolidación de ventanillas únicas interoperables, implementación obligatoria del análisis de impacto normativo, evaluación ex post de regulaciones vigentes y adopción de un enfoque regulatorio pro-competencia y proinnovación (Colombia Progres 2630, 2025).

Para que esta agenda ocurra, debe tener una gerencia dentro del Estado. Por lo tanto, **es clave retomar el SNCI desde el departamento administrativo de la Presidencia de la República, cuya capacidad transversal de coordinación en el Estado es indudable.** La propuesta busca que se establezca una instancia de gerencia y coordinación cuyas funciones sean suficientemente flexibles para adaptarse a las prioridades del Gobierno. En los siguientes cuatro años, consideramos que estas dos prioridades deben ser la simplificación normativa y la injerencia de los proyectos de interés nacional estratégico (PINES).

El impacto esperado es concreto: menos horas perdidas en trámites, menores costos de cumplimiento, más seguridad jurídica, más entrada y permanencia de empresas formales, mayor competencia, más inversión, mayor adopción tecnológica y mejor asignación de recursos hacia empresas más productivas. Como ya se indicó, la evidencia de la OCDE muestra que estos efectos no se limitan al sector directamente regulado, sino que se transmiten al resto de la economía cuando los bienes y servicios regulados son insumos para otras actividades productivas.

En el corto plazo, simplificar libera tiempo y capacidad gerencial en las mipymes. En el mediano plazo, reduce los incentivos a operar por fuera de la formalidad y facilita el crecimiento de empresas con potencial. En el largo plazo, mejora la productividad agregada porque permite que los recursos de la economía se muevan hacia unidades productivas más eficientes.

Bajar la cerca: crecer primero para formalizar mejor

Colombia no puede seguir tratando la formalización empresarial como un simple problema de registro. El IMIE de 90,2 % para 2024 y el hecho de que cerca del 55 % del empleo sea informal evidencian que la informalidad es un fenómeno estructural del tejido productivo. Buena parte de las mipymes del país deciden mantenerse fuera de los esquemas de la formalidad como resultado de sus condiciones de baja productividad, poca escala, acceso limitado a crédito, escasas capacidades empresariales y altos costos relativos de cumplir con la regulación.

La evidencia para Colombia muestra que las firmas informales son más pequeñas, menos productivas y con menor acceso a capital y tecnología que las formales (Otero Cortés et al., 2025). Además, es clave reconocer la informalidad empresarial como un fenómeno heterogéneo: hay unidades de subsisten-

cia, negocios con algún potencial de crecimiento y firmas que podrían formalizarse si la relación costo-beneficio cambiara.

Fernández (2020) muestra que **la decisión de formalizarse responde a un cálculo económico: las empresas formales enfrentan mayores costos de entrada, pero sus ganancias crecen más con la productividad; en cambio, muchas firmas informales son poco productivas, pero logran sobrevivir porque sus costos son menores.** En consecuencia, para las unidades de baja productividad, exigir formalidad plena desde el inicio puede equivaler a imponerles una carga que no están en capacidad de asumir. La formalización, entonces, debe entenderse como una transición gradual, más que como un salto inmediato.

La evidencia también muestra que bajar solo el costo de registro no basta. En Colombia una reforma que redujo estos



gastos y los impuestos para nuevas empresas, si bien aumentó en cerca de 30 % el número de pequeñas firmas formales registradas, no mejoró su probabilidad de supervivencia en la formalidad (García et al., 2024). Por lo tanto, más allá de entrar al registro, se debe procurar que las firmas que lo hagan tengan condiciones reales para sostenerse, crecer y cumplir.

La propuesta concreta no parte de cero: **Colombia ya cuenta con la Ley 2254 de 2022, que creó el programa Escalera de la Formalidad para establecer un camino gradual de formalización de nuevas mipymes, con exigencias progresivas hasta llegar a la formalidad completa.** La ley prevé escalones, beneficios diferenciados, registro gratuito para unidades productivas en formalización, acceso a microcrédito, ventanilla única, herramientas digitales, oferta institucional de iNNpulsa y programas de aumento de productividad y capacitación empresarial (Ley 2254 de 2022). Sin embargo, **la prioridad es reglamentarla e implementarla efectivamente: definir los requisitos, tiempos de permanencia, beneficios, mecanismos de transición entre escalones y criterios de graduación según tamaño, productividad y capacidad de pago.**

Esta recomendación está alineada con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que entiende la formalización empresarial como un proceso multidimensional y gradual, y no como un trámite único. La OIT (2017) plantea que esta diligencia debe combinar simplificación de registro y cumplimiento, incentivos, acceso a financiamiento, mercados, servicios de desarrollo empresarial, capacitación y mejoras de productividad. FORLAC 2.0 refuerza esta lógica: **no puede haber reducción sostenida de la informalidad sin aumento sostenido de la productividad, y las estrategias deben ser integrales, adaptativas y segmentadas según la realidad productiva, laboral e institucional de cada país** (OIT, 2024).

En últimas, el impacto esperado radica en mejorar la calidad del tejido empresarial. Una política de formalización productiva permitiría reducir la informalidad sin destruir unidades de subsistencia, aumentar la productividad de las mipymes, ampliar su acceso a financiamiento y mercados, mejorar la protección laboral, ampliar gradualmente la base tributaria y reducir la mala asignación de recursos que limita el crecimiento agregado.



5 Referencias

- 1 Alianza DeepTech. (2024). *Sciencepreneurs: Informe Deep-Tech Colombia 2024*.
- 2 Andrews, D. y Égert, B. (2026). *Regulation and growth re-loaded: Lessons from 25 years of retail trade and professional services reforms (OECD Economics Department Working Papers No. 1860)*. OCDE.
- 3 BID. (2023). *Fábricas de Internacionalización: Evaluación de impacto*.
- 4 CAF y DNP. (2022). *Informe de resultados: Evaluación de impacto del Programa de Crecimiento Empresarial para la Formalización - CREEce*.
- 5 Cepal. (2024). *Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe, 2024*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones>
- 6 Chau, V. y Arena, M. (2024). *Unpacking low productivity in Colombia: Evidence from firm-level data*. En *International Monetary Fund, Colombia: Selected issues*. Fondo Monetario Internacional (FMI)
- 7 Colombia Productiva. (2022). *El camino hacia la productividad: Evolución de Fábricas de Productividad 2018-2021*.
- 8 Colombia Progres 2630. (2025). *Estrategias para el desarrollo económico y social de Colombia: Recomendaciones para el periodo 2026-2030*.
- 9 Confecámaras. (2024). *Alistate y Transforma-T para Crecer: Desarrollando capacidades para la economía popular*.
- 10 Confecámaras. (2025a). *Profundizando en la movilidad empresarial: Análisis de factores determinantes y estilos de gestión*. Observatorio de Movilidad Empresarial.
- 11 Confecámaras. (2025b). *Tejiendo redes de éxito: Un análisis integral del desempeño de las iniciativas clúster de Colombia*.
- 12 Confecámaras. (2026a). *Programas estandarizados Red Cameral*.
- 13 Confecámaras. (2026b). *Sector empresarial en cifras*. <https://confecamaras.org.co/sector-empresarial-en-cifras/>
- 14 Corficolombiana. (2025). *Desafíos y oportunidades de la eficiencia regulatoria en Colombia*. Informe Semanal.
- 15 Cuantico VP. (2025). *Latin America Venture Capital Report 2025*.
- 16 DANE. (2025a). *Encuesta de Micronegocios (Emicron) 2024*.
- 17 DANE. (2025b). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) diciembre 2025*.
- 18 DANE. (2025c). *Índice Multidimensional de Informalidad Empresarial (IMIE) 2024*.
- 19 DNP. (2021). *Informe de resultados de la evaluación y segunda entrega de la documentación de las bases de datos de la evaluación*.
- 20 DNP. (2022). *Informe de resultados y recomendaciones de la evaluación y segunda entrega de la documentación de las bases de datos de la evaluación*.
- 21 Eslava, M. y Haltiwanger, J. (2020). *The life-cycle growth of plants: The role of productivity, demand and wedges*. Working paper 27184. National Bureau of Economic Research.
- 22 Eslava, M., Haltiwanger, J. y Pinzón, A. (2022). *Job creation in Colombia vs. the United States: "Up or out dynamics" meets "the life cycle of plants"* (Working Paper 25550). National Bureau of Economic Research.
- 23 Fedesarrollo. (2021). *Evaluación del Programa Fábricas de Productividad*.
- 24 Fernández, C. (2020). *Informalidad empresarial en Colombia*. Coyuntura Económica, L(133-168).
- 25 Finnsummit. (2025). *Finnovista Fintech Radar Colombia 2025*.
- 26 García, G. A., Gómez, L., Otero-Cortés, A. y Posso, C. (2024). *Live or let die: Formality, firm survival, and credit access in Colombia*.
- 27 Iacovone, L., Maloney, W. F. y McKenzie, D. (2021). *Improving management with individual and group-based consulting: Results from a randomized experiment in Colombia*. The Review of Economic Studies, 89(1), 346-371. <https://doi.org/10.1093/restud/rdab005>
- 28 iNNpulsa Colombia. (2025). *Resultados de la Estrategia Zasca: De la caracterización al impacto*.
- 29 KPMG. (2026). *Colombia Tech Report 2025-2026: El momento de la redefinición*.
- 30 Ley 2254 de 2022. *Por medio de la cual se crea la escalera de la formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República.
- 31 McKenzie, D. y Woodruff, C. (2015). *Business practices in small firms in developing countries*. Working Paper No. 21505. National Bureau of Economic Research.



- 32 McKinsey & Company. (2021). SaaS and the Rule of 40: Keys to the critical value creation metric.
- 33 McKinsey & Company. (2025). The net revenue retention advantage: Driving success in B2B tech.
- 34 Mejía, J. (2020). *Relación entre la acumulación regulatoria y el producto interno bruto en Colombia*. Observatorio de Mejora Normativa.
- 35 MinCIT. (2025). *Informe de tejido empresarial 2025*. Oficina de Estudios Económicos.
- 36 OCDE. (2024a). *OECD Economic Surveys: Colombia 2024*.
- 37 OCDE. (2024b). *OECD Product Market Regulation indicators: How does Colombia compare?*.
- 38 OCDE. (2025a). *OECD Compendium of Productivity Indicators 2025*.
- 39 OCDE. (2025b). *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*. OECD Publishing.
- 40 OCDE. (2026). *OECD Compendium of Productivity Indicators 2026*.
- 41 OCDE, Naciones Unidas y UNIDO. (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*.
- 42 OIT. (2017). *Enterprise Formalization*.
- 43 OIT. (2024). *Strategy for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean 2024-2030*.
- 44 Otero, A., Acosta, K., Arango, L. E., Aristizábal, D., Ávila-Montealegre, O. I., Becerra, O., Fernández, C., Flórez, L. A., Galvis-Aponte, L. A., Grajales, A., Granda, C., Hamann-Salcedo, F. A., Jaramillo-Echeverri, J., Medina-Durango, C. A., Morales-Piñero, J. E., Morales, A., Morales, L. F., Ospina-Tejeiro, J. J., Posso-Suárez, C. M.,... y Sarasti-Sierra, A. (2025). Nueva evidencia sobre la informalidad laboral y empresarial en Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, (108). <https://doi.org/10.32468/espe108>
- 45 Puyana, R., Payares, D. y Contreras N. (2023). *Evaluación de operaciones y resultados del programa clúster Más Pro*. Fedesarrollo.
- 46 SaaS Capital. (2026). *2026 benchmarking metrics for boots-trapped SaaS companies*.
- 47 The Conference Board. (2026). *Total Economy Database: Output, labor, and labor productivity, 1950-2025*.